

Божко С.О.*

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ШВЕЦІЇ

В статті розглядаються роль і місце державних інституцій Швеції в процесі прийняття зовнішньополітичних рішень. З'ясовуються найголовніші фактори впливу на зовнішню політику Швеції.

Ключові слова: Швеція, зовнішня політика, зовнішньополітичний процес, уряд, парламент, партії, групи інтересів, громадська думка.

Швеція пригортає зростаючу увагу дослідників в силу різноманітних причин. Про цю країну у широкої світової спільноти склалася думка як про модель політичного і економічного розвитку, зразок участі у світовій політиці. Крім того, в міжнародних відносинах Швеція грає роль значно перевищуючу її політичні, військові та економічні параметри.

Актуальність авторського дослідження пояснюється тим, що досвід Швеції у конструюванні власної моделі організації зовнішньополітичного процесу може виявитись корисним в умовах розбудови Україною демократичних засад здійснення зовнішньої політики. Крім того, аналіз теорії і практики зовнішньої політики Швеції може допомогти у визначенні зовнішньополітичної поведінки тієї чи іншої держави, в тому числі і України.

Мета статті полягає в тому, щоб з'ясувати найголовніші фактори впливу на зовнішню політику Швеції і у загальних рисах описати, яким чином державні інституції Швеції включені в процес прийняття зовнішньополітичних рішень.

Організаційні основи зовнішньої політики Швеції, а також фактори впливу на зовнішню політику розглянуто У. Б'єрельдом [4, 5], Ф.Бюндером [6], К. Вальбеком [10], Ю.І. Лавровим [1, 2], Б. Сунделіусом [8, 9] та ін.

Зовнішня політика будь-якої держави є продуктом як внутрішніх, так і зовнішніх впливів і викликів. Їхня специфічна природа та відносна вага різняться від країни до країни та в залежності від характеру зовнішньополітичної проблеми.

В цілому державні органи є офіційно відповідальними за втілення в життя і підтримку зовнішньополітичних рішень. В той же час існують і різні «зовнішні» групи, які намагаються вплинути на ці рішення. «Внутрішні» групи, тобто склад державних органів, формуються з осіб та державних інституцій, на які через закон та політико-адміністративну практику покладена відповідальність за втілення в життя політики, що стосується сфери визначеної проблеми. Це – уряд, міністр, його департамент і в певних випадках парламент або один з його комітетів. Обсяг їхнього впливу залежить частково від їхніх повноважень та формальних законів і природи питання [8, с. 34].

Скандинавські політологи І. Фаурбі, Н. Андрен і К. Вальбек вважають, що, розглядаючи проблеми організації зовнішньополітичного процесу в Швеції, можна виділяти два основні канали впливу громадськості на цій процес. По-перше, це «кількісний (або демократичний) канал» впливу, під яким розуміється ланцюг зв'язків: виборці – партії –

* кандидат політичних наук, науковий співробітник науково-дослідної частини Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

парламент – прем'єр-міністр. По-друге, «корпоративний канал»: учасники організацій «груп інтересів» – державні чиновники (бюрократія) – уряд. Доцільність використання того чи іншого, або відразу двох каналів визначається як змістом питання, так і суб'єктами зацікавленими в його рішенні. Чим більше специфічним є інтерес, і чим більш вузькою є зацікавлена група, тим привабливішим є «корпоративний канал» і менш – «кількісний». І, навпаки, чим більш інтенсивними і глибокими є розбіжності з якого-небудь питання політики, тим більш привабливим є «кількісний канал» впливу [1, с. 19].

В той же час, підкреслюють Я. Якобсен і П. Рісагер, на процес формування зовнішньої політики здійснює вплив і інша група факторів, умовно кажучи – ситуаційно-політичних. Мається на увазі, по-перше, внутрішньополітичне становище в країні, і, по-друге, ситуація на міжнародній арені. Внутрішні фактори, в свою чергу, поділяються на чотири групи: позиція парламенту, зовнішньополітичні платформи партій, позиції організацій «груп інтересів» і громадська думка [7, с. 41].

Відповідно до Конституції Швеції головою держави є монарх. Роль монархів у післявоєнний період обмежується переважно представницькими адміністративними функціями.

Виконавча влада

Історично здійснення зовнішньої політики трактувалось як виключний привілей виконавчої влади. Традиційне її домінування у формуванні зовнішньої політики звичайно є відображеним у Конституції Швеції та політичній практиці. Навіть, сьогодні зовнішня політика розглядається як особлива сфера, де виконавча влада має домінуючу позицію.

Розроблення та втілення в життя зовнішньої політики покладається, перш за все, на уряд. Зовнішньополітичні рішення приймаються Кабінетом міністрів в цілому, а не окремими міністрами. Він несе колективну відповідальність за реалізацію зовнішньополітичного курсу. Тому передбачається, що члени уряду повинні виражати в публічних виступах спільно розроблену лінію [1, с. 21].

Хоча шведська політична культура передбачає наявність ефективного колективного процесу прийняття консенсусних рішень, протягом останніх десятиріч найвищий урядовий орган не представляв собою згуртовану робочу групу. Скоріше Кабінет у складі приблизно 20 міністрів був фрагментований у підсекції, засновані на різноманітних ідеологічних поглядах. Така ситуація спостерігалась під час правління соціал-демократичних кабінетів Улофа Пальме (1969 – 1976, 1982 – 1986), Інгвара Карлссона (1986 – 1991, 1994 – 1996) і Йорана Перссона (1996 – 2006). Так, у дискусійних питаннях членства Швеції в Європейському валютному союзі, військового співробітництва в межах ЄС і з НАТО прем'єр-міністр був змушений втручатись у суперечки між його міністрами. Карлссон і Перссон зміщували тоді політичний баланс то в один, то в інший бік. Критерії такого постійного балансування визначались внутрішньопартійними міркуваннями або прагненням зберегти парламентську більшість і зовсім не якоюсь принциповою позицією щодо самого питання [9, с. 237].

Безпосереднім розробником зовнішньої політики є міністерство закордонних справ на чолі з міністром, відповідальним перед прем'єр-міністром. Щоденне адміністрування зовнішньої політики здійснюється міністерством закордонних справ та іншими міністерствами. Тут готуються та виконуються зовнішньополітичні рішення. Велика кількість рішень, які стосуються рутинних справ, приймаються цивільними службовцями без прямого впливу політичної влади.

Звичайно, що й інші міністерства вступають у зовнішні зносини. Відтак, одним з основних завдань міністерства закордонних справ є координування їхньої діяльності.

Вступ Швеції до ЄС у 1995 р. спричинив великі адміністративні зміни в структурі МЗС і уряду Швеції в цілому. В 1996 р. у МЗС були скасовані традиційні функціональні департаменти з політичних, правових і комерційних справ. Замість них були засновані підрозділи з географічною спеціалізацією і декілька департаментів з орієнтацією на певні проблеми або завдання. Координація відносин з ЄС між всіма міністерствами покладається на спеціальний Секретаріат координації (an EU-Correspondence unit) і Правовий секретаріат з питань ЄС. Крім того, були сформовані підрозділи з європейської інтеграції і європейської безпеки. Для політичного керування був призначений державний секретар з питань ЄС [9, с. 239–240].

Концепції цивільної служби та цивільних службовців у Швеції базуються на класичному європейському уявленні про політично нейтрального адміністратора, який старанно служить уряду. Швеції невідома т.зв. «спойлз» система, яка широко представлена в США і що передбачає розподіл державних посад між прибічниками партії, яка отримала перевагу на виборах. Це, однак, не означає, що та чи інша партійна приналежність у Швеції не впливає на призначення державних службовців на певні посади [8, с. 39].

Іншою характерною рисою є суворий розподіл компетенції та повноважень між міністерством та досить незалежними агенціями, які знаходяться на сходинку нижче. Ці агенції, з одного боку, відповідальні за виконання законів та декретів, з іншого, можуть бути лише проінструкованими зверху шляхом формальних рішень, які приймає уряд. Відтак, цивільні службовці є досить відповідальними в питаннях адміністрування зовнішньої політики.

Крім МЗС, іншими міністерствами, які активно залучаються до здійснення зовнішньої політики є міністерство торгівлі та міністерство оборони. Якщо спочатку МЗС мало традиційну монополію, то зараз воно дуже успішно координує діяльність всіх міністерств, які включені в зовнішньополітичний процес. В області безпеки існує добре встановлений розподіл відповідальності та процедура координації. Зовнішньоекономічна політика здійснюється об'єднаним бюро міністерства закордонних справ та міністерства торгівлі Швеції [1].

В цілому зовнішня політика і особливо політика безпеки є напівзакритими сферами державного регулювання в Швеції. Б. Сунделіус, досліджуючи політику безпеки Швеції, стверджує, що аналіз публічних декларацій і рішень Кабінету тільки відображають поверхневий рівень політичного процесу формулювання і втілення в життя такої політики. Низка зацікавлених органів державної влади «грають гру» за фасадом заяв про політичний і бюрократичний консенсус. Шведська політика безпеки і оборони є яскравим прикладом того, як організаційна політика до і після схвалення офіційного рішення визначає політичний результат. Політика безпеки протягом багатьох років є полем битви між міністерством закордонних справ і оборони [9, с. 238].

Парламент та партії

Роль парламенту у зовнішньополітичному процесі почала швидко підвищуватися після першої світової війни. Це було пов'язано з розвитком ідей парламентаризму та критикою секретної дипломатії, яка здійснювалась урядом.

В парламенті відбувається обговорення різних питань пов'язаних із зовнішньою політикою, робляться запити міністрам, регулярними є виступи з докладом прем'єр-міністра, міністра закордонних справ. Безпосередньо питаннями зовнішньої політики в парламенті займається зовнішньополітичний комітет (utrikesnämnden), що був утворений у 1921 р. Він виконує роль консультуючого органу. Відповідно до Конституції Швеції («Форма правління», прийнята Риксдагом 27 лютого 1974 року; параграф 7 розділу 10) «Комітет

складається з тальману, а також дев'яти інших, як правило, впливових членів парламенту. Комітет скликається на засідання урядом. Уряд зобов'язаний його скликати, якщо не менше чотирьох членів комітету вимагають обговорення якого-небудь питання. Головує на засіданні прем'єр-міністр. Член зовнішньополітичного комітету або той, хто має відношення до комітету, повинні дотримуватися обережності щодо передачі кому-небудь відомостей, які стали відомими йому в силу його становища. Голова може прийняти рішення про обов'язок дотримуватись повної таємниці» [3, с. 49]. «Комітет засідає за закритими дверима» (Акт про Риксдаг від 28 лютого 1974 року, параграф 8 розділу 8), або [3, с. 135].

Отже, зовнішньополітичний комітет, на якому відбуваються наради перед прийняттям зовнішньополітичних рішень, є досить вагомим органом, який задіяний у розробку зовнішньої політики. Крім того, зовнішньополітичний комітет є формальним каналом, через який його члени обговорюють з урядом питання зовнішньої політики. Багато шведських дослідників називають через це його «золотою мишоловкою». Через комітет опозиція стає своєрідним заручником, коли вона володіє певною інформацією і не має права використати її для публічної критики [8, с. 43].

Серед інших парламентських комітетів, що займаються питаннями зовнішньої політики, особливу вагу має комітет у справах оборони. Члени комітету оборони підтримують регулярні контакти з армією і промисловими підприємствами військового призначення.

Також у шведському парламенті є комітет з питань ЄС. Він складається з досвідчених депутатів. Комітет не володіє керівними повноваженнями щодо міністрів уряду і може тільки формулювати поради стосовно позицій, які Стокгольм збирається відстоювати на переговорах у Брюсселі.

Традиційно уряди володіють більшим впливом у формуванні зовнішньої політики, ніж парламенти. Однак зовнішньополітичний процес значно ускладнюється, коли до влади приходить уряд меншості. В цьому випадку активізується парламентська опозиція і через рішення парламенту встановлює зовнішньополітичні рамки діяльності уряду [2, с. 140].

Швеція має багатопартійну політичну систему з широким спектром ідеологічних поглядів. В сучасній Швеції більш типовим є двоблочне суперництво: з одного боку, соціал-демократична партія, а з іншого – блок правих партій. На парламентських виборах 2006 р. перемогла Соціал-демократична партія, однак уряд сформував правоцентристський Альянс: Поміркована партія, Центристська партія, Народна партія і Християнсько-демократична партія.

На партійній конференції чи у виконавчому комітеті можуть обговорюватися та затверджуватися різні зовнішньополітичні рішення.

В процесі прийняття рішень у сфері зовнішньої політики і оборони беруть участь також експерти з питань міжнародних відносин з університетських і дослідницьких центрів Швеції.

Групи інтересів та зовнішня політика

Швеція є однією з найбільш структурованих у соціальному відношенні країн світу. Майже кожний аспект соціального, економічного, політичного і культурного життя має свої формальні організації. Одними з найважливіших груп інтересів є організації наймачів та профспілки робітників. Банки та окремі галузі промисловості мають власні групи інтересів. Всі виробники сільськогосподарської продукції мають свій орган загальнонаціонального характеру – Центристську партію. Крім цих організацій великі фірми можуть відігравати незалежну роль у формуванні зовнішньоекономічної політики. Це, насампе-

ред, стосується транснаціональних корпорацій (Вольво, Ерікссон та ін.), які формують значну частку експорту країни.

Всі вище перелічені групи інтересів є насамперед соціо-економічними організаціями (або організаціями з соціально-економічними інтересами). Але існує і інший тип організацій інтересів, це т.зв. групи підтримки, сформовані навколо певного питання. Групи підтримки мають досить вільну організаційну структуру і такого ж роду «членство» тих, хто є зацікавленим в участі. Такі групи також існують і відносно питань зовнішньої політики. Найбільш яскравими прикладами є кампанія за ядерне роззброєння, організована в кінці 1950-х – поч. 1960-х років, в 1980-х рр. дебати стосовно оборонних програм США, можливостей для загальної безпеки в Європі і перспектив утворення зон вільних від ядерної зброї в різних частинах світу, включаючи Балтику. Одна з найстарших і найбільш оформлених організацій є «Асоціація Півночі», яка сприяє Північноєвропейській інтеграції [8, с. 55].

Організації груп інтересів соціально-економічної спрямованості є тісно інтегрованими в політико-адміністративну структуру і політичний процес. Розмір цього інтегрування колись, навіть, був предметом жвавої політичної дискусії, але, в принципі, він вже є формалізованим у правилах і практиці. Взагалі, це залучення є сприйнятим не тільки як легітимне та корисне, а як необхідне в політичному та адміністративному плані. В Швеції цей процес отримав назву «Гарпсундської демократії», за назвою місця відпочинку прем'єр-міністра, де відбуваються багато зустрічей між урядом та лідерами організацій. Таке включення організацій інтересів у політичний процес отримало назву «корпоративного плюралізму».

Таким чином, організації з соціально-економічними інтересами є тісно включеними в процес вироблення зовнішньополітичних рішень. Їхній вплив насамперед досягається через різні громадські комітети і через регулярний процес консультацій з державними установами. Такі організації впливають на законодавчий процес на його ранній стадії. Різні групи підтримки, які не мають прямого доступу до процесу прийняття рішень, намагаються вплинути на парламент шляхом мобілізації громадської думки та преси [8, с. 56].

Багато дослідників часто підкреслюють вплив преси на процес формування зовнішньої політики. За кількістю газет, виходячи з чисельності населення, Швеція займає одне з перших місць у світі. Радіо і телебачення також присвячують велику увагу міжнародній проблематиці. Шведські засоби масової інформації грають значну роль у визначенні тематики політичних дебатів і виступають важливим каналом спілкування між основними діючими особами у внутрішній і зовнішній політиці [2, с. 147].

Громадська думка

Шведська доктрина «позаблоковості в мирний час задля нейтралітету під час війни», як це офіційно заявлено, є ідеологічним базисом для всієї зовнішньої політики Швеції і підтримується майже всіма верствами населення. Таким чином, будь-яка зовнішня політика, яка реалізується урядом, повинна співпадати з доктриною для того, щоб здобути підтримку та довіру.

З огляду на тему статті, науковий інтерес становлять результати дослідження шведських вчених Ульфа Б'єрельда та Анни-Марії Екенгрєн «Виміри зовнішньої політики: порівняння між Швецією та США» [4]. Ними проводиться щорічний загальнонаціональний огляд громадської думки шляхом опитування-листування.

В основу дослідження була покладена теоретична схема американського дослідника громадської думки Євгена Р. Віткопфа. Останній виділяє такі виміри, навколо яких слід структурувати громадську думку щодо зовнішньої політики:

1) «опозиційний-підтримуючий кооперативний інтернаціоналізм»;

2) «опозиційний-підтримуючий військовий інтернаціоналізм»;

Далі Вітткопф виділяє чотири категорії населення:

1) прибічники жорсткої лінії (підтримка військового інтернаціоналізму, опозиція кооперативному інтернаціоналізму);

2) інтернаціоналісти (підтримка військового інтернаціоналізму, підтримка кооперативного інтернаціоналізму);

3) ізоляціоністи (опозиція військовому інтернаціоналізму та кооперативному інтернаціоналізму);

4) пристосуванці (опозиція військовому інтернаціоналізму, підтримка кооперативного інтернаціоналізму) [4, с. 505].

В загальному плані шведи як група є ізоляціоністами: майже половина населення підтримує «позаблоковість та нейтралітет». Жінки є більш сильними прибічниками «позаблоковості», ніж чоловіки. Старше покоління є більш ізоляціоністськи налаштоване, ніж молодше. Рівень освіти є іншим важливим детермінантом: серед шведів з низькою та середньою освітою кількість ізоляціоністів становить більшість, тоді як серед високоосвічених шведів переважають «пристосуванці». Прибічники Лівої партії, Зеленої партії, Центристської партії, СДП, Консервативної партії є переважно ізоляціоністами, прибічники Ліберальної партії є «пристосуванцями» [4, с. 511-512].

Швеція в етнічному сенсі є гомогенною країною, а можливо, однією з найбільш гомогенних країн світу в соціальному та культурному відношенні. Однак існують розходження і деякі з них є важливими стосовно питань зовнішньої політики.

Швеція дозволила собі прийняти велику кількість іммігрантів з Південної Європи та Близького Сходу. З майже 9 млн. населення близько 1 млн. становлять іммігранти. Це явище викликає активні політичні дебати про те, яким чином ці іммігранти повинні бути включеними до соціальної структури шведського суспільства. Який ефект це справить на зовнішню політику Швеції та на міжнародні відносини – про це ще рано казати.

Висновок

Таким чином, роблячи висновок, зазначимо про виявлені дієвість і стабільність механізму прийняття зовнішньополітичних рішень у Швеції, а також довготривалий характер національних компромісів, в тому числі в питаннях зовнішньої політики. Незважаючи на наявність великої кількості політичних партій та об'єднань і активні політичні дебати – як навколо зовнішньополітичних, так і внутрішньополітичних питань – базові цінності та орієнтири шведського суспільства і держави залишаються незмінними протягом десятиліть. Громадянське суспільство в Швеції володіє досить ефективними важелями демократичного впливу на прийняття державних рішень у зовнішній політиці попри традиційно напівзакритий характер цієї сфери.

Перспективним напрямком дослідження в межах тематики статті вбачається вивчення впливу європейської інтеграції на зовнішньополітичну і воєнну доктрину Швеції, а також зовнішньополітичний процес у цій країні.

Література

1. Лавров Ю.И. Международные аспекты скандинавской модели общественно-политического развития: Автореф. дис...д-ра полит. наук: 23.00.02 / Ин-т обществ. наук при ЦК КПСС. – М., 1991. – 43 с.
2. Лавров Ю.И. Внешнеполитические аспекты «скандинавской модели» // «Скандинавская модель» общественного развития: Реферативный сборник ИНИОН АН СССР. – М., 1988. – 157 с.

3. Могунова М.А. Швеция: Конституция и законодательные акты: пер. со швед. – М, 1983.
4. Bjereld U., Ekengren A.-M. Foreign Policy Dimensions: A Comparison Between the United States and Sweden // *International Studies Quarterly*. – 1999, Volume 43, No. 3. – P. 503-518.
5. Bjereld U., Demker M. *Utrikespolitiken Som Slagfält: den Svenska Partierna och Utrikesfrågorna*. – Stockholm: Nerenius & Santerus, 1995.
6. Bynander F. *Crisis Analogies: a Decision-making Analysis of the Swedish Hårsfjärden Submarine Incident of 1982*. – Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, 1998.
7. Jacobsen J.V., Risager P. *Dansk udenrigspolitik: Selvbestemmelse eller tilpasning?* – Herning, 1984. – S. 41 процитовано з Лавров Ю.И. Указанный труд. – М, 1988. – С. 138.
8. Sundelius B., ed. *Foreign Policies of Northern Europe*. – Colorado: Westview press, 1982. – 225 p.
9. Sundelius B. *The Makers of Swedish Security Policy // Finnish and Swedish Security: Comparing National Policies / edited by Huldt B., Tiilikainen T., Vaahtoranta T., Helkama-Rågård*. – Stockholm: Swedish National Defence College, Finnish Institute of International Affairs, 2001. – P. 232-258.
10. Wahlbäck K. *The Roots of Swedish Neutrality*. – Uppsala: Ord-Form AB, 1986. – 80 p.