

Седляр Ю.О.,
Стадніченко О.І.

Фактори формування зовнішньої політики держави

УДК 1.000.165.6

Седляр Ю.О.,
доктор політичних наук,
доцент, професор кафедри політології
Миколаївського національного
університету імені В.О. Сухомлинського
Стадніченко О.І.,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародних
відносин, суспільних комунікацій
та регіональних студій
Інституту міжнародних відносин
Національного авіаційного університету

У статті розкрито теоретичні засади дослідження зовнішньої політики. Головно увагу зосереджено на висвітленні ролі внутрішніх та зовнішніх чинників, що формують зміст зовнішньої політики держави. Виклад розпочато з висвітлення об'єктивних (фізичних) чинників, геополітичних характеристик держави, її природних та демографічних ресурсів, що визначають потенціал держави здійснювати зовнішню політику. Оцінено внутрішньополітичні чинники, які впливають на зміст зовнішньої політики держави.

Ключові слова: зовнішня політика, теорія міжнародних відносин, зовнішньополітичний аналіз, геополітичне середовище, внутрішня політика.

В статье раскрыты теоретические подходы к исследованию внешней политики. Основное внимание уделено освещению роли внутренних и внешних факторов, которые формируют базу внешней политики государства. Изложено начато с рассмотрения объективных (физических)

факторов, геополитических характеристик государства, его природных и демографических ресурсов, определяющих потенциал страны осуществлять внешнюю политику. Оценены внутривнутриполитические факторы, предопределяющие основы внешней политики.

Ключевые слова: внешняя политика, теория международных отношений, внешнеполитический анализ, геополитическая среда, внутренняя политика.

The article deals with the traditional conceptual background of foreign policy analysis. The main accent is made on domestic and external factors which form the content of state foreign policy. It opens with the review of the objective factors, of geopolitical environment, of natural and demographic resources that influence the foreign policy making. It is evaluated the domestic factors the foreign policy impact on.

Key words: foreign policy, theory of international relations, foreign policy analysis, geopolitical environment, internal policy.

Як відомо, міжнародні відносини складаються з політичних, економічних, правових, дипломатичних, ідеологічних, соціально-психологічних, культурних, науково-технічних, торгівельних, військових та інших зв'язків і взаємовідносин між світовими системами, державами, народами, класами, соціальними групами, партіями, організаціями, індивідами на міжнародній арені. Однак, попри дискусійність питання, основним суб'єктом міжнародних відносин у сучасному світі залишається держава, яка реалізує свою діяльність на світовій арені через власну зовнішню політику.

Зовнішньополітичний аналіз займає вагомe місце у міжнародно-політичній науці як у межах вітчизняної, так і зарубіжної школи. Серед усіх робіт фундаментальністю відрізняються наукові розвідки З. Бжезинського, Г. Кіссінджера, Дж. Ная, К. Уолтса, Г. Ласуелла. У межах розвитку досліджень у сфері аналізу зовнішньої політики в Україні глибиною теоретичного розкриття проблематики відзначаються праці М. Дорошка, Є. Камінського, В. Копійки, О. Коппель, В. Манжоли, Г. Перепелиці, Н. Ржевської.

Перед тим, як переходити безпосередньо до викладу матеріалу, необхідно зробити декілька уточнень, які дозволять чіткіше окреслити параметри нашого дослідження. По-перше, ми будемо виходити з нетотожності функціонування внутрішнього і зовнішнього середовища, хоча і будемо мати на увазі їх діалектичну взаємопов'язаність. Такий підхід бере свій початок із Вестфальських угод, за якими було розподілено сфери внутрішньої та зовнішньої політики і надалі уточнено їх характеристики канонічними парадигмами в тео-

рії міжнародних відносин, передусім реалізмом. По-друге, виокремлення факторів, що зумовлюють зовнішньополітичну діяльність держави, залишається відкритим для дискусії у міжнародних відносинах, тому що зовнішньополітична діяльність держави представляє собою явище багатогранне і досить широке. У зв'язку із цим жодний, навіть досить широкий, набір складників не може охопити всі чинники, які пояснюють зміст зовнішньої політики. Пізнання зовнішньої політики здійснюється, як правило, за допомогою узагальнення емпіричного матеріалу. Зокрема, кількість фактів у кожному конкретному випадку різна, звідси і відмінності у підходах до розуміння та обґрунтування сутності і структури зовнішньополітичної діяльності держави. По-третє, сучасний світ змінюється надзвичайно динамічно. З'являються нові сфери міжнародної взаємодії, що доповнюють зміст зовнішньополітичної діяльності. Це породжує постійне удосконалення і розширення підходів щодо вивчення природи зовнішньої політики загалом і кожної окремої країни зокрема.

А отже, у цій статті автори ставлять за мету розглянути головні детермінанти зовнішньої політики держави, що застосовують провідні учасники світового політичного простору для аналізу змісту зовнішньої політики. При цьому ми не задавалися ціллю надати вичерпний виклад всього масиву структурних елементів зовнішньої політики держави, що напрацьовані міжнародно-політичною наукою, а через це фокусування уваги на тій чи іншій складовій частині залежало передусім від того, яке місце вона посідає у міжнародно-політичних дослідженнях.

До першої групи факторів, що визначають зміст зовнішньої політики держави, відносять об'єктивні (фізичні) чинники: географічні характеристики держави, її природні ресурси, демографічну ситуацію [1].

Географічні фактори включають у себе розташування, топографію, розмір та клімат.

Розташування держави, особливо стосовно інших країн, є визначальним фактором. Так, наприклад, важливість китайської армії як чинника сили є різною стосовно США та Росії. Численна китайська армія мало чим загрожує США, які знаходяться далеко за Тихим океаном. А от Росія має з Китаєм спільний кордон, і китайські військові можуть пішки дістатися Сибіру. Розташування може бути як перевагою, так і недоліком. Іспанія мала змогу уникнути втягнення у світові війни через свою відносну ізоляваність від решти європейських країн. Польща, затиснута між Німеччиною та Росією, і Корея, яка знаходиться між Китаєм та Японією, мають невідгдане розташування. Ізраїльтяни почувалися б значно краще, якби Ізраїль було розташовано десь в іншому місці. Населення Кувейту також потерпає через вкрай вразливе геополітичне розташування.

Топографія країни – її гори, ріки та долини – є також важливими. 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 XXI ст. вони часто заважають США та коаліційним військам знешкодити рештки сил Аль-Каїди.

Топографія також може працювати проти країни. Широка європейська рівнина, що простягається від німецького Рейну до Уральських гір була легкою мішенню для зовнішнього вторгнення. Ця територія багато разів завойовувалася, зокрема Наполеоном, кайзером Вільгельмом II, Гітлером.

Розмір країни є також важливим. Зазвичай, чим більше, тим краще. Величезний розмір держави часто рятує її від завоювань. Хоча інколи армії великих за розміром держав зазнавали поразок, вони мали змогу відступити вглиб своєї території та віднайти час, потрібний їм для перегрупування. Для порівняння, територія Ізраїлю є замалою для розігрування подібного сценарію.

Клімат країни є також достатньо важливим чинником, який потрібно враховувати у зовнішньополітичній діяльності [2]. Так, тропічний клімат В'єтнаму з його мусонними дощами та щільною рослинністю значною мірою позбавив США технічних переваг, якими вони володіли [1].

Другим елементом фізичних факторів є демографічна ситуація. Демографічні характеристики країни формують соціальну базу її зовнішньої політики. Вони, зокрема, поділяються на вимірювані та такі, що не піддаються кількісному обрахуванню.

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.

Кількість населення, як і розмір території країни, може бути або позитивним, або негативним фактором. Через те, що велика кількість населення формує кадровий потенціал, зокрема постачає воєнний персонал та працівників промисловості, держави з великим населенням потенційно можуть претендувати на ключові позиції на міжнародній арені, як, наприклад, Китай. Однак, з іншого боку, велика кількість населення може бути недоліком, якщо вона не збалансована з кількістю ресурсів. Індія з населенням понад 1 млрд осіб є однією з найбільших країн у світі його за кількістю, але через свою бідність (\$460 ВВП на душу населення) країна витрачає більшу частину енергії та ресурсів на стабілізацію внутрішньої ситуації, щоб хоча б на мінімальному рівні задовольнити потреби численного населення [1].

Вікова структура населення. Країні вигідно мати велику кількість та відсоток свого населення у продуктивних роках (15–64 р. за міжнародними стандартами). Деякі країни з кількістю населення, яка швидко зростає, мають великий відсоток дітей, які потребують підтримки. В інших країнах з короткою тривалістю життя багато людей помирають до закінчення своїх продуктивних років. Врешті-решт, деякі нації «старіють», збільшується кількість людей похилого віку, які споживають більше ресурсів, ніж виробляють.

В усьому світі, станом на 2000 р., 30% населення Землі було молодшим за 15 років; 7% мали 65 років або більше; 63% були у працездатному віці (15–64 р.) [1]. Аналітики зауважують, що Південна Корея перебуває у досить вигідному становищі, зважаючи на велику кількість працездатного населення, а от Уганда з її великою кількістю дітей та Італія зі значним відсотком людей похилого віку перебувають у досить невідгданому становищі.

Збільшувана кількість населення похилого віку означає, що вартість виплачуваних пенсій та інших послуг населенню обмежить ресурси країни, а відтак і її зовнішньополітичні можливості. На 2015 р., наприклад, близько 28% населення Японії має вік 65 років або більше, а до 2050 р. третину японського населення становитимуть пенсіонери. Більшість європейських країн також матиме велику і постійно збільшувану кількість пенсіонерів. І хоча пропорції пенсіонерів у США є дещо меншими (13% зараз, 19% у 2025 р., 21% у 2050 р.), ніж у більшості інших економічно розвинутих країнах, американська система соціального забезпечення та медицини зіткнеться з величезним викликом [1].

Освіта. Наявність освіченого населення є важливим фактором, що позначається на спромож-

ності держави реалізувати свої національні інтереси на міжнародній арені. Зрозуміло, хоча й існує різниця між освітою в усіх країнах, в особливо невідгідному становищі перебувають все ж таки країни, що розвиваються, порівняно з економічно розвиненими. Буде важко, наприклад, для країн, що розвиваються, створити освітні програми, які дозволять їм позбутися розриву в кількості вчених та дослідників, яких в економічно розвинених країнах нараховується 41 на кожні десять тисяч населення і всього 4 на десять тисяч у країнах, що розвиваються. До того ж багато країн, що розвиваються, страждають на так званий відтік мізків, або відтік високоосвічених фахівців за кордон через кращі можливості працевлаштування.

Якість освітньої системи країни є також важливою. Наприклад, майже всі американці мають освіту, але зростає занепокоєність тим, що американська освітня система недостатньо добре готує студентів до роботи в умовах сучасного світу.

Охорона здоров'я. Проблеми зі здоров'ям також можуть позбавити націю можливостей для реалізації своїх інтересів у зовнішньому середовищі. СНІД, наприклад, є захворюванням всесвітнього масштабу, але в Африці його поширення просто вражає. Близько половини із 40 мільйонів хворих на СНІД, які існують у світі, живе в Африці. Сенегал є досить здоровою країною, маючи трохи менше 2% населення ВІЛ-інфікованих, порівняно з іншими 16 країнами регіону, які мають понад 10% населення віком від 15 до 49 років інфікованих ВІЛ. Хвороба в цьому регіоні вбиває близько 2 мільйонів людей щорічно. До того ж 11 мільйонів дітей стали сиротами через СНІД, при цьому деякі з них також є ВІЛ-інфікованими [1].

Алкоголь та інші атаки на здоров'я мають руйнівний характер у країнах СНД. Паління, погане харчування та руйнівна дія алкоголю зменшують чоловіче населення в державах регіону [1].

Моральний стан населення. Останній фактор, який впливає на населення, – це моральний дух громадян країни. Друга світова війна показала могутність сильного морального духу громадян. На початку війни Велика Британія та СРСР похитнулися під приголомшливими атаками нацистських сил. Але союзники тримались. 9 жовтня 1940 р., в один із найпохмуріших днів війни для британського народу, У. Черчилль промовив у парламенті: «Смерть та смуток будуть нашими компаньйонами у цій мандрівці; злидні будуть нашим вбранням; твердість та хоробрість – нашим єдиним щитом. Ми маємо бути об'єднаними, ми маємо бути безстрашними, ми маємо бути незламними» [1]. Британці відповіли на заклик свого лідера. Вони залишались незламними, вони тримались, вони перемогли. Тут варто пригадати тезу Б.Х. Ліделла Харта, який переконливо доводить у своїй праці «Стратегія», що будь-яку перемогу приносить сила волі

[3]. Розглядаючи моральний стан суспільства як невід'ємний ресурс зовнішньополітичної діяльності держави, необхідно зазначити, що у науковій літературі зустрічається диференційований набір його характеристик. Так, до морального стану суспільства відносять: ідеологію, мораль, патріотизм, рівень національної злагоди, що формується на основі цивілізаційних особливостей держави, тобто все те, що взаємопов'язане з наступною групою чинників.

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

Тип політичної системи. 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, оскільки різниця у самому процесі обрання та розроблення зовнішньополітичного курсу призведе до різниці й у сутності зовнішньої політики.

Існує стандарт, який відрізняє демократичні та авторитарні системи, – це кількість людей, які можуть брати участь у прийнятті зовнішньополітичних рішень, і те, хто ці люди є. У таких країнах, як Канада, участь у політичному процесі бере велика кількість людей, а відсоток дорослих, виключених із процесу, є незначним. В інших країнах, таких як Китай, участь у політичному процесі доступна лише еліті [4].

Набір доступних форм участі в зовнішньополітичному процесі є другим критерієм. Політичне вільнодумство у Сполучених Штатах є публічним, часто спричиняє багато шуму та охоплює все від зовнішньої та внутрішньої політики президента до його особистого життя. Китай, для порівняння, майже не дозволяє відкритого виявлення невдоволення його політикою.

Однак казати, що демократія передбачає більш високий рівень участі населення у зовнішньополітичному процесі, не означає, що за умов демократії політичний вплив учасників процесу є однаковим. Насправді те, яка зовнішня політика обирається будь-якою державою, зокрема демократичною, залежить від кількості людей, які можуть якісно впливати на процес прийняття зовнішньополітичних рішень, та від того, хто є ці люди [5]. Дослідження впливу учасників на зовнішньополітичний процес відкривають для нас поняття «розриву» між учасниками. Щоб з'ясувати різницю між ідеальним «ми, народ» та реальним станом речей, розглянемо два таких «розриви»: розрив між громадянами та їх лідерами, а також гендерний розрив.

Розрив між лідерами та пересічними громадянами. Одним із показників демократичності

зовнішньополітичного рішення є рівень відображення поглядів громадян у зовнішній політиці країни. Важливо це розуміти, тому що у США та у багатьох інших демократичних державах погляди лідерів (політичних, бізнес-еліти тощо) часто відрізняються від поглядів пересічних громадян. Це призводить до розриву між лідерами та їх народом. Наприклад, відповідно до опитування, проведеного у 1995 р. у США, більшість американців висловились за страту терористичних лідерів, а більшість лідерів країни висловились проти. Еліта підтримала виділення американських грошей Міжнародному валютному фонду як допомоги у боротьбі з міжнародною економічною кризою, громадськість не погодилась. Більшість громадян наклала б економічні санкції на Китай за порушення прав людини, лідери не підтримали цю ініціативу [6].

Гендерний розрив. Незважаючи на певний прогрес у цій сфері, якого останнім часом досягли жінки, чоловіки продовжують займати домінуючу позицію у прийнятті політичних рішень, зокрема у сфері зовнішньої політики. Соціологічні опитування свідчать про те, що часто політичні погляди чоловіків та жінок не збігаються. Насправді, інколи більшість представників однієї статі підтримує певного кандидата або певну політику, при цьому більшість представників іншої статі має протилежні погляди. Деякі вчені заявляють, що недостатня кількість жінок, які беруть участь у політичному процесі, має значний вплив на зовнішню політику.

Наступне питання стосовно гендерного розриву полягає в тому, чи є чоловіки агресивнішими за жінок. Існують емпіричні докази, які підтверджують цю думку. Опитування, проведені ще за часів Другої світової війни у США, показали, що жінки менш схильні вдаватися до війни або ж продовжувати її, ніж чоловіки [7]. Якщо говорити про нещодавні кризи, то гендерний розрив був очевидним у 1999 р., коли США вирішували форму участі у врегулюванні ситуації на Балканах. Так, 49% чоловіків висловились за нанесення авіаційних ударів, з ними погодились лише 38% жінок, 46% чоловіків підтримали ідею введення сухопутних військ і тільки 36% жінок підтримали цю ідею. Після терористичних атак, що відбулися 11 вересня 2001 р., жінки знову виявились менш схильними до застосування сили у відповідь, хоча цього разу більшість як жінок, так і чоловіків підтримала воєнний варіант розвитку подій. На питання, чи повинні США застосовувати силу проти терористів, навіть якщо «можуть загинути тисячі ні в чому не винних цивільних», 74% чоловіків та лише 62% жінок дали позитивну відповідь. Зважаючи на той факт, що воєнна відповідь США призвела б до «загибелі тисяч американських військових», 79% американських чоловіків та лише 65% американських жінок все одно підтримали війну [1].

Гендерний розрив у поглядах можна спостерігати не лише у Сполучених Штатах. Наприкінці вересня 2001 р. у Великій Британії було проведено опитування стосовно того, чи потрібно відсилати британські війська до Афганістану. 53% чоловіків та лише 36% жінок відповіли «так» [1]. Раніше, у 1990 р., було проведено ще більше за масштабом опитування в 11 країнах. Опитування стосувалось війни у Перській затоці, і в усіх державах, окрім однієї, відсоток чоловіків, які схвалювали застосування сили, був вищим за жіночий показник [1].

Якості осіб, які приймають зовнішньополітичні рішення, є також важливим компонентом 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.

Роль якостей лідера у зовнішньополітичній діяльності держави може бути критичною у кризові часи. Загальновідомо, що характерною рисою зовнішньополітичного процесу під час кризи є те, що рішення мають тенденцію прийматися невеликими групами людей на найвищому державному рівні. Громадська думка має тенденцію підтримувати будь-які дії лідерів у кризовій ситуації [8]. Зокрема, лідери зазвичай намагаються приймати раціональні рішення протягом кризи, але їх здатність мобілізуватися та аналізувати інформацію ускладнює гостра обмеженість у часі. Неспокій або гнів, породжені кризою, часто збільшують емоційний вміст рішень. Володіючи обмеженою інформацією, маючи невелику кількість часу на роздуми, із сильними емоціями, творці рішень спираються на вже наявні шаблони зовнішньополітичної поведінки.

Держава не є єдиною структурою. Навіть авторитарні держави є складними політичними організаціями. Тому всі рішення зовнішньої політики приймаються у специфічному внутрішньому контексті, що включає й політичну культуру суспільства. Політична культура містить 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 досить складно. Щоб почати долати цей виклик і щоб з'ясувати її вплив на зовнішню політику, поділимо політичну культуру на відношення до (1) захисту території країни та її населення; (2) створення і підтримки сприятливого зовнішнього середовища, (3) проектування цінностей, тобто оцінювання інших за своїми цінностями та обернення інших у свою ціннісну систему. Ці три аспекти можуть використовуватися,

щоб розглядати роль політичної культури у формуванні зовнішньої політики будь-якої держави.

Останню групу факторів, що визначають зміст зовнішньої політики, формують характеристики зовнішнього середовища. До них відносять: тип міжнародної системи, ступінь залучення у довготривалі міждержавні об'єднання, розстановка сил у регіоні розташування держави та особливості взаємодії між полюсами сили у ньому, характер відносин із безпосередніми сусідами тощо.

Таким чином, зовнішня політика не формується за єдиною схемою. Природа цього процесу залежить від ряду факторів внутрішнього та зовнішнього походження, ступінь впливу яких зумовлений як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Rourke J.T. *International Politics on the World Stage* / J.T. Rourke. – McGraw-Hills/Dushkin Companies, 2003.
2. Eichengreen B. *Geography as Destiny. A Brief History of Economic Growth* / B. Eichengreen // *Foreign Affairs*. – 1998. – March/April. – P. 128–139.
3. Hart B.H. *Liddell Strategy* / B.H. Hart. – A Meridian Book, 1991. – 448 p.
4. Nathan A. *China's Transition* / A. Nathan. – N.Y. : Columbia University Press., 1999. – 313 p.
5. McCormick J.M. *American foreign policy and process* / J.M. McCormick. – N.Y. : F.E. Peacock Publishers, 1998. – 630 p.
6. Rielly J.E. *Americans and the World: A Survey at Century's End* / J.E. Rielly // *Foreign policy*. – 1999. – Vol. 1. – P. 114.
7. Rourke J.T. *Making American Foreign Policy* / J.T. Rourke, R.G. Carter, M.A. Boyer. – Benchmark/Dushkin, 1996. – P. 376.
8. James P. *International Crisis and Linkage Politics: The Experiences of the United States (1953–1994)* / P. James, J-S. Rioux // *Political Research Quarterly*. – 1998. – Vol. 3. – P. 781–812.