

Седляр Ю.О.*

ЕВОЛЮЦІЯ АНАЛІЗУ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ЯК НАУКОВОГО НАПРЯМУ

This article surveys the development of foreign policy analysis. It opens with a review of three main periods of foreign policy analysis' evolution and then goes on to explore the impact of globalization on the field. It is stressed what global processes mean for the making and conduct of foreign policy. In conclusion, we discuss the suggestions for perspectives that can improve foreign policy analysis in the future.

Key words: foreign policy analysis, method, theory of international relations, foreign policy decision-making, comparative analysis.

У статті розкривається еволюція аналізу зовнішньої політики. Виклад розпочинається з висвітлення основних трьох етапів формування даного наукового напрямку, з'ясовується вплив глобалізації на зовнішньополітичний аналіз. Оцінюються перспективні напрями подальшого розвитку аналізу зовнішньої політики.

Ключові слова: аналіз зовнішньої політики, метод, теорія міжнародних відносин, прийняття зовнішньополітичних рішень, компаративний аналіз.

В статье раскрывается эволюция анализа внешней политики. Изложение материала начинается с рассмотрения трех основных этапов формирования данного научного направления, выявляется влияние глобализации на внешнеполитический анализ. Оцениваются перспективы дальнейшего развития анализа внешней политики.

Ключевые слова: анализ внешней политики, метод, теория международных отношений, принятия внешнеполитических решений, компаративный анализ.

В умовах «нестационарної» міжнародної системи (І. Дудко, Є. Камінський), що характеризується посиленням глобальних загроз, підвищенням напруги у політичних взаєминах між учасниками світових процесів, низькою ефективністю міжнародних інститутів, особливого значення набуває оптимізація зовнішньополітичної діяльності, а разом з тим і поглиблення наукового знання у сфері аналізу зовнішньої політики. Вирішення даного завдання обумовлює вивчення становлення даного наукового напрямку, диктує необхідність окреслення основних проблем, що постають перед зовнішньополітичним аналізом на початку ХХІ ст., з'ясування перспектив його подальшого розвитку.

Серед усього масиву літератури, що присвячена дослідженню даної теми необхідно виділити роботи, насамперед, О. Богатурова, В. Копійки, М. Косолапова, М. Лебедевої, В.

* кандидат політичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Чорноморського державного університету ім. П. Могили

Манжоли, Г. Перепелиці, Д. Фельдмана, М. Хрустальова, П. Циганкова. Водночас доцільно зазначити, що у працях вітчизняних фахівців теорія зовнішньої політики посідає незначне місце, трапляються, як правило, поодинокі публікації у даному напрямі. У свою чергу, у зарубіжній науковій літературі аналіз зовнішньої політики нараховує тривалу історію, спирається на фундаментальні наукові роботи і характеризується достатньою ступеню автономності по відношенню до теорії міжнародних відносин, порівняльної політології, хоча і враховує їх здобутки, особливо у методологічному плані. Отже, з'ясуємо становлення аналізу зовнішньої політики.

Експерти Оксфордського університету Т. Данн, С. Сміт, А. Хедфілд виділяють три етапи становлення аналізу зовнішньої політики як наукового напрямку: I – 1950-і рр. – перша половина 1960-х рр.; II – друга половина 1960-х рр. – перша половина 1980-х рр.; III – охоплює хронологічні межі з другої половини 1980-х рр. і до теперішнього часу [1].

Для першого періоду характерні спроби виокремлення аналізу зовнішньої політики з предметного поля теорії міжнародних відносин, зміщення акцентів на особистісний фактор лідера, що приймає зовнішньополітичні рішення, як головний елемент для розуміння зовнішньої політики держави. У цей час виходять такі фундаментальні роботи, що закладають основи теорії зовнішньої політики: Г. Брук, Б. Сепін, Р. Снайдер «Прийняття рішень як підхід до вивчення міжнародної політики» (1954 р.); спільна робота Гарольда та Марагарет Спраут «Гіпотези індивідуального рівня взаємин у контексті міжнародної політики» (1956 р.); Дж. Розенау «Передтеорії та теорії зовнішньої політики» у колективному дослідженні «Підходи в порівняльній і міжнародній політиці» під редакцією Р.Б. Фаррелла (1966 р.). У першій роботі автори звертають увагу на те, що зовнішня політика існує не лише на державному рівні, але й на індивідуальному – політиків, які формують зовнішньополітичний курс країни. Г. Спраут та М. Спраут обґрунтовують доцільність вивчення психологічних особливостей осіб, що приймають зовнішньополітичні рішення. На думку дослідників, існує два фактори, які впливають на вироблення рішень у сфері зовнішньої політики: міжнародне та операційне середовище (внутрішнє). Дж. Розенау виділив п'ять рівнів аналізу зовнішньої політики (особистість лідера, його роль, специфіка державно-політичного устрою, суспільного ладу, системні ознаки міжнародних відносин) [2].

Однак у даному періоді зародження зовнішньополітичного аналізу співмірною популярністю користувався політреалістичний підхід до вивчення зовнішньої політики, який втім не міг задовольнити фахівців-міжнародників, котрі прагнули, з одного боку, розширити методологічну базу аналізу зовнішньої політики, а з іншого, розуміти, що зовнішня політика будь-якої держави не може бути пояснена лише у контексті природи національних інтересів, силового виміру світової політики тощо. І дійсно, зовнішня політика у роботах представників політичного реалізму фактично зводилася до вироблення воєнно-політичної стратегії (ядерна стратегія – школа стратегічного аналізу), що поперше, прив'язує теорію зовнішньої політики до воєнної теорії; і по-друге, ігнорує можливість коливань у зовнішньополітичному курсі держави, звужує форми та методи зовнішньополітичної діяльності, не враховує тип політичної системи, культуру тощо. Але водночас не слід применшувати внесок політреалістів у становлення нового наукового напрямку, досвід яких цінний передусім тим, що дозволив закласти елементи аналізу зовнішньої політики в дискурсі до класичних шкіл в теорії міжнародних відносин. Як зауважує Д. Гернер: «Аналіз зовнішньої політики виник з традиційного розуміння зовнішньої політики, оснований на *realpolitik* з його тезою про унітарну природу держави... Він є продуктом взаємовпливу класичного реалізму і біхевіористської революції» [3].

Другий етап характеризується двома основними тенденціями: пошуком багаторівневої теорії пояснення змісту зовнішньої політики (структурно-функціональний підхід), розширенням методологічної бази аналізу зовнішньополітичної діяльності (варто пригадати її велику дискусію в теорії міжнародних відносин, яка увела у міжнародні дослідження практику застосування експлікативних методів).

Структурно-функціональний підхід відбився в теорії прийняття зовнішньополітичних рішень, що починає заявляти про свою автономність.

Теорія прийняття зовнішньополітичних рішень зводить сутність зовнішньої політики до аналізу процесу прийняття рішень у сфері зовнішніх зносин. У свою чергу, вивчення процесу прийняття зовнішньополітичних рішень є динамічним виміром системного аналізу зовнішньої політики. Дослідження детермінант зовнішньої політики без урахування цього процесу виглядає неповним, оскільки саме він є тим самим «фільтром», крізь який проходять найбільш важливі (з точки зору особи/осіб, що виробляють рішення) чинники, що визначають специфіку зовнішньої політики.

Перед тим, як розглядати сутність сформульованих концепцій прийняття зовнішньополітичних рішень, слід вказати на дві методологічні проблеми їх формування. В першу чергу, мова йде про два головні підходи до розуміння процесу прийняття зовнішньополітичних рішень: нормативно-прескриптивний та дескриптивно-експлікативний. Ці підходи виходять із протилежних способів розуміння проблеми: прескриптивний підхід зорієнтований на побудову формальних, нормативно оптимізованих моделей; дескриптивний – на створення емпірично обґрунтованих моделей реальних практик процесу прийняття зовнішньополітичних рішень (націлений на розкриття глибинної мотивації суб'єкта, що приймає те чи інше рішення) [4].

Теорія прийняття зовнішньополітичних рішень розрізняє два рівня вироблення рішення – індивідуальний та бюрократичний. Якщо у першому випадку ключова роль належить особі, що приймає рішення, то у другому – зовнішньополітичне рішення є результатом складної взаємодії бюрократичних структур (Р. Аксельрод, Ч. Бернанд, Д. Дейвіс, Г. Кіссінджер, Дж. Марч, Г. Саймон, Д. Стейнбрюннер). У даному випадку зовнішньополітичне рішення є результатом «політичного торгу» між бюрократичними структурами, кожна з яких має власні (часто відмінні) погляди, позиції щодо розстановки пріоритетів у зовнішній політиці держави. Відносно автономією характеризується операційна модель, що розуміє процес прийняття зовнішньополітичних рішень як послідовність фаз/ операцій (Г. Аллісон).

У третьому періоді формується комплексний підхід до розуміння сутності зовнішньої політики, автори звертаються до проблеми інформаційного забезпечення зовнішньополітичної діяльності («ефект CNN») (Д. Грабер, В. Дадлі, Л. Джеффрєс, Р. Перлофф), набувають популярності теорії лідерства (Б. Корані, Д. МакНіл, А. Мінтц, Д. Мітчелл, П. Петерсон, Т. Престон, Л. Сігельман, М. Херманн, Т. Шо), вивчається роль соціокультурного середовища, національного ядра у формуванні зовнішньої політики, зустрічаються спроби виокремити критерії оцінки ефективності зовнішньої політики (Г. Брук, Ф. Зеліков, Ч. Кеглі-мол., Б. Сепін, Р. Снайдер, Е. Уїткопф). З іншого боку, у теорії зовнішньої політики розпочалася дискусія між представниками класичного підходу і так званім «другим поколінням». Класичний підхід (Г. Аллісон, Г. Брук, М. Іст, Ч. Кеглі-мол., Дж. Розенау, Б. Салмор і С. Салмор, Б. Сепін, Р. Снайдер, Ч. Херманн) фокусує увагу переважно на теорії прийняття зовнішньополітичних рішень, інституційному вимірі зовнішньої політики та компаративістиці, «друге покоління», у свою чергу, представлене більш широким спектром концепцій, як наприклад, національної ідентичності, інформаційного

забезпечення зовнішньої політики (Ф. Зеліков, П. Катценштейн, І. Прізел) чи соціальної основи національного інтересу (М. Фіннермор).

Продовжується дискусія навколо проблеми співвідношення впливу внутрішніх (domestic sources) і зовнішніх (international environment) чинників на формування зовнішньої політики. Водночас робляться спроби об'єднати ці два напрями, наприклад у теорії взаємопроникнення Дж. Розенау (linkage politics) чи в теорії «дворівневої гри»/»two-level-game» (П. Еванс, Р. Путнем, Г. Якобсон) [5]. З іншого боку, аби примирити два напрями деякі дослідники намагаються відштовхуватися від класичних шкіл у теорії міжнародних відносин. У даному плані цікавим виглядає підхід К. Елмана, який звертається до неореалізму [6]. Проте однобічність такого аналізу відразу виявилася. Так, за словами К. Уолтса, теорія міжнародних відносин виходить з унітарності держави як актора. І навпаки, зовнішньополітичний аналіз пояснює, чому країни з рівними ресурсами поведуть себе по-різному на світовій арені. Відмінності у поведінці виходять з відмінностей у внутрішньому устрої. Зовнішня політика ж є продуктом діяльності уряду [7].

У 90-х рр. ХХ ст. – на початку ХХІ ст. в академічних колах з новою гостротою розгорнулися дебати навколо проблеми впливу процесів глобалізації на зовнішню політику і зовнішньополітичний аналіз. Глобалізація часто використовується як аналітичний термін, але «фактично є концепцією». Виходячи з того, що глобалізація є явищем кількісним і якісним, але не «кінцем історії»¹, з'ясуємо її основні риси, аби обміркувати, як і якою мірою позначається її вплив на традиційній концепції зовнішньої політики.

Існує чимало визначень глобалізації, які часто підкреслюють різні аспекти цього явища. Водночас, найширша дефініція глобалізації, можливо, належить Д. Хелду, який визначає її як процес трансформації просторової організації соціальних відносин, що характеризується інтенсивністю зв'язків, посиленням взаємовпливу та взаємозалежності і спричиняє трансконтинентальні або міжрегіональні мережі активності [8].

Це визначення виокремлює те, що може вважатися основною рисою глобалізації. По-перше, глобалізація подається в часовому вимірі – вона не є статичною, не є раптовою подією, а довготривалим процесом в напрямку до «транспланетарного зв'язку» (Дж. Шолте) [9]. По-друге, – що є фундаментально новим – глобалізація тягне за собою поступову трансформацію соціальних відносин від територіально-зв'язаних форм організації (наприклад, держави) до, що називає Дж. Шолте, «супертериторіальності» і, що інші називають «детериторизацією» соціального життя, наприклад, виникнення нових соціальних і політичних утворень не прив'язаних до певної території (М. Байсхайм, Г. Уолтер) [10]. З точки зору Д. Хелда, ці нові утворення називаються «потокми» і «мережами», перші визначаються як рух людей, символів, інструментів тощо в просторі і часі, а останні визначаються як «регульована і чітко визначена взаємодія між незалежними агентами, осередками активності та центрами сили». По-третє, глобалізації притаманні: посилення економічної, соціальної і політичної активності через кордони; інтенсивність, наприклад, зростання взаємопов'язаності в різних сферах; швидкість, з якою міжнародні явища і процеси прискорюються; і впливовість, яка використовується для оцінки ефективності глобалізації.

Глобалізації притаманні чотири головні каталізатори (У. Бек, М. Елброу, А. МакГрю, Д. Хелд, Дж. Шолте):

¹ Наш підхід до глобалізації може бути віднесений до так названого «трансформаційного підходу» (Е. Гідденс, Д. Хелд), що є серединою між противниками глобалізації (Г. Томпсон, П. Хьорст) з, одного боку, і «гіперглобалістами», які або святкують (Ф. Фукуяма), або висловлюють співчуття (Е. Альтфатер, М. Елброу, В. Манкопф) щодо «кінця людської історії», з іншого боку.

1. Політичні рішення: глобалізація частково є продуктом свідомих чи несвідомих наслідків національних та міжнародних політичних рішень, а також продуктом зростаючої тенденції до перенесення суверенітету чи делегування функцій держави міжнародним та наддержавним організаціям, чия кількість та значущість зросла із плином часу (Е. Гранде, Т. Піссе);

2. Технологічний розвиток: глобалізація стала можливою завдяки швидкій еволюції комунікацій, інформації та транспортних технологій, які зменшують значущість відстані і, таким чином, стискають простір та час (М. Кастеллс);

3. Економічний експансіонізм: «глобалізація має розглядатися як частина щонайменше результату ідеї, а точніше ідеї вільного ринку; «вільного», у сенсі звільненого, від політичних, соціальних обмежень (А. Скотт)²;

4. Культурні обміни: глобалізація, на думку деяких експертів, поглиблює процес культурної трансформації: «матеріальний обмін локалізується, політичні обміни інтернаціоналізуються, символічний обмін глобалізується» (М. Уотерс).

У свою чергу, як тренд глобалізації позначається на аналізі зовнішньої політики?

Розпочнемо з того, що глобалізація кидає виклик самій сутності зовнішньої політики, оскільки розмиває відмінності між внутрішнім та зовнішнім, а це є центральним питанням у визначенні зовнішнього у зовнішній політиці³. Однак ніщо не змушує нас думати, що визначення зовнішньої політики зникне. З одного боку, серед усіх тверджень про поступову ерозію територіальної організації соціального життя, держава-нація встояла проти змін і зникне не так скоро [11]. З іншого боку, навіть у все більш детериторіальному світовому порядку, різниця між поняттями «ми» та «інші» буде залишатися до тих пір, доки існують культурні, лінгвістичні та інші відмінності. І ніщо не вказує на зникнення усіх відмінностей, оскільки існує небагато прикладів втілення ідеї, що глобалізація дорівнює універсалізації чи, як стверджують інші автори, вестернізації [12].

Глобалізація також кидає виклик інтерпретації того, як виробляється зовнішня політика - не тільки відповідно до локалізації, типу та формулювання інтересів та цілей зовнішньої політики, а також стосовно способів та інструментів, необхідних для її здійснення у глобалізованому світі.

Змінюється підхід до розуміння інструментів, необхідних для здійснення зовнішньополітичної діяльності, що передбачає вихід за межі традиційного фокусу на матеріальній базі. Безперечно, глобалізація невіддільна від силових структур, асоційованих з міждержавними відносинами, але водночас, трансформації, які вона приносить, змушують звернути увагу на «м'яку силу» у зовнішній політиці (Дж. Най) [13]. У контексті глобалізації сила зосереджується в структурах, і розглядається як здатність держави формувати «правила гри», норми поведінки у міжнародній системі. Структурна сила забезпечується через формування режимів міжнародного співробітництва, які зменшують невизначеність у зовнішньополітичній діяльності держав (С. Стрендж) [14].

Щодо акторів, які формують зовнішню політику, то під впливом глобалізації вони більше не будуть (виключно) територіально організованими. На цьому фоні, глобалізація також передбачає відкриття внутрішньої сфери (У. Бек) [15]. Інтереси не будуть визначатися ані через традиційну ієрархію у міжнародній системі, ані через виключно внутрішні

² Невелика кількість теоретиків навіть зводять глобалізацію до зростання економічної взаємозалежності (для критики цієї точки зору дивись, наприклад, роботи У. Бека)

³ Саме це розмивання між внутрішнім і зовнішнім частково змусило науковців замислитись, чи є зовнішньополітичний аналіз «зайвим» у глобалізованому світі

суперечності між соціальними силами. Скоріше можна очікувати, що інтереси та цілі стануть у рівній ступені продуктом внутрішніх та зовнішніх впливів.

Отже, глобалізація зумовлює формування нової парадигми (С. Койкеляйр, С. Шунц) у зовнішньополітичному аналізі (Див.: табл. 1).

Табл.1. Співвідношення традиційної та нової парадигм у зовнішньополітичному аналізі

Групи	основні одиниці аналізу	традиційна парадигма (класичні теорії міжнародних відносин)	нова парадигма (конструктивізм, глобальне управління)
внутрішнє середовище	актори	держави, еліти, урядові актори	державні актори, неурядові актори, громадські актори
	інтереси та цілі	(обмежена) раціональність: визначення національних інтересів на основі «внутрішніх» переваг	більш варіативні інтереси, специфічні проблеми, менш «егоїстичні» цілі у структурах, глобальний суспільний добробут
	прийняття рішень	конкуренція суспільних сил у територіально обмеженому просторі	багатостороння конкуренція всієї сукупності внутрішніх та зовнішніх суспільних сил
	можливості та інструменти	відносна могутність; традиційна дипломатія: примус та переговори	відносна та структурна могутність; демократія, комунікативна діяльність: дискусії та обговорення/«м'яка сила»
зовнішнє середовище	актори	держави, міжурядові організації, недержавні актори	множинність типів та рівнів: держави, міжурядові та неурядові організації, академічні спільноти, релігійні рухи, ЗМІ, суспільство, індивіди
	структури	міжнародні інституції, міжнародне право	багатовимірною геометрією: формальні та неформальні інституції, мережі та правила
реалізація зовнішньої політики	цілі	інші актори (держави)	множинність акторів на різних рівнях, управлінські структури

Таким чином, глобалізація не робить зовнішньополітичний аналіз застарілим, проте вносить свої корективи у розуміння сутності зовнішньої політики: ускладнюється її структура, з'являються нові сфери її реалізації, які, у свою чергу, зумовлюють розширення інструментів зовнішньополітичної діяльності, збільшується число агентів зовнішньої політики. З цього приводу В. Хадсон зазначає: «Інтерес до зовнішньополітичного аналізу зростатиме, оскільки питання, що в ньому досліджуються, є наразі найважливішими за відсутності стабільної передбачуваної глобалізованої системи» [16].

В умовах використання такого широко набору інструментів зовнішньополітичного аналізу та, враховуючи діапазон концептуального забезпечення даного наукового напрямку, ускладнюється можливість окреслення ймовірних шляхів розвитку аналізу зовнішньої політики. При диференціації підходів щодо вирішення даної проблеми, спробуємо виділити параметри можливостей для подальших наукових розвідок.

Зрозуміло, у контексті постійної динаміки міжнародних процесів необхідним виявиться моделювання зовнішньої політики із застосуванням емпіричних показників, оновлення баз даних, що націлені на підвищення ефективності й оперативності зовнішньополітичного процесу. Отже, перспективними поставатимуть вузькоспеціалізовані наукові дослідження із використанням широкого статистичного матеріалу, залученням методик компаративістики. Особливо гостро розв'язання даного завдання може постати в країнах пострадянського простору, де академічне знання, обтяжене радянським минулим, зобов'язане синхронізуватися у розвитку із зарубіжною науковою думкою через Болонський процес, аби задовольнити потребу у високопрофесійних кадрах.

Маловивченим залишається зовнішньополітичний процес транзитивних країн. Складність розв'язання даного завдання зумовлюється такими обставинами: 1) значними коливаннями у зовнішньополітичному курсі транзитивних держав; 2) турбулентністю внутрішньополітичної сфери, що відбивається на характері розстановки акцентів у зовнішніх зносинах; 3) необхідністю чіткого розуміння дослідником, який вектор транзиту у тій чи іншій країні. Через це аналіз зовнішньої політики даних країн здійснюється на підставі використання емпіричних показників, що дозволяють експерту змоделювати політичну ситуацію в окремо взятій державі (К. Боришполець) [17]. Також, досі не було жодної комплексної спроби з'ясувати вплив державотворчих процесів на зовнішню політику у посткомуністичних країнах. Моделі Ч. Еткінсона є першою фундаментальною роботою у даному напрямі, проте їх недоліком є те, що вони не апробовані на посткомуністичних країнах [18]. Зі свого боку, Д. Хеген розробив теорію так званої «політичної опозиції». Головний її висновок – показати, що політична опозиція у певному режимі, що розглядається як змінна, впливає на специфіку політичної діяльності режиму, у тому числі і у зовнішньому оточенні [19].

Задля обговорення проблем подальшого розвитку аналізу зовнішньої політики за ініціативою Філіпа Шродта було проведено симпозиум, який пройшов у 2001 р. у Чикаго в межах щорічних засідань Асоціації міжнародних досліджень. Дискусії розгорталися навколо двох підходів в аналізі зовнішньої політики: психологічного та інституційного. Як стверджує Дж. Геррісон, перспективними напрямками у зовнішньополітичному аналізі ймовірно виявляться такі: дослідження ролі національної ідентичності у зовнішній політиці; методологічний дискурс; вивчення когнітивних особливостей особи/осіб, що приймають рішення; формування зовнішньополітичного процесу в умовах криз; звернення до компаративістики [20].

Підсумовуючи вище викладене, зазначимо, що кожна теорія, що пояснює сутність зовнішньої політики, надає зовнішньополітичному аналізу нових імпульсів, дозволяє відкрити принципово нові виміри об'єкту пізнання, тим самим збагачуючи і методологічні надбання міжнародно-політичної науки.

Література:

1. Smith S., Hadfield A., Dunne T. (Ed.) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases.* - Oxford: Oxford University Press, 2007.
2. Ibid. – PP. 34-63.

3. Gerner D. «The Evolution of the Study of Foreign Policy». In Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation. ed. Laura Neack, Jeanne A.K. Hey, and Patrick Haney. New Jersey:Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.– P. 19.
4. Див.: Дегтярев А. Принятие политических решений: учеб. пособие для вузов. – М.: Кн. дом «Университет», 2004. – 414 с.
5. Evans P., Jacobson H., Putnam R. Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics. - Berkeley: University of California Press, 1993.
6. Elman C. Hourses for Courses: Why Not Realist Theories of Foreign Policy? // Security Studies. - 1996. - №6. – PP. 7-53.
7. Waltz K. International Politics is Not Foreign Policy. // Security Studies. - 1996. - № 6. – PP. 54-57.
8. Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J. Global Transformations, Politics, Economics and Culture. Cambrige: Polity Press, 1999. – P. 16
9. Scholte J.A. Globalization - a critical introduction. 2 ed. Houndmills: Palgrave Macmillan., 2005.– P. 60
10. Beisheim M., Walter G. «Globalisierung» - Kinderkrankheiten eines Konzeptes. //Zeitschrift für Internationale Beziehungen. - 1997. - №4 (1). – PP. 153-180.
11. Див.: Sorensen G. The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.