

УДК 327(73)

Головченко В. І.\*

## ПРИЙНЯТТЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ В США: ТЕОРІЯ Й ПРАКТИКА

*В статті аналізуються особливості процесу розроблення й прийняття зовнішньополітичних рішень у Сполучених Штатах Америки; з'ясовано стан наукового висвітлення даної проблематики в американській та світовій політичній науці; досліджено механізм реалізації теоретичних положень у практиці зовнішньополітичної служби США.*

**Ключові слова:** еліта, зовнішньополітична стратегія, міжнародні відносини, «мозкові центри».

*The article spotlights the peculiarities of foreign policy decision-making in the United States of America; makes clear the situation with the state of research in the given area in the American and world political science; considers mechanism of theoretic thesis realization in the US foreign policy practice.*

**Key words:** elite, foreign policy strategy, international relations, «think tanks».

*В статье анализируются особенности разработки и принятия внешнеполитических решений в США; выяснено состояние научного освещения данной проблематики в американской и мировой политической науке; рассмотрен механизм реализации теоретических постулатов в практике внешнеполитической службы США.*

**Ключевые слова:** элита, внешнеполитическая стратегия, международные отношения, «мозговые центры».

Після більш, ніж двох десятиліть існування незалежної Української держави проблема вироблення та реалізації зовнішньополітичної стратегії залишається вузьким місцем вітчизняної політичної науки. Її розв'язання вимагає ґрунтовного аналізу теоретичних концепцій у зазначеній галузі державного врядування та критичного вивчення наявного закордонного досвіду. Особливо корисним, на думку автора, було б вивчення міжнародно-політичного досвіду США, що за достатньо короткий для міжнародного актора часовий термін встигли вийти на арену світової політики, відстояти незалежність і утвердитися в якості домінуючого центру сили. Причому всі ці процеси відбувалися на основі врахування правлячою елітою й відстоювання нею національних інтересів держави, які й сьогодні є головним чинником при кожному зовнішньополітичному кроці США.

Проблема прийняття зовнішньополітичних рішень постала в центрі уваги науковців з кінця 1950-х років, надто активно її розробленням займалися представники модерністської течії теорії міжнародних відносин, що намагалися застосовувати в аналізі теоретичні та методичні підходи соціально-гуманітарних наук. Оскільки політика, в тому числі

\* доктор політичних наук, професор, старший науковий співробітник науково-дослідної частини Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

й міжнародна, здійснюється окремими особистостями, в політичній психології сформувалося кілька підходів до вивчення процесу прийняття зовнішньополітичних рішень.

Серед науковців, що займалися даною проблематикою, слід окремо підкреслити напруження американського політолога-біхевіориста Г. Лассуела (прагнув через виявлення основних рис особистості політичних лідерів пояснити їхню поведінку, причини того, чому приймається те чи інше рішення з питань внутрішньої й зовнішньої політики); А. Джорджа та О. Холсті (акцентували увагу на особистісних якостях політичних лідерів, передусім президентів, і на умовах, за яких ці риси впливають на процес прийняття зовнішньополітичних рішень; виробили та обґрунтували поняття операціонального коду).

На окрему увагу заслуговує Дж. Розенау, який в процесі прийняття зовнішньополітичного рішення вперше виокремив три фази у відповідності до традицій біхевіористської формули «стимул – рішення». Перша фаза пов'язана з реакцією лідера на зовнішньополітичні виклики та з появою у нього стимулу до впливу на міжнародну ситуацію. Друга фаза – реалізація рішення; третя – зворотна реакція об'єктів, що зазнали впливу на попередній фазі. Третя фаза, на думку Дж. Розенау, доводить наявність зворотних зв'язків при прийнятті та втіленні зовнішньополітичних рішень [1, с. 12-24].

Безперечно, зовнішньополітичні рішення завжди ухвалювалися певними людьми, тому багато що залежить від особистісних якостей політика та його переконань. Основою класифікації політичних лідерів, за С. Уолкером, стали мотивування, якими керуються ці лідери при виробленні рішень в умовах міжнародних криз: потреба у владі, потреба в досягненні мети, потреба у схваленні. Співвідношення цих потреб і визначає тип зовнішньополітичних переконань та варіанти політичної поведінки умовах міжнародної кризи.

Американські політичні психологи І. Джейніс та Л. Манн виокремили п'ять стратегій прийняття зовнішньополітичних рішень.

Перша – стратегія задоволеності полягає в тому, що політичний лідер у процесі прийняття зовнішньополітичного рішення зупиняється на першому ж варіанті, який вважає досить прийнятним, не намагаючись отримати додаткову інформацію чи роздивитися альтернативні варіанти. Для нього достатньо того, що ситуація трохи покращиться, й будь-яким чином.

Друга – стратегія елімінації за параметрами означає спочатку виключення в процесі прийняття рішення тих параметрів, які первісно не задовольняють самого політичного лідера. Для стратегії нарощування характерною є відсутність заздалегідь чітко визначеної мети. Поштовхом до прийняття зовнішньополітичних рішень в такій ситуації стає погіршення міжнародної ситуації. Тому, тільки-но ситуація покращується, зникає сама мотивація подальшого прийняття та реалізації зовнішньополітичних рішень.

Четверта – стратегія оптимізації означає збільшення кількості альтернатив, що розглядаються, причому політичний лідер прагне максимально змінити міжнародну ситуацію у відповідності зі своїми поглядами.

Стосовно ж п'ятої стратегії, то замість класичної стратегії змішаного сканування А. Етціоні, І. Джейніс та Л. Манн запропонували власну стратегію прийняття зовнішньополітичних рішень. Вона містить сім основних етапів. На першому відповідальний політичний лідер, який уповноважений ухвалити дане рішення, розглядає всі можливі альтернативні дії; на другому – аналізуються всі завдання, що необхідно досягти; третій етап відводиться для аналізу позитивних та негативних наслідків будь-якого із запропонованих рішень; на четвертому – відбувається пошук і систематизація більш повної та точної інформації для оцінки можливих ініціатив; на п'ятому етапі ґрунтовно аналізу-

ється нова інформація з урахуванням думок експертів, навіть якщо вони суперечать тій стратегії, що на попередніх етапах була визначена найкращою за даних обставин. На шостому етапі політичний лідер знову повертається до вивчення позитивних та негативних наслідків альтернативних рішень, в тому числі й тих, які були відкинуті на попередніх етапах. На завершальному – сьомому етапі розробляються деталі реалізації обраного варіанту стратегії, з урахуванням запасних варіантів на випадок виникнення непередбачених обставин [4, р. 84-86].

Виключення (чи ігнорування) одного з етапів може призвести до великих помилок у процесі прийняття зовнішньополітичного рішення, або й навіть до неможливості вироблення реальної стратегії поведінки держави на міжнародній арені.

Деяку іншу класифікацію запропонував Г. Лассуел, який виокремив теж сім етапів прийняття зовнішньополітичних рішень. Перший етап, на його думку, полягає в отриманні інформації; під час другого відбувається вироблення рекомендацій на основі аналізу отриманої інформації; третя стадія присвячена формулюванню визначених кроків, що мають бути реалізовані на наступній – четвертій стадії; п'ятою стадією є реалізація прийнятого рішення на практиці; шоста – присвячена проведенню оцінки наслідків реалізованих дій; сьомий етап підсумовує наслідки проведених заходів і може стати вихідним пунктом для ухвалення нових зовнішньополітичних рішень, початком нового циклу.

Якщо перейти від теоретичних аспектів до більш практичних досліджень, то слід зауважити наступне. В американській політичній психології було проведено низку досліджень особливостей прийняття зовнішньополітичних рішень окремими президентами США. Наприклад, оцінюючи особистість Дж. Картера, науковці підкреслювали його високий інтелект, гарну пам'ять, працездатність. Водночас при ухваленні зовнішньополітичних рішень він припускався великих помилок і не повністю при цьому враховував національні інтереси Сполучених Штатів. Перебуваючи на посаді президента, Д. Картер мав високу самооцінку та впевненість у своїх переконаннях, а це, в свою чергу, призвело до виникнення в нього низки хибних переконань у сфері зовнішньої політики.

При вступі цього політика на посаду низка спеціалістів зробила прогнози, що його особисті якості можуть призвести до великих проблем для США на міжнародній арені. Дійсно, останній період президентства Дж. Картера було позначено кризою з американськими заручниками в Тегерані та відновленням глобальної конфронтації з Радянським Союзом.

Зовсім іншим був Р. Рейган, що з приходом у Білий дім не мав феноменальної працездатності попередника й майже не орієнтувався у міжнародній політиці та наголошував журналістам, що, крім Біблії, не причитав жодної книги. Незважаючи на такі особистісні якості, Р. Рейган став одним із кращих президентів Сполучених Штатів. Протягом його урядування американська економіка вийшла з кризи, США домоглися серйозних зовнішньополітичних успіхів, які згодом визначили підсумки холодної війни на їхню користь. Особистісні якості Р. Рейгана виявилися найбільш адекватними в тій ситуації, в якій йому довелося діяти.

Як відомо з практики, прийняття зовнішньополітичних рішень не здійснюється однією особою, навіть якщо це навіть найвидатніша постать світової політики. В умовах інформаційного суспільства керівник держави не має змоги в повному обсязі й самостійно ознайомитися з наявною інформацією, а тим паче якісно проаналізувати та детально проробити всі можливі варіанти рішень та їхніх наслідків. Тому прийняття конкретних зовнішньополітичних рішень є колективним процесом, до якого нині залучається від кількох осіб до кількох тисяч.

Найчастіше це так звані малі групи, що складаються з наближених до політичного лідера осіб. При класифікації цих груп за основу беруть такі критерії: кількість осіб у групі; розподіл влади; функціональні ролі членів групи. Американський психолог Ч. Херман виокремив такі типи груп у відповідності до зазначених критеріїв: група-штаб на чолі з лідером, група з автономним лідером, група з лідером-делегатом, автономна група, група делегатів, автономна асамблея, асамблея делегатів, консультативна автономна асамблея, консультативна асамблея делегатів. Причому делегатом дослідник називає члена групи, який представляє інтереси певних структур, що знаходяться поза межами даної групи, і тому обмеженого в оприлюдненні власного погляду. В свою чергу, автономні члени групи вільні у виборі своїх позицій. Ч. Херман розрізняє також групи за терміном часу, необхідного для прийняття рішення, за методами вироблення спільних позицій; за схильністю до новацій, або навпаки до консерватизму [1, с. 44-46].

У Сполучених Штатах головна роль у процесі вироблення та прийняття зовнішньополітичних рішень належить президенту. Саме тому значна увага науковців прикута до проблем взаємин глави держави зі своїм найближчим оточенням, передусім радниками та помічниками, в процесі реалізації зовнішньої політики.

А. Джордж, проаналізувавши діяльність кількох президентських адміністрацій у сфері міжнародних відносин, визначив кілька теоретичних моделей прийняття зовнішньополітичних рішень з погляду особливостей взаємодії команди глави держави.

Формальна модель є строго упорядкованим процесом впровадження зовнішньої політики. В рамках даної моделі передбачена регламентована процедура та ієрархія комунікацій всередині малої групи, де не заохочується вільне висловлювання різних поглядів. Дана модель була розповсюджена у роботі адміністрацій Г. Трумена, Д. Ейзенхауера й Р. Ніксона, хоча кожна команда вносила свої відмінності у практичну реалізацію формальної моделі.

Наступною формою вироблення зовнішньополітичних рішень у даній класифікації стала змагальна модель. При впровадженні даної моделі активно стимулюється висловлювання власного погляду, вільна комунікація як по горизонталі так і по вертикалі. Змагальна модель активно використовувалася в роботі адміністрації Ф. Рузвельта.

Колегіальна модель успішно практикувалася Дж. Кеннеді, який визначив своє місце в центрі створеної ним комунікаційної системи з помічників та радників. Її завдання полягало в аналізі інформації з різних позицій і з урахуванням вказівок президента. Глава держави активно взаємодіяв з усіма учасниками процесу підготовки зовнішньополітичних рішень, беручи до уваги навіть нетрадиційні підходи та точки зору.

Очевидно, що кожна з вище перерахованих моделей не існувала в чистому вигляді і подана дещо спрощено, вони мають свої переваги та недоліки.

Підсумовуючи теоретичні аспекти проблеми вироблення зовнішньополітичних рішень, необхідно зупинитися на чотирьох найпопулярніших моделях їхнього прийняття: моделі раціональних дій, бюрократичній, моделі малих груп та теорії еліт.

При застосуванні моделі раціональних дій зовнішня політика держави розглядається як її реакція на зовнішні впливи. Держава сприймається як єдине ціле, вважається, що вона здатна розробляти найбільш виважену модель поведінки на міжнародній арені. Раціональна модель передбачає, що в процесі прийняття зовнішньополітичних рішень мета та пріоритети зовнішньої політики чітко визначені, розглянуті, й прийняті до уваги всі можливі варіанти дій. Передбачені можливі наслідки різних варіантів поведінки, й на основі цих оцінок ухвалюється оптимальне рішення.

Бюрократична модель поділяє відповідальність за прийняття зовнішньополітичних рішень між посадовими особами, державними установами, а зовнішня політика розгляда-

дається як процес, учасники якого прагнуть знайти компроміс та домовитися з актуальних міжнародних проблем. Прихильники даної концепції стверджують, що учасники процесу прийняття рішень прагнуть до удосконалення вже існуючої зовнішньої політики, але на-вряд чи можуть передбачити її перебіг і реалізувати таку політику, що максимально від-повідає національним інтересам держави.

Модель малих груп була проаналізована вище, а щодо теорії еліт доцільно було б зупинитися на наступному. У відповідності до неї, зовнішня політика є реакцією на потреби економічної та політичної системи. Еліти, як провідні прошарки суспільства, мають змогу представити ці потреби у вигляді певних позицій та цілей і трансформувати їх у національні інтереси через державні структури та систему впливів на державу. Вважається, що такі сформульовані потреби не можуть бути протилежними в рамках однієї держави, а протиріччя між елітами виникають лише щодо шляхів їхнього досягнення та реалізації. Як правило, реакція суспільства на те чи інше зовнішньополітичне рішення створюється та спрямовується елітою і не є втіленням незалежної позиції суспільства.

Після Другої світової війни зовнішня політика США впроваджувалася переважно за допомогою методу кризового реагування, що давав змогу зменшити впливи зовнішніх чинників на цей процес. Із закінченням холодної війни процес прийняття зовнішньополітичних рішень ускладнився та перетворився на складне узгодження різних інтересів, що в значному ступені призвело до зниження рівня оптимізації рішень, що приймаються.

Незважаючи на помітні зміни в постбіполярній системі міжнародних відносин, процес формування державної зовнішньої політики традиційно містить кілька складових: система планування та прогнозування зовнішньої політики; зовнішньополітична експертиза; підготовка суспільної думки та інформаційне забезпечення.

Сьогодні в процесі вироблення зовнішньополітичних рішень США активну участь беруть державні установи, аналітичні та дослідні центри. Останні почали активно впливати на міжнародні процеси після Другої світової війни. На основі рекомендацій та прогнозів аналітичних центрів ухвалюються доктрини певних президентських адміністрацій та довгострокові зовнішньополітичні програми. Провідну роль серед аналітичних центрів у США відіграє Рада з міжнародних відносин.

Серед багатьох чинників, що впливають на формування американської зовнішньої політики, «мозкові центри» – один із найважливіших, але водночас вони найчастіше зазнають критики. Незалежні політологічні інститути – суто американський феномен, оскільки вже більше століття вони визначають характер діяльності США на міжнародній арені. Але аналітичні центри ведуть свою роботу багато в чому поза полем зору ЗМІ, тому вони звертають меншу увагу громадськості, ніж інші чинники, що впливають на американську політику – такі, як конфліктуючі лобістські групи, міжпартійні ігри й суперництво між гілками влади.

Незважаючи на свою відносно непомітність, «мозкові центри» значно впливають на американських діячів у сфері зовнішньої політики. Це відбувається за п'ятьма різними напрямками: сприяючи виробленню оригінальних ідей і варіантів політики, надаючи готовий контингент експертів для роботи в уряді, пропонуючи форуми для дискусій на високому рівні, інформуючи населення США в галузі міжнародної політики й допомагаючи офіційним органам у посередництві й урегулюванні конфліктів.

«Мозкові центри» є незалежними інститутами, створеними для проведення досліджень і отримання об'єктивних знань, які активно застосовуються в галузі зовнішньої політики. Вони заповнюють критичний вакуум у просторі між академічним світом, з одного боку, і сферою влади, з іншої. В університетах науково-дослідна робота найчастіше ви-

значається теоретичними й методичними дебатами, лише віддалено пов'язаними з реальними політичними проблемами. У адміністрації ж президента посадові особи, занурені в конкретні вимоги повсякденної міжнародної політики, нерідко занадто звантажені для того, щоб відступити на крок і переглянути загальну траєкторію американської політики. Тому основна функція «мозкових центрів» – допомогти заповнити цей розрив між світом ідей і світом дій.

Сучасні «мозкові центри» розвивалися паралельно з територіальною й міжнародно-політичною експансією Сполучених Штатів та досягненням ними рівня світового лідера. Уперше вони з'явилися в період політики реформізму 1900-1917 років, яку проводили президенти Т. Рузвельт і В. Вільсон у руслі руху за професіоналізацію влади. Їхні завдання були здебільшого аполітичними: відстоювати суспільні інтереси, неупереджено консультиуючи державних посадових осіб з питань, пов'язаних із політикою. До перших таких закладів можна віднести Інститут державних досліджень (1916 рік), попередник Інституту Брукінгса (1927 рік) [2, с. 101-102].

Першим «мозковим центром», що переймався винятково зовнішньою політикою, був Фонд міжнародного миру Карнегі, заснований у 1910 році для дослідження причин воєн і для сприяння мирному врегулюванню суперечок. Ці завдання стали актуальними в зв'язку з Першою світовою війною, що породила палкі дебати про те, яку саме місію Америка повинна реалізувати на міжнародній арені. Взимку 1917-1918 років «полковник» Едвард Хауз, неформальний радник президента В. Вільсона, спеціально зібрав провідних вчених для аналізу варіантів післявоєнного світового устрою. Ця група, відома під назвою «Дослідження» (Inquiry), консулиувала американську делегацію на Паризькій мирній конференції 1919-1920 років (у тому числі з українського питання), а в 1921 р., об'єднавшись із відомими нью-йоркськими банкірами, юристами й професорами, перетворилася в Раду з міжнародних відносин [3, р. 84-85].

Друга хвиля «мозкових центрів» виникла після завершення Корейської війни 1950-1953 років, коли Сполучені Штати взяли на себе титул наддержави, а з початком холодної війни – захисника «вільного світу». Багато таких інститутів одержували пряму підтримку від уряду США. За останні десятиліття виросла третя хвиля «мозкових центрів». Ці інститути приділяють рівну увагу дослідницькій і роз'яснювальній роботі, прагнучи вчасно надавати рекомендації, здатні конкурувати на перенасиченому ринку ідей і впливати на політичні рішення.

На початку ХХІ століття в Сполучених Штатах Америки діють більше 1200 «мозкових центрів». Вони різняться між собою за масштабами, фінансуванням, завданнями й місцем розташування. Одні, подібно до Інституту міжнародної економіки, Міжамериканського діалогу або Вашингтонського інституту близькосхідної політики, спеціалізуються на конкретних проблемах у галузях або регіонах. Інші, як Центр стратегічних і міжнародних досліджень, охоплюють всю сферу зовнішньої політики.

Деякі «мозкові центри», як-то Інституту Брукінгса, мають при собі великі фонди й майже (або зовсім) відмовляються від державного фінансування; інші одержують основний прибуток за рахунок виконання договірних програм як для державного, так і приватного сектора; треті, як Американський інститут миру, утримуються майже цілком на державні кошти. У ряді випадків «мозкові центри» паралельно виконують функції активних неурядових організацій. Наприклад, Міжнародна кризова група розміщує своїх аналітиків у «гарячих точках» по всьому світі, щоб спостерігати за нестабільними політичними ситуаціями й виробляти незалежні рекомендації з метою їхнього мирного врегулювання та для мобілізації глобального впливу на чинники, які сприяють дестабілізації ситуації.

Подібні неофіційні ініціативи вимагають великої обережності. Але вони мають великий потенціал для налагодження мирного співіснування й досягнення примирення в конфліктних регіонах та знівечених війною суспільствах – або на додаток до зусиль уряду США, або замість, коли офіційна американська присутність неможлива.

Існує тісний зв'язок між «мозковими центрами», великими корпораціями, урядом, університетськими центрами – все це складає єдину зовнішньополітичну спільноту. Саме така спільнота породжує ідеї та концепції, які покладаються в основу доктрин та довгострокових зовнішньополітичних програм.

Виходячи з реалій державного будівництва Сполучених Штатів, жодне зовнішньополітичне рішення не може бути прийнятим доти, доки не буде схвалене переважною більшістю американського суспільства. Підготовка позитивної суспільної думки стала одним із напрямів діяльності адміністрації президента. Механізмами такого впливу стають постійні виступи президента, брифінги та прес-конференції у Білому домі та Держдепартаменті, слухання в комітетах Конгресу, виступи по телебаченню провідних експертів. Такі заходи ставлять за мету переконати виборця у правильності дій президента на міжнародній арені, а численні аналітичні центри постійно фіксують динаміку змін суспільної думки.

На високому рівні у США перебуває й інформаційне та законодавче забезпечення підготовки та реалізації зовнішньої політики.

Певні періоди в американській зовнішній політиці завжди пов'язані з іменем конкретного президента, що на той час перебував у Білому домі. Тому успіхи чи поразки у зовнішній політиці США традиційно розглядаються як успіхи або поразки певного президента. Міжнародно-політичні процеси примушували до прийняття більш швидких рішень, що в свою чергу, обумовлювало концентрацію в руках президента США великих повноважень у сфері зовнішньої політики. Після Другої світової війни зовнішня політика стала головною сферою діяльності американського президента та його апарату. Сьогодні простежується така тенденція, що кожен президент США прагне виробити власну зовнішньополітичну доктрину.

Велику роль у виробленні та втіленні зовнішньополітичного курсу США, поряд з президентами, завжди відігравали й радники глави держави та держсекретарі. Серед таких політиків, передусім, слід підкреслити діяльність Г. Кіссінджера, З. Бжезінського, А. Шлезінгера-молодшого. Ключовою фігурою в цьому механізмі став помічник президента з національної безпеки. Почався цей процес при Г. Кіссінджерові – помічникові Р. Ніксона з національної безпеки, коли він перетворився на важливу фігуру в формуванні зовнішньої політики США [5]. З того часу президент розпочинає робочий день із зустрічі з помічником з національної безпеки.

Таким чином, можна зробити висновок, що прийняття зовнішньополітичних рішень – складний процес, у якому беруть участь численні, формальні та неформальні учасники. На цей процес впливають внутрішні та зовнішні чинники, погляди правлячої еліти, особисті орієнтації ключових фігур держави, традиції політичної культури, зовнішньої політики і багато інших чинників.

**Список використаних джерел**

1. Дипломатия иностранных государств. Учебное пособие / Под ред. Т. В. Зоной. – М. : Московский государственный институт международных отношений (Университет). «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2004. – 352 с.
2. Кисилёв И. Ю., Смирнова А. Г. Образ государства и принятие решений в международных отношениях / И. Ю. Киселев, А. Г. Смирнова. – СПб. : Издательство Санкт-Петербургского университета, 2004. – 424 с.
3. Меняющаяся динамика процесса разработки внешней политики США // Внешняя политика США. Т.5. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijpr/pj51pick.htm>.
4. Allison T. Graham, Zelikow Philip. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis / Graham T. Allison, Philip Zelikow. – New York: Longman, 1999. – 416 p.
5. Kissinger A. Henry, Brodie Bernard. Bureaucracy. Politics and Strategy / Henry A. Kissinger, B. Brodie. – Los Angeles: Security Studies Project, 1968. – 384 p.