

мають бути витрачені на вирівнювання їх економічного розвитку. Взаємовідносини ЄС з Росією будуються не стільки на принципах сусідства, скільки на основі ідеї включення Росії в загальноєвропейський економічний і соціальний простір. Між ЄС та Росією фактично існує консенсус щодо поглибленого "стратегічного партнерства" та формування "Спільного європейського економічного простору", що передбачає сприяння вступу Росії до СОТ, секторальний рух до вільної торгівлі, співпрацю в галузі енергетики та захисту довкілля, діалог щодо проблем безпеки.

Характерною рисою політики ЄС є прагнення виробити універсальну стратегію відносин, яка б у нових умовах визначала його політику щодо третіх країн, які мають спільний кордон та тісні економічні стосунки з ЄС. І хоча після розширення, ЄС матиме на східних кордонах лише країни, що свого часу входили до складу колишнього Радянського Союзу, останні значно різняться за своїм економічним потенціалом, рівнем демократизації суспільства, зовнішньополітичними пріоритетами. Особливе місце в цьому контексті займає Україна, яка вимагає враховувати таку диференціацію при формуванні комунітарної стратегії. Приклад взаємовідносин ЄС – Україна в цьому контексті є досить виразним, оскільки за наявності спільних цілей і задач демонструє принципові розбіжності щодо шляхів їх досягнення. Обидві сторони зацікавлені в розширенні на територію України зони стабільності та безпеки, що зумовлено зростанням рівня благоустрою населення, проведенням демократичних реформ у суспільстві. Україна безпосередньо пов'язує цей рух з майбутнім входженням до ЄС, тоді як останній вважає дані реформи лише передумовою можливого членства, перспективи якого для України сьогодні не визначено. Частково така позиція ЄС пояснюється відсутністю достатньо чіткої та узгодженої концепції європейського інтеграційного процесу, загального бачення майбутнього європейської інтеграції.

У запропонованій Комісією стратегії "сусідства" знайшов своє відображення вже перевірений на країнах ЦСЄ принцип "самодиференціації". Запропонований у Гельсінкі принцип "реґати" фактично перекладав відповідальність за успіхи в реформах на самих країн-кандидатів, що і визначало швидкість їх просування до ЄС. Цей підхід забезпечує максимально гнучку та диференційовану форму співробітництва, що на практиці визначає швидкість просування кожної країни – кандидата до ЄС. Для України, яка висловлює готовність інтегруватися до ЄС, такий підхід, за сприятливих внутрішніх (внутрішні економічні та

політичні реформи) та зовнішніх факторів (успішні реформи в самому ЄС, які збережуть сприятливі передумови для наступного розширення), може слугувати інструментом вироблення української методології наближення до ЄС та дозволити на практиці продемонструвати свої досягнення на шляху євроінтеграції.

У зв'язку з вищезгаданим, практичні інтереси України в запропонованій ЄС політиці "сусідства" можуть бути зосереджені на реалізації конкретних проектів у досить вузьких напрямках співробітництва і, одночасно, підвищенні формату цього співробітництва на якісно новий рівень. Хоча "статус сусідства" і не передбачає сьогодні реальних перспектив членства для України, він все ж відкриває більш широкі можливості для взаємного співробітництва. Насамперед це стосується положень першої частини Комунікації, що розглядає можливість утворення Зони вільної торгівлі між ЄС та Україною та розширення на неї відповідних положень про вільне пересування капіталів, товарів, послуг і робочої сили. Незважаючи на дещо теоретичний сьогодні характер більшої частини положень спільного ринку ЄС – Україна, які стосуються, в першу чергу, вільного пересування робочої сили, капіталу та послуг, визначення цих задач як першочергових може стати важливим кроком на шляху зближення України з ЄС.

1. Урядовий кур'єр. – 2003. – 19 берез. 2. Зленко А.М. Зовнішня політика України: від романтизму до прагматизму // Виступи, промови, інтерв'ю та статті Міністра закордонних справ України А.М.Зленка. – К. 2001. – С. 23.
3. Украинская Инвестиционная Газета. – 2003. – 23 сент. – С. 2. 4. Зеркало недели. – 2003. – 27 сент. 5. Гальчинський А.С. Україна – на перехресті геополітичних інтересів. – К. 2002. – С. 141. 6. Зеркало недели. – 2002. – 27 апр. – 11 мая. 7. Бюллетень иностранной коммерческой информации. – 2000. – 29 февр. – С. 3. 8. Зеркало недели. – 2003. – 27 сент. 9. Европейский Союз и европейские страны СНГ. – М., 2002. – С. 164. 10. "Газовий трикутник" – Україна-Росія. (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2002. – №3. – С. 7. 11. Beyond EU Enlargement. The Agenda of Direct Neighbourhood for Easter Europe. Iris Kempe (ed.). – Guttersloh. 2001. – Vol. 1. – P. 82. 12. Assessment of Internal and External Gas Supply Options for the EU? Observatoire Méditerranéen de l'Energie. – 2001. – Juillet. – P. 12. 13. Эксперт. – 2000. – № 11. – С. 28. 14. Хоффманн Л., Мьоллерс Ф. Україна на шляху до Європи. – К., 2001. – С. 171. 15. Зеркало недели. – 2003. – 22 мар. 16. Євробюлетень. Інформаційний бюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні. – 2003. – Вересень. – С. 2. 17. Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку: Монографія Національного інституту стратегічних досліджень і Національного інституту українсько-російських відносин. – К., 1999. – С. 66. 18. Черкаський І.Б. Фінансове співробітництво України з Європейським Союзом. – К., 2001. – С. 76–77. 19. Євробюлетень. Інформаційний бюлетень Представництва Європейської Комісії в Україні. – 2003. – Вересень. – С. 11. 20. Зеркало недели. – 2003. – 11 окт.

Надійшла до редколегії 23.11.04

І.Д. Дудко, канд. іст. наук

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА США У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗА ПОСТБІПОЛЯРНІ ЧАСИ: ПОЛІТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

Визначено ступінь відповідності сучасних повноважень американського президента у сфері зовнішньої політики Конституції США, а також демократичним засадам функціонування американського суспільства та моральним нормам сучасних міжнародних відносин.

The aim of the article is to define to what extent the contemporary powers of American president in the sphere of foreign policy could coincide the Constitution of the USA as well as democratic foundations of American society and the present international relations moral norms.

З погляду багатьох сучасних аналітиків провідна роль у системі формування й реалізації американської зовнішньої політики традиційно належала і продовжує належати президенту країни. Значною мірою це визначається конституційними нормами, що зумовили закріплення за президентом цілої низки фундаментальних повноважень, пов'язаних із реалізацією наданих йому функцій як глави держави, головного дипломата, головного законодавця, глави виконавчої влади і головнокомандуючого збройними силами США. Сукупність цих повноважень стала реальною засадою впливів прези-

дента на систему зовнішньої політики, хоча ступінь дієвості цих впливів на різних етапах історичного розвитку американського суспільства зумовлювався багатьма чинниками, зокрема, особливостями реалізації внутрішнього політичного процесу країни, спрямуванням внутрішніх і зовнішніх інтересів США, роллю країни в системі міжнародних відносин тощо. Так, чинник однополярності світу за постбіполярні часи із специфікою підходів урядовців США щодо визначення глобально орієнтованих національних інтересів країни зумовив й специфічні тенденції реалізації президентами їхніх повноважень, а це,

у свою чергу – необхідність серйозного аналізу цих тенденцій з погляду на суть, характер і перспективи реалізації самої зовнішньої політики США.

Слід зазначити при цьому, що попри свою актуальність зазначений напрям дослідження не знайшов на сьогодні необхідного висвітлення в українській американістиці, а існуючі джерела відповідного напрямку, підготовлені ще за радянських часів, навіть за умов певних цікавих роздумів щодо конституційних засад формування і функціонування державних структур США, характерних для американського суспільства підходів щодо реалізації повноважень президента у сфері зовнішньої політики [1–7], не дають уявлення щодо особливостей вияву цих підходів в умовах постбіполярного світу.

З іншого боку, широкий арсенал наукових розвідок щодо зазначеного є накопиченим на сьогодні в американській політичній думці, що дає змогу не тільки певним чином узагальнити існуючі знання, а й визначити коло проблем, що можуть становити інтерес з погляду на аналіз сучасної зовнішньої політики США. Серед таких – традиційність і специфічність тлумачення американськими політиками та теоретиками конституційних положень щодо повноважень президента у сфері зовнішньої політики в умовах окремих, переломних етапів американської історії, загальна спрямованість і практика реалізації деяких, найбільш суттєвих функцій президента щодо формування зовнішньополітичного курсу в умовах біполярності світу, специфічна тенденційність їх виявлення за постбіполярні часи.

Розгляд цих проблем, як вважається, може мати плідні наслідки, і насамперед щодо з'ясування того, наскільки сучасні тенденції реалізації повноважень президента США у сфері зовнішньої політики можуть співвідноситися із затвердженнями щодо цього положеннями Конституції країни, а також демократичними засадами функціонування американського суспільства, що первісно будувались на рівновазі задіяних до політичного процесу державних структур. З іншого боку, аналіз зазначених проблем дає можливість визначити ступінь впливу сучасних тенденцій реалізації повноважень президента США у сфері зовнішньої політики на характер самої зовнішньої політики країни, показати ступінь ваги тих чи інших зовнішньополітичних функцій американських президентів у сучасній системі міжнародних відносин, що значною мірою характеризується неоглобалістськими позиціями в них США.

Так, неможливо не визнати особливої ролі у сфері зовнішньої політики, а також специфіки реалізації у постбіполярному світі тих функцій, що зумовлюються, наприклад, позиціями президента як глави держави, головного дипломата і головного законодавця країни. Так, відповідно до невід'ємних повноважень президента як глави держави, він об'єктивно набуває статусу головного дипломата – особи, з якою офіційно контактують іноземні уряди. Хоча на практиці багато повноважень президента в цьому відношенні делеговані на сьогодні його підлеглим, юридично тільки він може офіційно представляти Сполучені Штати на міжнародній арені.

Дані позиції є відтворенням положень Конституції США, яка (згідно зі ст. II, розділу 3) надає президентові владу "приймати Послів та інших Державних Міністрів іноземних держав" [8, с. 21], що вже за часи першого президента США Дж.Вашингтона сприймалося в межах виконавчої влади у більш широкому розумінні – як право президента визначати коло держав, з якими Сполучені Штати можуть встановлювати й розвивати міжнародні відносини [9, с. 220]. І хоча дебати щодо тлумачення обсягу зазначених повноважень з боку виконавчої і законодавчої влади вибухали в Сенаті після Дж.Вашингтона ще протягом достатньо тривалого часу, і відбиток цих дебатів виявив себе навіть за часи Г.Трумена у зв'язку з необхідністю визначення позиції США щодо послів тільки-но утвореної держави Ізраїль

[9, с. 220], втручання Сенату у процес визнання президентом інших держав слід вважати нехарактерним для політичного процесу США явищем. Так, більш традиційним у цьому плані є збереження за президентом виключного права визнання іноземних держав, і навіть у тих надзвичайних випадках, коли дії президента могли радикально змінювати напрями зовнішньої політики США. Ідеться, наприклад, про визнання президентом Ф.Д.Рузвельтом 1933 р. Радянського Союзу, що заклало підвалини принципово новим підходам щодо реалізації американської зовнішньої політики в біполярному світі або визнання урядом Дж.Буша-старшого 1991 р. незалежності республік колишнього Радянського Союзу, що сформувало окремий, принципово новий і надзвичайно важливий для національних інтересів США напрям дипломатії в постбіполярному світі.

Визначаючи критерії, згідно з якими дії президента щодо встановлення й розвитку дипломатичних стосунків з іншими державами могли б набути легітимного характеру, американські теоретики С.Крабб і П.Хобт посилаються на два підходи, що протягом тривалого часу виявляли себе в західній і, зокрема, американській політичній думці. Перший з них є витоком класичного міжнародного права, де пріоритетами щодо визнання однієї держави іншою вважаються чинники стабільності уряду держави, яку мають визнати, поширення урядової влади цієї держави по всій її території, визнання урядом даної держави міжнародних зобов'язань, причому незалежно від природи даного уряду або його ідеологічного спрямування в системі міжнародних відносин [10, с. 18]. Так, можна передбачити, що саме цей підхід став від початку 1920-х рр. політичною платформою урядових кіл країн Західної Європи, а з 1933 р. – уряду США щодо встановлення дипломатичних стосунків з ідеологічно протилежним до них СРСР.

І в той же час не можна не визнати достатню впливовість у межах американської політичної думки і практики і другого підходу, що стверджує як основоположні чинники визнання держави, і насамперед з боку Сполучених Штатів, підтримку уряду даної держави її населенням, повагу даного уряду до прав людини та засад визнаного більшістю країн міжнародного права. Вважається, що одним з теоретиків даної концепції ще напередодні Першої світової війни став В.Вільсон, який відмовився визнати 1913 р. диктаторський режим Уерта в Мексиці, що був установлений антидемократичним шляхом. І хоча історично роль США в Мексиканській революції 1910–1917 рр. навряд чи може бути оціненою виключно з демократичних позицій, традиція на визнання урядів за чинником їхньої конституційності та відповідності моральним нормам почала після того достатньо активно стверджуватись у дипломатії США новітніх часів. Так, саме дана платформа, принаймні згідно з офіційною версією, диктувала протягом 1920-х рр. зовнішньополітичний курс США щодо комуністичної Росії, а з 1922 р. – СРСР; визначила курс Сполучених Штатів щодо режиму Мао Цзедуну в Китаї в 1950–1960-ті рр. та режиму М.Нор'єги в Панамі в 1980-ті рр. [10, с. 18–19].

Виникає, однак, питання щодо теоретичного підґрунтя дипломатичних зв'язків США з країнами, що почали виборювати своє право вважатися демократичними за постбіполярні часи.

Практика реалізації американської зовнішньої політики постбіполярного періоду дає можливість стверджувати про залучення обох вищезазначених концепцій до формування зовнішньополітичних орієнтацій США до таких країн. Причому, якщо щодо країн колишнього соціалістичного табору Центральної, Східної і Південної Європи США будували свою дипломатію протягом 1990-х – початку 2000-х рр. виключно з урахуванням позицій другого підходу, і саме ці позиції, як це можна припустити, стали платформою агресії США в межах операції НАТО проти режиму Мілошевича в Югославії, тенденції дипломатії США щодо країн пострадянського

регіону або низки країн Сходу стали відображенням постулатів обох вищезазначених підходів.

Дані тенденції можуть розглядатися як такі, що зумовлюються комплексом національних інтересів США, де лінія на підтримку демократії (як провідна серед низки проголошених у політиці Сполучених Штатів за постбіполярні часи) стикається з не менш важливими орієнтаціями на поширення американських геополітичних впливів, захисту економічних інтересів, інтересів безпеки і т.д.

Важливо відмітити в даному плані не тільки комплексність, а й варіативність інтересів Сполучених Штатів щодо окремих країн або регіонів країн, що перебувають на перехідному етапі розвитку. Так, якщо процес становлення й розвитку відносин США, скажімо, з Росією, Україною, Білоруссю як країн пострадянського простору значною мірою пов'язувався із тенденціями ствердження демократії в цих країнах або, з іншого боку, в системі інтересів США до цих країн проблеми демократії посідали якщо не переважає, то відчутне місце, в системі інтересів США до країн Закавказзя та Середньої Азії, а також окремих країн Сходу проблеми демократії традиційно поступались економічним (енергетичним) інтересам, а після подій 11 вересня 2001 р. – комплекс енергетичних інтересів, тісно пов'язаних з інтересами безпеки [11–15].

Звертаючись до проблеми суперечливості тенденцій дипломатії США, і насамперед за постбіполярні часи, Т.Каротерз як представник фонду Карнегі з проблем міжнародного миру відмічає наступне, звертаючись до характеру стосунків Сполучених Штатів з низкою країн Середньої Азії і Сходу, у тому числі на пострадянському просторі: "Коли Джордж У.Буш посів свій офіс..., деякі оглядачі передбачали, що підтримка демократії у світі стане головною проблемою його президентства... Але події 11 вересня кардинально змінили картину. Де саме у світі, як і чи будуть взагалі США підтримувати демократію стало центральною проблемою дебатів відносно політики США з урахуванням значного кола держав, включаючи Єгипет, Іран, Ірак, Киргизстан, Пакистан, Росію, Саудівську Аравію, Узбекистан і багато інших".

Хоча боротьба з тероризмом значно підвищила значення демократії як мету політики, визначити суть проблеми стало важче. Сполучені Штати зіштовхнулись з двома суперечливими імперативами: з одного боку, боротьба проти Аль-Каїди спокушає Вашингтон відкинути сумління відносно демократії і шукати більш тісні зв'язки з автократіями на Середньому Сході і в Азії, а з іншого – державні діячі і політичні експерти США все переконливіше розуміють, що саме нестача демократії в багатьох країнах сприяє зростанню ісламістського екстремізму.

Розв'язання проблеми не буде легким завданням, оскільки Буш та його зовнішньополітична команда демонструють приклад, хоча й початкової, але вже достатньо відчутної роздвоєності особи: "Буша як реаліста", що активно культивує теплі стосунки з "дружніми тиранами" в багатьох частинах світу, і "Буша як представника неорейганівського курсу", що енергійно виступає за нову демократичну кампанію на Середньому Сході. Від того, як адміністрація розв'яже цей незручний дуалізм, залежить не тільки майбутнє війни з тероризмом, а й напрям, характер зовнішньої політики Буша в цілому" [11, с. 84–85].

Суперечливість тенденцій зовнішньополітичного курсу, пов'язаного із амбіційністю, глобалізмом цілей політичного керівництва країни – це лише одна зі сторін, яка характеризує зовнішню політику США за постбіполярні часи. Інша – суб'єктивізм процесу формування американських зовнішньополітичних орієнтирів, зумовленість цих орієнтирів переважно позицією президента, який, спираючись на надані йому повноваження як глави держави, головного дипломата, а до того ж – головного законодавця, в змозі надати легітимності тим рішенням, і насамперед через укладання відповідних його позиції угод, договорів тощо, які можуть мати провідне значення

задля ствердження здійснюваної зовнішньополітичними відомствами США політики і дипломатії.

Так, незважаючи на те, що Конституція США (ст. II, розділ 2) стверджує право президента "за Порадою і за Згодою Сенату укладати договори, які знаходять підтримку двох третин діючих узгоджено сенаторів" [8, с. 21], вірогідність реального контролю щодо ініційованого президентом переговорного процесу на практиці є вельми обмеженими. За винятком короткого досвіду перших років американської республіки президенти США завжди вважали, що переговори є виключно їхньою прерогативою, тоді як ствердження результатів цих переговорів або досягнення згоди відповідно до результатів цих переговорів з боку Сенату – це стадія, що наслідують дії президента.

Безсумнівно, неможливо не визнати певного розподілу повноважень виконавчої і законодавчої влади США щодо проведення підписаного договору у сферу політичної практики. Стверджуючи роль в цьому аспекті Сенату, деякі сучасні політологи посилаються на історичні прецеденти, найбільш відомий з яких пов'язується з відмовою Сенату ратифікувати Версальський договір, поданий на розгляд В.Вільсоном після Паризької мирної конференції (1919). До цього додаються й посилення на практику широких консультацій, здійснювану багатьма президентами задля узгодження його дій із Сенатом.

І в той же час, не можна не погодитись із поглядом американських дослідників Ф.Гартманна і Р.Вендзеля, що президент утримує найбільш важливі важелі впливу на процес, пов'язаний із підготовкою і приведенням в дію підписаних за його ініціативою дипломатичних документів. "Хоча люди часто говорять, що Сенат "ратифікує" договори, це є технічно неправильним, оскільки Сенат висловлює згоду чи незгоду, – зазначають вони. – Якщо Сенат висловлює згоду, вимагається наступний крок щодо його ратифікації. Договір, як наступна стадія, має бути підписаним і проголошеним президентом". І далі: "Президент зберігає ініціативу протягом усього процесу (обговорення договору в Сенаті. – *Авт.*). Він може в будь-який момент до підписання договору відізвати його з обговорення... Він може відмовитись від підписання договору, ухваленого Сенатом або... дати зрозуміти, що він не підпише договір за умов його певної зміни, примушуючи визнання переваг поданого ним варіанта. Президент має повноваження анулювати договір після введення його в дію, якщо участь в ньому США може викликати занепокоєння" [16, с. 127].

На додаток до вищезазначеного не можна не визнати і такий важливий важіль впливу президента на сферу дипломатії і здійснюваної ним зовнішньополітичної стратегії, як президентські виконавчі угоди – документи, які укладаються головами держав і не вимагають санкції Сенату на ратифікацію. Характерно, що навіть тоді, коли визнання виконавчих угод президента Сенатом набуває політично важливого значення, вимагається їх підтримка не двома третинами, а простою більшістю сенаторів.

Сучасні аналітики відзначають різну міру можливої ваги угод президента, не виключаючи й такі з них, які мають неформальний характер або навіть характер усної домовленості між президентом США і державними діячами інших країн. І водночас загальноновизнаним є те, що за формою і значенням виконавчі угоди президента можуть не відрізнятись від договорів і, як це стверджував у свій час один з найвідоміших теоретиків сучасної зовнішньої політики США А.Шлезінгер, чітких відмінностей між договорами і виконавчими угодами президента на практиці дійсно не існує [17, с. 85–86].

Так, хоча за логікою речей договори могли б вважатися документами більш фундаментального значення, історія зовнішньої політики США надає приклади, коли саме виконавчі угоди формулювали основоположні підходи щодо реалізації американської зовнішньої політики. До таких можна віднести, наприклад угоди, укладені президентами США на Ялтинській (1945) і Потсдамській (1945) конференціях, що заклали підвалини

міжнародних відносин в Європі й Азії після Другої світової війни, Кемп-Девідські угоди (1978) щодо миру на Близькому Сході, угоди щодо роззброєння між СРСР і США періоду холодної війни.

Доречно відзначити в цьому сенсі й фундаментальність тих угод президентів і провідних державних діячів США, що зумовили перехід людства до постбіполярного світу та сформулювали певні тенденції міжнародних відносин за постбіполярних часів. Особливе значення, як вважають аналітики, відіграли угоди і взаємні домовленості президента Дж.Буша-старшого з лідером СРСР М.Горбачовим щодо різних аспектів майбутнього устрою посткомуністичних країн Східної Європи, реюніфікації Німеччини, роззброєння двох суперпотуг, характеру військової та інших форм радянської допомоги Нікарагуа, ролі СРСР у системі здійснюваних США зусиль щодо обмеження експансіоністської політики Іраку в Перській затоці..., а на менш офіційному рівні – додаткові домовленості держсекретаря США Дж.Бейкера періоду адміністрації Дж.Буша-старшого з відповідними офіційними представниками радянської сторони щодо різних проблем міжнародних відносин у період, який мав наслідувати еру холодної війни тощо [10, с. 15].

Якщо з погляду на вагу виконавчих угод підійти до визначення механізмів впливу президента США на систему зовнішньої політики, неможливо не визнати, що значною мірою вони зумовлюються можливостями президента як глави виконавчої влади здійснювати контроль над підлеглими йому зовнішньополітичними відомствами, а звідси й ініційованими ним зовнішньополітичними рішеннями.

Серед найважливіших засобів контролю – повноваження щодо призначення президентом вищих посадових осіб. Так, згідно з Конституцією США (ст. II, розділ 2) президент має право "на висування кандидатур і, за порадою та згодою із Сенатом, призначення Послів та інших державних Міністрів та Консулів" [8, с. 21], що з урахуванням ініціативності президента в даному напрямі об'єктивно зумовлює вибір призначень на зазначені посади відповідно до тих політичних позицій, які стверджує у сфері зовнішньої політики безпосередньо сам президент. Дане (окрім радника президента з питань національної безпеки, призначення якого на сьогодні не вимагає підтвердженнь з боку Сенату) стосується призначень і таких посадовців, як Держсекретар та Міністр оборони США, інших членів і представників кабінету, включно з деякими офіційними особами на рівні помічників секретарів тощо. Хоча в історії США були прецеденти, пов'язані із втручанням Сенату в політику призначень президента, як це було, наприклад, за часів Г.Трумена, коли Сенат відмовився підтвердити повноважність призначеного президентом посла до Ватикану [10, с. 18], в цілому в американській теорії і практиці, включаючи постбіполярні часи, ствердився погляд щодо пріоритетності дій президента у визначенні керівних осіб підпорядкованих йому виконавчих структур.

Слід додати до цього і такий засіб контролю президента над ініційованим ним зовнішньополітичним процесом, як формування структури, а звідси, й відповідних його устремлінням дій уряду.

Розглядаючи дані повноваження як невід'ємні щодо президентської влади, сучасні теоретики американської зовнішньої політики посилаються на те положення Конституції (ст. II, розділ 3), що вимагає від президента "здійснювати заходи відносно належного виконання законів" [8, с. 21], хоча до початку XX ст. дані положення не тлумачилися абсолютно однозначно. Ідеться про стверджену протягом перших десятиліть американської республіки практику щодо визначення структури і змін уряду через відповідні рішення конгресу, тоді як згідно з Конституцією (ст. II, розділ 3) президент "має право час від часу надавати Конгресу інформацію щодо становища в країні і може рекомендувати прийняття необхідних, за його точкою зору, законів" [8, с. 21].

Вважається, що першим з президентів США, хто відверто виступив з позицій переосмислення вищезазначених положень на користь президентських повноважень, був Т.Рузвельт (1901–1909), який стверджував на необхідності поширення функцій президента на формування державного апарату задля забезпечення ефективності його дій. "Найбільш важливим чинником щодо належного духу в моїй адміністрації, – писав, зокрема, даний політик, була теорія, що виконавча влада може бути обмеженою тільки через спеціальні заборони, зафіксовані Конституцією і здійснювані Конгресом відповідно до його конституційних прав" [9, с. 216–217].

Такі підходи не виключали тенденції на більш гнучкий розподіл повноважень виконавчої і законодавчої влади щодо формування державного апарату, причому ствердження цієї тенденції, як вважають сучасні аналітики, безпосередньо відображало певні положення Конституції, і зокрема ті з них (ст. 1, розділ 8), що надають Конгресу право приймати будь-які закони, які можуть виявитись необхідними для реалізації його повноважень, а також повноважень, наданих згідно з Конституцією уряду, його окремому відомству або посадовцю [8, с. 17–18]. Так, пояснюючи ці положення насамперед з урахуванням інтересів виконавчої влади, американський дослідник Р.Хілсман, наприклад, беручи до уваги право президента на формування і зміни уряду, відмічає: "Батьки-засновники Конституції надали президенту більше влади щодо таких рішень, оскільки усвідомлювали, що виживання нації може вимагати більш швидких і більш рішучих дій порівняно з тими, які можна очікувати від громіздких і тривалих за часом процедур, пов'язаних з дебатами, характерними для законодавчого органу" [18, с. 137].

На практиці, однак, зазначене виявилось не тільки у визнанні за президентом ініціативності щодо формування і змін уряду, а й певної автономії дій президента у цьому напрямі порівняно з Конгресом. Найбільш активно як президент у сенсі перебирання регулятивних урядових функцій діяв Ф.Д.Рузвельт, що, здійснюючи "новий курс" як систему заходів щодо виходу країни з кризи, об'єктивно йшов шляхом концентрації владних повноважень. І водночас ішлося не просто і не тільки про тимчасові обставини функціонування органів державної влади за умов кризових явищ, а про закладання відчутно нових тенденцій державного механізму із перетворенням президента на головну політичну фігуру і головного адміністратора системи управління США [19, с. 25–30].

Серед головних засобів, що почали використовуватись американськими президентами в плані формування і внесення змін до органів виконавчої влади – виконавчі накази, що на зразок виконавчих угод не поступаються за значенням законам і мають силу дії доти, поки не будуть відмінені або самим президентом або, в разі визнання їхньої неконституційності, Конгресом чи федеральним судом США.

Сучасні дослідники американської зовнішньої політики розглядають виконавчі накази як явище, що почало стверджуватись у суспільно-політичному житті США від початку XX ст. Такі підходи мають фактичне підтвердження із визначенням тенденції не тільки на значне кількісне зростання виконавчих наказів у діяльності американських президентів від другої половини XX ст. до початку XXI ст. (у 1999, наприклад, їх чисельність перевищила 13 тис. [9, с. 215]), а й багатоаспектність їх використання щодо органів виконавчої влади – від реконструкції існуючих або утворення нових виконавчих структур до модифікації системи функціонування бюрократичного апарату і навіть зміни процедури прийняття рішень.

Іншим, не менш важливим показником політичного процесу останніх десятиліть XX ст., і особливо періоду постбіполярних часів, стала масштабність рішень, що приймалися американськими президентами через виконавчі накази відносно державного апарату США. Так, показовим в цьому плані є з урахуванням сфери зовніш-

ної політики можуть вважатися, наприклад, накази щодо включення агентства по роззброєнню і контролю над озброєнням до державного департаменту США (1999) або використання системи призову резервістів до активної служби під час конфлікту в Косово (1999) за часи Б.Клінтона чи утворення Ради внутрішньої безпеки і Офісу внутрішньої безпеки (2001) або трансформації системи розвідувальних структур США (2004) за часи Дж.Буша-молодшого.

Далекосяжність подібних рішень щодо зовнішньополітичних відомств, і особливо таких, що можуть бути пов'язані з військовими операціями, – показник не тільки специфічних однополярних умов, за яких формулюють зовнішньополітичні орієнтири сучасні американські президенти, а й повноважності їх функцій щодо проведення таких операцій за умов головування президентів над збройними силами США.

Так, функції президента як "головнокомандуючого Армією і Флотом Сполучених Штатів" (на сьогодні до цього додається й головування над військово-повітряними силами) відповідно до Конституції США (ст. II, розділ 2) [8, с. 20–21] на практиці дійсно передбачають майже необмежені можливості президента щодо застосування збройних сил задля забезпечення національної безпеки країни або реалізації тих зовнішньополітичних цілей, які, за його розсудом, безпосередньо стосуються захисту національних інтересів США. За поглядами сучасних аналітиків, це – й найбільш вагомий показник особливого статусу президента в системі американської зовнішньої політики, підґрунтя практичної автономності дій президента щодо прийняття найважливіших зовнішньополітичних рішень порівняно з іншими державними структурами Сполучених Штатів.

Характерно, що можливість подібного тлумачення конституційної функції президента на головування збройними силами країни викликало занепокоєння в самих творців американської Конституції, що, усвідомлюючи надмасштабність повноважень, зумовлених значеною функцією, прагнули обмежити її вияв відповідними положеннями фундаментального закону щодо оголошення війни виключно Конгресом США. І водночас історики налічують лише п'ять війн (війну з Англією 1812–1814; з Мексикою 1846–1848; з Іспанією 1898; Першу світову і Другу світову війни), вступ в які з боку США був дійсно оголошений Конгресом, порівняно із 130 на початок 1990-х рр. достатньо великих збройних конфліктів, до яких протягом своєї історії були задіяні США відповідно до рішень виконавчої влади і насамперед президента країни [16, с. 126].

Вважається, що традиційність прийняття президентом рішень щодо використання на свій розсуд збройних сил без відома або принаймні із подальшим затвердженням цих рішень Конгресом почала стверджуватись в американському політичному процесі ще за часів А.Лінкольна, який ще до початку активних бойових дій в умовах громадянської війни (1861–1865) самочинно надавав накази щодо блокади портів південних штатів, зміцнення армії і флоту, придбання військової продукції тощо. Так, згодом Лінкольна вдалося добитися від Конгресу визнання легітимності його дій, причому найважливішою підставою щодо цього стали ті положення Конституції, які не тільки чітко визнавали за ним функцію на головування збройними силами країни, а й визначали право (ст. II, розділ 3) на здійснення заходів щодо виконання належним чином законів країни [8, с. 21]. "Виконавча влада взяла на себе зобов'язання щодо ведення війни, враховуючи загрозу уряду. Незважаючи на те, чи були такі дії безумовно легітимними чи ні, вони здійснювались... із врахуванням передбачення того, що Конгрес поступово їх ратифікує", – писав, зокрема він [9, с. 222].

Характерно, що такі підходи почали тлумачитись наступниками Лінкольна з позицій переважного права президента на прийняття рішень щодо проведення воєнних

операцій у сенсі реалізації стверджених внутрішньо- і зовнішньополітичних орієнтирів країни. З другої половини ХХ ст. при цьому вони (зазначені підходи) почали набувати особливо виразного характеру в політичній діяльності американських президентів, незважаючи навіть на здійснювані час від часу спроби Конгресу активізувати систему стримувань і противаг задля збереження його впливу на систему зовнішньої політики США. Так, однією з показових дій Конгресу в цьому напрямі за період новітньої історії можна вважати прийнятий 1973 р. всупереч вето президента Р.Ніксона Акт повноважень щодо війни. Він, зокрема, вимагає від президентів інформувати Конгрес протягом 48 годин про залучення американських військ до воєнної акції за кордоном, а також припинення після закінчення 60-денного терміну воєнної операції, якщо Конгрес не визнає необхідності її продовження [9, с. 222].

Таке юридичне підґрунтя, однак, суттєво не змінило практики американських президентів останніх десятиліть ХХ ст. на проведення збройних акцій за кордоном без відому Конгресу. І більше того, спонукало активні зусилля американських політологів щодо спроб обґрунтування об'єктивності подібних дій з погляду на історичну ситуацію або потреби захисту національної безпеки країни. На думку А.Гартманна і Р.Вендзеля, як спеціалістів з проблем воєнної політики США, наприклад, може йтися щонайменше про три ситуації, які б могли надати діям президента в реалізації збройних операцій легітимного характеру попри чинник їх неузгодженості з Конгресом. Це, по-перше, якщо Америка перебуває у стані війни, а президент виступає як головний стратег воєнних операцій. По-друге, якщо рішення президента спрямоване на припинення агресивних дій іншої держави або держав з перспективою на переговори про мир. По-третє, якщо рішення президента має упередити агресивні дії інших держав, спрямовані так чи інакше проти національних інтересів Сполучених Штатів [16, с. 126].

Характерно з погляду на зазначене, що перша ситуація пов'язується сучасними аналітиками виключно із офіційною оголошуваними війнами США (як, наприклад, стратегічними рішеннями Ф.Д.Рузвельта під час Другої світової війни), тоді як друга і третя – з більшістю мілітарних операцій Сполучених Штатів як в умовах біполярних, так і постбіполярних часів. Особливо показовими в цьому плані з урахуванням глобальності зовнішньополітичних орієнтацій можуть вважатись мілітарні операції, ініційовані президентом США, в умовах постбіполярного світу. Ідеться, наприклад, про військову акцію США проти Іраку (1991) за часів Дж.Буша-старшого; військову акцію США проти Сомалі (1992), Гаїті (1995), Боснії (1995), Югославії (1999) за часів Б.Клінтона; війну США проти Іраку (2003) – операції, що обґрунтовувались різного роду гуманітарними гаслами, стаючи в той же час певними сходами до відвертого вияву неоглобалістського курсу щодо все-світньої поліцейської місії США.

Переважну роль у ствердженні даного курсу відіграли безпосередньо президенти США, що, будучи наділеними майже необмеженими можливостями в підготовці і реалізації рішень зовнішньополітичного курсу, формували цей курс відповідно до позицій, які опрацьовувались виключно в межах виконавчої влади та поза їх ствердження в інших, зокрема законодавчих структурах.

Характерним є те, що навіть інформуючи Конгрес відносно запланованої мілітарної операції (як це було у жовтні 2002 щодо воєнних дій в Іраку), президент Дж.Буш-молодший прагнув не стільки здобути підтвердження його повноважень головнокомандувача на проведення таких дій, скільки забезпечити фінансову підтримку цим діям, надати їм більшої легітимності за умов здійснення мілітарної операції всупереч міжнародному праву та поза відповідної резолюції ООН тощо [20, с. 17]. Так, з'ясовуючи особливу роль президента США в системі зовнішньої політики, і зокрема масштабність його функцій як головнокомандувача збройними силами, американські дослідники С.Кернелл і

Г.Джакобсон відмічають, беручи до уваги практику військових операцій США під час поствівополярних часів: "По суті, починаючи з 1989 р., Сполучені Штати практично безперервно знаходяться десь у світі у стані неоголошеної війни. У той час як члени Конгресу могли б спитати про це президента, Конгрес як інститут не піддав сумніву повноваження президента щодо здійснення поширеного воєнного залучення без оголошення війни" [9, с. 222].

Такі оцінки поряд з іншим, вищезазначеним матеріалом дають можливість стверджувати, що тенденція на зростання повноважень президента США у сфері зовнішньої політики, що послідовно виявляла себе на різних етапах історичного розвитку країни, привела до якісних змін цих повноважень у їх формальних і неформальних вимірах. Хоча теоретично на межі ХХ–ХХІ ст. обсяг повноважень американського президента у сфері зовнішньої політики зумовлюється, як і наприкінці ХVІІІ ст., положеннями Конституції США, практично визначити їх відповідність єдиним нормам не уявляється можливим. Ідеться не тільки про концентрацію функцій президента щодо процесу формування і реалізації зовнішньої політики, а й зростання масштабності цих повноважень, що за умов звуження впливів на зовнішньополітичний процес з боку Конгресу привело фактично й до звуження демократичних засад функціонування американського суспільства, підтримуваних від прийняття Конституції балансом задіяних до політичного процесу виконавчих і законодавчих структур.

Слід визнати, що історично зростання ролі президентської влади в опрацюванні і реалізації зовнішньополітичних рішень зумовлювалося низкою об'єктивних чинників, і зокрема самим характером політичної системи США як президентської республіки, що первісно передбачала особливу роль президента в суспільних і політичних процесах країни, потребами розвитку суспільства, що реалізовувались, як правило, за ініціативою президента і так чи інакше вели до концентрації ним владних повноважень. І якщо дана тенденція не виключала на окремих історичних етапах відчутних позитивів для американського суспільства, в умовах поствівополярного світу (як системи міжнародних відносин, що характеризується відсутністю будь-якої суттєвої протидії Сполученим Штатам з боку однієї держави чи групи держав) вона почала набувати цілої низки негативних виявів.

Це, по-перше, зростання суперечливості американської зовнішньої політики як явища, пов'язаного не тільки з глобальністю, а й протилежністю проголошених США зовнішньополітичних цілей. На практиці це знаходить вияв у непослідовності процесу реалізації зовнішньополітичного курсу країни, ствердженні в її політиці стратегії подвійних стандартів, зростанні, як наслідок, недовіри до моральних цінностей американського суспільства як спонукального мотиву щодо підтримки зовнішньополіти-

чного курсу США як з боку самих американців, так і світового суспільства в цілому.

По-друге, зростання суб'єктивізму в розробці і визначенні шляхів реалізації зовнішньої політики США, пов'язаного значним чином із практичною автономністю дій у цьому напрямі виконавчої влади. У реальній практиці це супроводжується значними провалами американських адміністрацій у зовнішній політиці і зокрема безперервними воєнними конфліктами, ініціюванням нестабільності в тих регіонах, які, з позицій американських політологів, саме і становлять загрозу національним інтересам США.

По-третє, зростання агресивності зовнішньополітичного курсу як явища, що відображає тенденцію на переважно силові методи в розв'язанні світових проблем з боку США. За умов відвертого перебирання Сполученими Штатами на себе функції світової поліцейської сили така тенденція не тільки суперечить моральним і правовим нормам сучасних міжнародних відносин, а й викликає як зворотну реакцію зростаючий політичний опір щодо зовнішньої політики США.

Зазначене вимагає усвідомлення як на теоретичному, так і практичному рівнях. Ідеться не тільки про необхідність подальшого наукового аналізу проблеми повноважень американських президентів у системі зовнішньої політики країни із визначенням можливих впливів цієї політики на систему міжнародних відносин, а й прогнозування тих тенденцій, що можуть ствердитись у сучасній міжнародній політиці з урахуванням позиції країн, схильних протидіяти будь-якому гегемоністському тиску, включаючи навіть таку сучасну суперпотугу, як Сполучені Штати.

1. *Иванян Э.А.* Белый дом: Президенты и политика. 2-е изд. – М., 1979.
2. *Конгресс США и проблемы внешней и военной политики.* – М., 1989.
3. *Механизм формирования внешней политики США.* – М., 1986.
4. *Политические институты США: история и современность.* – М., 1988.
5. *Савельев В.А.* Капиталист США: прошлое и настоящее. – М., 1989.
6. *Сергунин А.А.* США: аппарат президента по святы с конгрессом и внешняя политика. – Нижний Новгород, 1999.
7. *Шевченко А.А.* Конституционные основы формирования и осуществления внешней политики США. – К., 1988.
8. *The Declaration of Independence. The Constitution of the United States of America.* – United States Information Agency.
9. *Kemell S., Jacobson G.C.* The Logic of American Politics. – Washington, 2000.
10. *Crabb C.V.Jr., Hobt P.M.* Invitation to Struggle. Congress, the President, and Foreign Policy. Fourth Edition. – Washington, 1992.
11. *Carothers T.* Promoting Democracy and Fighting Terror // Foreign Affairs. – 2003. – Vol. 82, № 1. – P. 84–97.
12. *Cornell S.F.* America in Eurasia: One Year After. // Current History. A Journal of Contemporary World Affairs. – 2002. – Vol. 101, № 657. – P. 330–336.
13. *Maynes Ch.W.* America Discovers Central Asia. // Foreign Affairs. – 2003. – Vol. 82, № 2. – P. 120–132.
14. *Tsygankov A.* The Culture of Economic Security^ National Identity and Politico-Economic Ideas in the Post-Soviet World // International Politics. – 2002. – Vol. 39, № 2. – P. 153–173.
15. *Zevelev I.* Russia and American National Identity, Foreign Policy, and Bilateral Relations. // International Politics. – 2002. – Vol. 39, № 4. – P. 447–465.
16. *Hartmann F.H., Wendzel R.L.* America's Foreign Policy in a Changing World. – Maxwell, Newport, 1994.
17. *Schlesinger A.M.Jr.* The Imperial President. – Boston, 1973.
18. *Hilsman R.* The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs. Conceptual Models and Bureaucratic Politics. – Englewood Cliffs, New Jersey, 1993.
19. *Дудко І.* Адміністративна реформа Ф.Д.Рузвельта. // Дослідження світової політики. – К., 1999. – № 6. – С. 25–30.
20. *Glennon M.F.* Why the Security Council Failed. // Foreign Affairs. – 2003. – Vol. 82, № 3. – P. 16–35.

Надійшла до редколегії 25.11.04

О.І. Ткач, канд. іст. наук

ПЕРСПЕКТИВИ ПОРІВНЯЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ В КРАЇНАХ ЛАТИНСЬКОЇ АМЕРИКИ

Розглянуто моделі політичної модернізації.

The model of the modern political organization, modernization should be dynamical.

Дослідники визначають, що теорія політичної модернізації входить до системи концепцій політичного розвитку. Однак ці поняття мають низку розбіжностей. У науковій літературі можна зустріти критику, пов'язану з інтерпретацією модернізаційних теорій. Вони протиставляють процеси "модернізації" і "розвитку", вказують, що "модернізація припускає підтягування до "світових стандартів". Якщо мета модернізації – досягнення рівня світових стандартів, то розвиток не має цілей. Розвиток

– цінність і самоцінність. Дійсно, поняття "модернізація" використовується стосовно країн, що здійснюють перехід від традиційного суспільства до індустріального. Тому модернізація планувалася як низка реформ і перетворень у політичній сфері, що на визначеному тимчасовому проміжку повинні були здійснити цей перехід. Однак сучасне бачення політичної модернізації дозволяє диференційовано інтерпретувати ці поняття. Процес політичної модернізації навряд чи можна вважати

© О.І. Ткач, 2005