

ВНУТРІШНІ ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Юлія Седляр,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародних відносин
та зовнішньої політики
Чорноморського державного університету
імені Петра Могили

Стаття розкриває теоретичні засади дослідження зовнішньої політики. Головну увагу зосереджено на висвітленні ролі внутрішніх чинників, що формують зміст зовнішньої політики держави.

Ключові слова: зовнішня політика, світовий політичний простір, організаційні ресурси, політична система, держава, політична культура.

The article deals with the traditional conceptual background of foreign policy analysis. The main accent is made on internal factors which form the content of state foreign policy.

Keywords: foreign policy, world political environment, organizational resources, political system, state, political culture.

Логічно, що існування «зовнішньої політики» припускає відмінність між внутрішньою сферою (актором і його внутрішнім середовищем) і зовнішньою (міжнародним середовищем, з яким стикається актор) та передбачає наявність певних інструментів її реалізації. Дані компоненти, у контексті процесуального (орієнтованого на процес) підходу, є базовими в аналізі змісту зовнішньої політики (М. Веббер, Р. Гінсберг, Т. Данн, М. Кларк, М. Сміт, С. Сміт, Б. Уайт, А. Хедфілд). А отже, саме їх ми будемо вважати вихідними елементами при визначенні композиційних складових зовнішньої політики держави.

Проблема формування зовнішньої політики посідає вагомe місце у міжнародній політичній науці як у межах вітчизняної, так і зарубіжної школи. Серед усіх робіт фундаментальністю відрізняються наукові розвідки Зб. Бжезинського, Г. Кіссінджера, Дж. Ная, К. Уолтса. З'ясовуючи стан розробки теми, не можна не відзначити роботи російських науковців, зокрема А. Богатурова, К. Гаджиева, М. Лебедевої, О. Панаріна, Д. Треніна, А. Уткіна, Д. Фельдмана, М. Хрустальова, А. Циганкова, П. Циганкова. У межах розвитку досліджень у сфері аналізу зовнішньої політики України глибиною теоретичного розкриття проблематики відзначаються праці Є. Камінського, В. Копійки, О. Коппель, В. Манжоли, Г. Перепелиці.

У свою чергу, ми ставимо за мету розглянути головні внутрішні детермінанти зовнішньої політики держави, що застосовують провідні учасники світового політичного простору для аналізу змісту зовнішньої політики. При цьому ми не прагнули надати вичерпний виклад усього масиву структурних елементів зовнішньої політики держави, що напрацьовані міжнародно-політичною наукою, а через це фокусування уваги на тій чи іншій складовій залежало передусім від того, яке місце вона посідає у міжнародних політичних дослідженнях.

Застосувавши системний підхід до вивчення зовнішньої політики, один із учнів Р. Арона Р. Боск у своїй роботі «Соціологія світу» представляє внутрішні детермінанти зовнішньої політики держави як сукупність наявних ресурсів, якими володіє країна для досягнення своїх цілей. Дослідник розподіляє їх на дві групи: фізичні та духовні [1].

Фізичні (що досягаються безпосередньо) фактори включають такі елементи: простір (географічне положення, його переваги та недоліки); населення (демографічна міць); економіка (економічні ресурси, промисловий і сільськогосподарський потенціал); воєнна міць.

До складу духовних (моральних, соціальних, які не досягаються безпосередньо) факторів входять: тип політичного режиму та його ідеологія; рівень загальної та технічної освіти населення; національна «мораль», моральний тонус суспільства; стратегічне положення у міжнародній системі (наприклад, у межах співтовариства, союзу тощо).

Вказані фактори складають сукупність незалежних складових, які визначають зміст зовнішньої політики держави. Графічно дана концепція, на думку П. Циганкова, може бути зображена наступним чином:

Схема 1. Внутрішні фактори зовнішньої політики

Потенціал держави	
Фізичні фактори	Моральні фактори

До переваг цієї схеми можна віднести її операційність, можливість подальшої класифікації факторів з урахуванням бази даних, можливість застосування комп'ютерної техніки.

Схожий, проте більш широкий набір факторів зовнішньої політики представлений концепцією Ф. Брайара та М. Джалілі [2]. Внутрішні детермінанти зовнішньої політики розподілені на чотири групи: фізичні, структурні, культурні та людські.

Фізичні фактори включають: географічне положення держави, її природні ресурси, властиву для неї демографічну ситуацію. Структурні фактори включають: політичні інститути; економічні інститути; здатність держави використовувати своє фізичне і соціальне середовище, або її технологічний, економічний і людський потенціал; політичні партії; групи тиску; етнічні групи; конфесійні групи; мовні групи; соціальну мобільність; територіальну структуру: частку міського і сільського населення; рівень національної згоди суспільства. Культурні та людські фактори включають: культуру (система цінностей, мова, релігія); ідеологію (самооцінка владою своєї ролі, її самосприйняття, її сприйняття світу, основні засоби тиску); колективний менталітет (історична пам'ять, образ «іншого», лінія поведінки, що стосується міжнародних зобов'язань, особлива чутливість до проблеми національної безпеки, месіанські традиції); якості осіб, які приймають рішення (сприйняття свого оточення, світу, фізичні та моральні якості).

Р. Богданов та А. Кокошин наводять приклад компонентів зовнішньополітичної інформації, необхідної для оцінки потенціалу інших держав і прийняття рішень:

1) воєнні: доктрини нападу та оборони, воєнні плани, стратегічні ідеї й тактичні принципи, організація збройних сил, заклади, індустріальна база, організація управління, командний склад, матеріальна частина, тактика, моральний стан;

2) загальні: топографічні і гідрографічні особливості; історичний нарис;

3) дипломатичні: зовнішня політика, союзи, дипломатичні заклади, особовий склад засобів, міністерства закордонних справ; інструменти здійснення зовнішньої політики (включаючи особисті якості дипломатів, способи і стиль ведення дипломатії, переговорів, нарад, особливості протоколу);

4) політичні: ідеологія, традиції, заклади, діячі, вогнища «політичних суперечок». Сюди відносять і дані про державних діячів як правлячої сили, так і опозиції, про їхні риси, зв'язки, вплив, розбіжності між політичними силами;

5) економічні: стан фінансів і фінансова політика, грошова система, грошовий обіг, заклади, бізнес-еліта, торгівля і торгова політика (ринки, методи ведення торгівлі); цінова

політики, промисловість, її склад і потужність, промислові підприємства і технологічні процеси; сировина, енергетичні ресурси, галузі; сільське господарство;

6) засоби зв'язку транспорту: телефон, телеграф, залізниці, річковий і морський транспорт, легкові та вантажні автомобілі, шляхи, авіація, організація, особовий склад;

7) суспільні: національний склад, верстви населення, структура населення;

8) культурні: заклади, ідейний рівень розвитку, мистецтво і наука, література, віросповідання, радіо, телебачення, преса, кіно [3].

М. Хрустальов виділяє п'ять основних категорій ресурсів (факторів), що визначають зміст зовнішньої політики, а саме – матеріальні, інформаційні, простір (геополітичний простір), час, організаційні [4].

Матеріальні ресурси, у свою чергу, поділяються на: природні, людські (демографічні), воєнні (воєнна сила) та економічні (економічний потенціал). Інформаційні – це засоби політичного, ідеологічного, наукового і культурного впливу. Всі ці види впливу є керованими, тобто суб'єкт може їх використовувати спрямовано. Разом з тим, матеріальні фактори здійснюють вплив лише своєю наявністю. При цьому керувати самим фактом наявності неможливо, адже вона постає як даність. Через це такий стихійний вплив може виявитися альтернативним свідомому впливу інформаційних ресурсів. Стандартним прикладом у цьому плані є заява держави про намір вести добросусідську, дружню політику, що лунає на тлі розгортання гонки озброєнь, збільшення воєнних витрат, проведення масштабної модернізації збройних сил. Вплив останнього фактора значно послаблює або навіть виключає політичний вплив заяви, що скоріше буде оцінена як відволікаючий елемент, пропагандистський акт. Ресурс простору включає геополітичне розташування, топографічні дані тощо. Під організаційними факторами розуміється здатність державного апарату правильно формулювати державні інтереси і раціонально (ефективно) використовувати наявні ресурси для їх забезпечення. Оскільки державний апарат являє собою ієрархічну систему, то особливу роль у ньому відіграє міністерство закордонних справ, що забезпечує реалізацію зовнішньополітичних рішень. У разі непрофесійної роботи МЗС, зменшується обсяг організаційних можливостей, що призводить до марних витрат усіх інших ресурсів. Особливістю організаційних ресурсів є те, що їх дефіцит не можна компенсувати за рахунок інших, адже саме організаційні ресурси покликані забезпечити раціональне використання всіх інших.

Залежно від оперативності залучення ресурси поділяють на реальні та потенційні. Ресурси першої категорії держави здатні залучити миттєво, а інші – лише через певний проміжок часу, до того ж із певним ступенем вірогідності. Вона тим вища, чим більшим ресурсом часу володіє країна. В умовах дефіциту часу залучення певних ресурсів може виявитися малоімовірним. У такому випадку час набуває значення ресурсу.

Якщо казати про ресурс часу, то тут слід відрізнити час фізичний (абсолютний) від часу політичного (соціального). Під останнім розуміють період існування певної політичної ситуації, вдалої або ні для реалізації зовнішньополітичного завдання. Наприклад, під час проведення переговорів важливо дочекатися сприятливого моменту, коли одна зі сторін буде схильна йти на поступки. Якщо ж сторони не зрозуміють сприятливої ситуації, то політичний час домовитися не буде використаний. Проте у майбутньому в окремий період ситуація може повторитися, а отже, ресурс політичного часу буде відтворено, чого не можна сказати про фізичний час, який є невідворотнім.

Залежно від можливості задовольняти зовнішньополітичні інтереси, ресурси поділяють на достатні, недостатні (дефіцитні) та надлишкові. Надлишковість ресурсів є поняттям відносним, вона може стосуватися матеріальних факторів та простору. Однак ресурсна надлишковість стає дедалі більше диференційованою, а ресурсний дефіцит держав, як правило, збільшується. У контексті зазначеного гостроти набуває проблема ресурсного балансу держави. Переважна більшість країн вдало компенсує нестачу одних ресурсів іншими, проте не всім вдається подолати ресурсний дисбаланс. Важливо зрозуміти: це явище тимчасове чи постійне. В останньому випадку подібна ситуація може викликати і

проблеми у сфері зовнішніх зносин (реальні або латентні). Яскравий приклад цього – російсько-китайські відносини. Так, з одного боку, для Китаю історично притаманна ситуація надлишкового людського ресурсу, для сучасної Росії характерною є просторова надлишковість в умовах швидкого скорочення населення, що спричиняє масове переселення китайців до Російської Федерації. Відтак збільшення або, за збереження тенденції, переважання китайців у складі населення країни може призвести до «природного» включення прикордонних територій Росії до складу Китаю або й до конфліктної ситуації у взаєминах між країнами.

Отже, попри відмінність у підходах, переважна більшість фахівців у сфері міжнародної політичної науки, до першої групи факторів, що визначають зміст зовнішньої політики держави, відносять об'єктивні (фізичні) чинники: географічні характеристики держави, її природні ресурси, демографічну ситуацію [5]. Географічні фактори включають у себе розташування, топографію, розмір та клімат.

Сприятливі географічні характеристики країни, за М. Хрустальовим, формують її позиційну перевагу стосовно інших держав. Наприклад, острівне розташування Великої Британії та Японії забезпечувало їм протягом століть відносний захист від зовнішніх вторгнень. Таким чином, вони мали позиційну перевагу над своїми сусідами.

Топографія країни – її гори, ріки та долини – є також важливою. Альпи формують бар'єр, який допоміг захистити Швейцарію від її більших європейських сусідів під час світових воєн. Великі гори в Афганістані були перешкодою британським та радянським завойовникам у минулому, а на початку ХХІ ст. вони часто заважають США та коаліційним військам знешкодити рештки сил Аль-Каїди.

Другим елементом фізичних факторів є демографічна ситуація. Демографічні характеристики країни формують соціальну базу її зовнішньої політики. Вони, у свою чергу, поділяються на вимірювані, та такі, що не піддаються обчисленню.

Вимірювані демографічні показники включають кількість населення, вікову структуру і такі кількісні фактори, як здоров'я та освіта; до невимірюваних факторів відносять, наприклад, моральний стан населення.

До другої групи факторів, що визначають зміст зовнішньої політики держави, відносять суб'єктивні (нефізичні) чинники: тип політичної системи, організаційні ресурси, якості осіб, що приймають зовнішньополітичні рішення, громадську думку, політичну культуру тощо.

Однією зі змінних, які впливають на зовнішньополітичний процес, є тип політичної системи країни. Поділ політичних систем на, скажімо, демократичні та авторитарні є першим кроком до вивчення того, як відрізняється їх зовнішня політика. Адже існують беззаперечні докази того, що різниця у самому процесі обрання та розробки політичного курсу призведе до відмінності у сутності обраної зовнішньої політики. У демократичних державах інтереси населення найбільше представлені у зовнішньополітичних інтересах, проте це не означає, що вони є тотожними. Це пояснюється такими обставинами: суспільство саме по собі є диференційованим, окремі верстви населення можуть мати протилежні настрої, ціннісні орієнтації; населення схильне оцінювати зовнішню політику крізь призму стереотипів, традицій, не володіючи повною інформацією про подію. До того ж ЗМІ часто надають суперечливі дані, інколи – відмінну інтерпретацію подій, що посилює емоційну складову оцінки ситуації, а отже, унеможливорює об'єктивне сприйняття процесів. Відомствам, що відповідають за зовнішньополітичну діяльність, доводиться працювати із закритою (таємною) інформацією, що може внести суттєві корективи у зовнішню стратегію і водночас викликати нерозуміння серед населення.

Організаційні ресурси (ефективність управління) країною є елементом, що визначає специфіку зовнішньополітичної діяльності. Проблема полягає не в тому, яку форму управління має країна – демократичну чи авторитарну. Питання лежить у площині адміністративної компетенції: чи має країна добре організовану та ефективну адміністративну структуру, яка дозволяє їй повністю використовувати свій потенціал.

Головною перешкодою на шляху до ефективної організації зовнішньополітичного процесу є надмірна корумпованість державного апарату, у тому числі найвищої ланки. За таких обставин до складу національних інтересів неминуче інкорпуються інтереси інших держав, інколи навіть недружніх.

Якості осіб, що приймають зовнішньополітичні рішення, – також важливий компонент зовнішньої політики держави. Наприклад, образ прем'єр-міністра добре послужив Великій Британії під час Другої світової війни. Для порівняння, президентство Бориса Єльцина, яке почалося героїчно, поступово перетворилося на некомпетентність як хворобу: часто сп'янілий Єльцин ставав дедалі сумнішою карикатурою на самого себе в минулому.

Громадська думка є наступним фактором, що визначає зміст зовнішньої політики держави. Дослідження впливу громадської думки на зовнішньополітичний процес активно розпочалися у США після В'єтнамської війни. До цього ж переважна більшість американських фахівців вважали, що населення немає значного впливу на зовнішню політику через низьку поінформованість, емоційність сприйняття інформації і стереотипність у політичних оцінках. Однак Е. Віткопф, Й. Гурвітц, М. Пефлі, Б. Пейдж, Р. Шапіро у своїх роботах зафіксували такі два моменти: 1) громадська думка є структурованою і стабільною; 2) громадська думка є послідовною. Вивчаючи громадську думку, вчені прийшли до того, що вона має дві тенденції прояву: 1) схильність до кооперативного інтернаціоналізму; 2) схильність до військового інтервенціоналізму. Такий висновок був зроблений на основі аналізу ставлення американців до використання американської військової сили за кордоном; до комунізму; до американсько-радянських відносин. Збіг цих двох тенденцій утворює чотирирівневу систему цінностей, яка найкраще описує стан американської громадської думки [6].

Серед рівнів виокремлюють такі: інтернаціоналістський, ізоляціоністський, пристосовницький і «жорсткої лінії». Інтернаціоналісти підтримують як кооперативний, так і військовий підходи до здійснення зовнішньої політики і відображають настрої напередодні В'єтнамської війни. Ізоляціоністи заперечують як кооперативний, так і військовий інтернаціоналізм і виступають за зменшення втручання США в глобальну систему. Конформісти підтримують кооперативний інтернаціоналізм, але відхиляють військовий. Прихильники «жорсткої лінії» підтримують військовий інтернаціоналізм, заперечуючи кооперативний. На думку Віткопфа, ці прошарки населення майже пропорційно розподілені в американському суспільстві: інтернаціоналісти становлять 29%, ізоляціоністи – 22%, конформісти – 26%, прихильники «жорсткої лінії» – 23% [7].

Д. Розенау і О. Холсті запропонували три відмінні системи політичних ціннісних орієнтацій, що характеризували ставлення американців до зовнішньополітичного курсу США і способу вирішення міжнародних проблем у період після завершення війни у В'єтнамі. При цьому фахівці зазначають, що ці цінності залишають свій вплив і дотепер. Вони виокремили такі системи:

- інтернаціоналістська періоду «холодної війни»;
- інтернаціоналістська періоду після завершення «холодної війни»;
- ізоляціоністська (або напівізоляціоністська).
- Перша система цінностей виходить з таких основних положень:
- глобальні проблеми розглядаються в контексті розподілу світу на Схід – Захід;
- Радянський Союз є вирішальним моментом у зовнішній політиці США;
- міжнародна система розглядається переважно як конфліктна.

Глобальна система будується на конфронтації між експансіоністським СРСР з його союзниками, з одного боку, та некомуністичними націями, з іншого.

Друга ціннісна система виходить з таких положень:

- світ розподілений не лише на Схід і Захід, а й на багатий регіон – Північ і бідний – Південь;

- глобальні проблеми – світова бідність, регіональні конфлікти, встановлення глобальної справедливості є визначальними для нової зовнішньої політики США.

Ця система цінностей, на думку О. Холсті і Дж. Розенау, превалює і серед американських високопосадовців.

Третя ціннісна система виходить з нерозв'язаних проблем усередині США і спрямована на зменшення їх глобального втручання. Вона містить такі принципові положення:

- міжнародні конфлікти, баланс сил на світовій арені є менш визначальними для американської зовнішньої політики;
- внутрішні проблеми США, такі як інфляція, безробіття, злочинність, забруднення довкілля є домінуючими факторами при виробленні зовнішньополітичного курсу США.

Американські політологи відзначають при цьому, що ліберальна ідеологія є підґрунтям для ізоляціоністської та інтернаціоналістської політики періоду після закінчення «холодної війни»; консервативна – для інтернаціоналістської періоду «холодної війни» [8].

Таким чином, взаємозв'язок громадської думки і зовнішньої політики став одним з найбільш важливих і складних питань в аналізі зовнішньої політики. На сьогодні вчені фіксують посилення впливу громадської думки на зовнішню політику, що пов'язують передусім із розвитком інформаційних технологій, поширенням ЗМІ, їх доступністю широкому загалу, які стимулюють громадськість до активної позиції у сфері зовнішніх зносин.

Держава не є єдиною структурою. Навіть авторитарні держави є складними політичними організаціями. Тому всі рішення зовнішньої політики приймаються в специфічному внутрішньому контексті, що включає й політичну культуру суспільства.

Політична культура має два головні аспекти: національний історичний досвід – сума подій і методів, які сформували країну та її громадян; національний елемент. Фахівці, які вивчають політичну культуру, схильні визнати, що продемонструвати у переконливій манері незалежний вплив культури на зовнішньополітичну поведінку держави доволі складно. Щоб почати долати цей виклик і відтак з'ясувати її вплив на зовнішню політику, поділимо політичну культуру на відносини до (1) захисту території країни та її населення; (2) створення і підтримки сприятливого зовнішнього середовища; (3) проектування цінностей, тобто оцінка інших за своїми цінностями та обернення інших у свою ціннісну систему. Ці три аспекти можуть використовуватися, аби розглядати роль політичної культури у формуванні зовнішньої політики будь-якої держави [9].

Таким чином, зовнішня політика не формується за єдиною схемою. Природа цього процесу залежить від багатьох факторів, у тому числі і внутрішнього походження, ступінь впливу яких залежить як від об'єктивних, так і суб'єктивних чинників.

1. Цыганков П. А. Теория международных отношений: Учебн. пособие. – М.: Гардарики, 2002. – С. 62. 2. Там само. – С. 63. 3. Богданов Р. Г., Кокошин А. А. США: Информация и внешняя политика / Отв. ред. В. И. Гантман. – М.: Наука, 1979. – С. 189. 4. Хрусталева М. А. Структура внешнеполитического курса государства. Современная мировая политика: прикладной анализ / Отв. ред. А. Д. Богатуров. – М.: Аспект Пресс, 2009. – С. 129-131. 5. Rourke J. T. International Politics on the World Stage. – McGraw-Hills / Dushkin Companies, 2003. – p. 267-268. 6. American Foreign Policy and Process / Ed. Rourke J. T. – NY., 1992. – p. 514. 7. Ibid. – p. 515. 8. Ibid. – p. 518-520. 9. Rourke J.T. International Politics on the World Stage. – McGraw-Hills / Dushkin Companies, 2003. – p. 92.