

В. Н. ДЕРЕКО. ПРИЙНЯТТЯ ВОЄННО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ США ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Проаналізовано процес прийняття воєнно-політичних рішень суб'єктами державного управління в Сполучених Штатах Америки, особливу увагу приділено розкриттю його специфіки. Запропонована класифікація воєнно-політичних рішень залежно від важливості й терміновості проблем.

Ключові слова: воєнно-політичне рішення (ВПР), прийняття воєнно-політичних рішень, національна безпека.

Проанализирован процесс принятия воєнно-политических решений субъектами государственного управления в Соединенных Штатах Америки, особое внимание уделено раскрытию его специфики. Предложена классификация воєнно-политических решений в зависимости от важности и срочности проблем.

Ключевые слова: воєнно-политическое решение (ВПР), принятие воєнно-политических решений, национальная безопасность.

The process of military-political decisions making by subjects of state administration is analyzed in the United States of America, the special attention is spared to opening of his specific. Classification of military-political decisions is offered depending on importance and urgency of problems.

Key words: military-political decision (MPD), military-political decisions making, national security.

Дослідженню процесу прийняття воєнно-політичних рішень (ВПР) у сучасних умовах приділяється особлива увага. Це зумовлено низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, основними з яких є такі: наявність у ряді держав специфічної зброї (ракетно-ядерної, хімічної та бактеріологічної); збройні конфлікти і війни, що виникають у різних регіонах планети; активна діяльність міжнародних, регіональних, національних, релігійних терористичних організацій і груп тощо.

Безпека на національному, регіональному та глобальному рівнях залежить багато в чому від якісної підготовки і ефективної реалізації своєчасних та адекватних ВПР.

Процес прийняття рішень у воєнно-політичній сфері, що склався в провідних країнах світу, незважаючи на відмінності їхніх політичних устроїв, національну специфіку та деякі організаційні особливості, становить суттєвий інтерес як з теоретичного погляду, так і щодо можливості використання їх позитивного досвіду у вітчизняній практиці.

Різноманітні аспекти цієї проблеми знайшли відображення в працях вітчизняних і російських науковців (А.І. Шевцов, Г.І. Мерніков, О.С. Бодрук, Г.Г. Почепцов, Ю.Г. Сумбатян, В.Н. Цигічко), а також у виданнях відомих американських дослідників – З. Бжезинського, С. Хантінгтона, А. Даллеса, П. Фівера, Р. Хілсмена та ін.

Виходячи з актуальності проблеми, автор ставить на меті проаналізувати процес прийняття ВПР суб'єктами державного управління в Сполучених Штатах Америки та розкрити його специфіку.

Специфіка процесу прийняття ВПР у Сполучених Штатах Америки (президентській республіці) полягає ось у чому:

- Президент, як вища посадова особа, згідно з Конституцією США має одночасно повноваження глави держави і глави уряду;
- вибори Президента і формування основного складу уряду здійснюються без

участі парламенту (глави міністерств призначаються особисто Президентом);

– Президент не має права розпускати найвищий законодавчий орган країни – конгрес;

– конгрес не має права оголошувати вотум недовіри уряду.

Американські політологи стверджують, що історично в країні склалася надзвичайно складна процедура формування політики та прийняття державних рішень, зокрема у воєнно-політичній сфері. Так, для того щоб здійснити заходи політичного характеру, в США потрібно дістати схвалення:

1) вищих чиновників державного відомства, які розробляють ту чи іншу проблему;

2) профільного комітету палати представників конгресу США, який відповідає за відповідну сферу політики;

3) палати представників;

4) відповідного комітету в сенаті;

5) Президента або більшості членів обох палат (2/3 голосів);

6) верховного суду¹.

Така складна процедура прийняття рішень, з одного боку, має на меті гальмування нововведень і консервацію тих сталих порядків, що існували в суспільстві, а з другого, – служить проявом монополізації державним апаратом права на формування політики і забезпечення гарантій прийняття найбільш доцільних і адекватних ВПП відповідно до ситуації, що склалася.

Принцип розділення влади в політичній організації американського суспільства припускає в процесі прийняття найважливіших державних рішень певну взаємодію між органами виконавчої і законодавчої влади. Так, конгрес має право відхиляти законопроекти (рішення), які підготовлені органами виконавчої влади; в свою чергу президент має право накладати вето на прийняті конгресом рішення. У разі спірної ситуації остаточний вердикт виносить Верховний Суд країни².

Аналіз механізмів взаємодії між американським конгресом і адміністрацією Президента США, особливо в процесі розв'язання проблем, що стосуються вироблення зовнішньополітичного курсу держави і питань забезпечення національної безпеки, показує ефективність їх функціонування. Вони постійно удосконалюються і зазнають змін залежно від завдань, що вирішує держава на тому чи іншому етапі свого розвитку, а також від індивідуальних особливостей особи Президента, членів його команди, співвідношення політичних сил у конгресі і домінуючої в країні громадської думки. Але головним і узагальнюючим вектором є те, що саме Президент створює величезне поле для плідної співпраці двох гілок влади, їх тісної взаємодії і взаємодоповнення в процесі підготовки і здійснення зовнішньополітичної стратегії. Звичайно, в кожному конкретному випадку рамки такої взаємодії можуть звужуватися чи розширюватися залежно від політичної кон'юнктури, але головним орієнтиром при цьому залишається створення на міжнародній арені найбільш сприятливих економічних і воєнно-політичних умов для узгодженого досягнення національних інтересів держави. Впродовж останнього сторіччя американської історії можна згадати лише декілька випадків, коли сенат своїм голосуванням відмовив підтримати прийняті адміністрацією Президента міжнародні договори. Серед них – відхилення сенатом Версальського договору, внаслідок чого США не приєдналися до Ліги Націй, а також відмова від ратифікації (за часів існування СРСР) Договору щодо обмеження стратегічного наступального озброєння (ОСО-2) під приводом вступу радянських військ до Афганістану³.

Таким чином, принцип поділу влади в США зовсім не означає, що кожна гілка прагне проводити свою власну політику. Основою цього процесу завжди є широка взаємодія на етапі підготовки найважливіших державних рішень, оптимальне

врахування та своєчасне узгодження різних точок зору з актуальних воєнно-політичних проблем.

Президент США в сфері прийняття стратегічних рішень, що стосуються воєнно-політичних інтересів держави, володіє широкими правами і повноваженнями. Він представляє країну на міжнародній арені та наділений надзвичайними повноваженнями (оголошення в країні часткової мобілізації) у разі виникнення зовнішніх (війна, збройний конфлікт) і внутрішніх (великі страйки, народні заворушення, акти непокори владі, широкомасштабні стихійні лиха) кризових ситуацій для прийняття найважливіших державних рішень. Основні з них формуються Президентом у щорічних посланнях конгресу. Рішення глави виконавчої влади проходять багатоступінчатую попередню експертизу провідних фахівців і оформляються у вигляді президентських директив, які фактично мають силу закону.

Конгрес, як найвищий законодавчий орган країни, і Президент, який втілює в собі найвищі органи виконавчої влади, в процесі підготовки та прийняття політичних і особливо ВВП активно використовують систему центрів і органів інформаційно-аналітичного забезпечення. Водночас з цим конгрес країни має важливі важелі, що дозволяють йому ефективно впливати на виконавчу владу і вносити суттєві корективи в рішення, які приймає адміністрація. Однією з форм таких дій конгресу є процедура регулярних слухань, під час яких члени конгресу в ході обговорень мають право вимагати детального обґрунтування тих рішень, що приймаються. Для відпрацювання варіантів рішень апарат президентської влади залучає представників різних міністерств і відомств, головних експертів і фахівців для підготовки відповідних аналітичних записок, звітів, доповідей за профілем досліджуваної проблеми, а також допоміжних матеріалів за всім спектром проблем зовнішньої і внутрішньої політики країни.

Основним державним органом, який координує зусилля різних відомств і фактично приймає основоположні ВВП у вищих ешелонах влади, є апарат виконавчої влади. До його складу входить три структурні елементи:

- виконавче управління Президента (Білий дім, ради при Президентові та ЦРУ);
- кабінет міністрів (секретарі) з підпорядкованими йому міністерствами і відомствами (департаментами);
- незалежні консультативні фірми і установи.

Виконавче управління Президента складається з таких структур:

Білий дім – це штат співробітників, які виконують конкретні доручення Президента, пов'язані перш за все з організацією відносин з конгресом, міністерствами, ЗМІ і громадськістю. Ці співробітники є спеціальними радниками і помічниками Президента з питань національної безпеки, збройних сил, економіки тощо. Крім виконання консультативних функцій вони наділені реальною політичною владою, що дає їм можливість брати активну участь у підготовці та реалізації найважливіших державних рішень, зокрема воєнно-політичних;

Національна рада з авіонавтики і космічних програм;

Рада національної безпеки США (утворена на підставі закону «Про національну безпеку, 1947 р.») є найвищим дорадчим органом при Президентові, вона виконує такі функції: готує до прийняття стратегічні державні рішення; визначає основні оперативні й стратегічні цілі зовнішньої і внутрішньої політики; координує діяльність усіх урядових органів, які забезпечують реалізацію національних інтересів держави; розробляє концепцію внутрішньої і зовнішньої політики⁴.

Іншими словами, головне її призначення полягає в підготовці узгодженого варіанту плану розв'язання внутрішніх, зовнішньополітичних і воєнно-політичних проблем, що пов'язані з інтересами національної безпеки держави, шляхом ство-

рення необхідних умов для посилення плідного співробітництва між військовим відомством та іншими міністерствами. До її складу на постійній основі входять Президент, віце-президент, державний секретар, міністр оборони, начальник управління мобілізації для оборони, керівники інших відомств та їхні заступники.

Безпосереднє керівництво роботою Ради національної безпеки США здійснює помічник Президента з національної безпеки. Радниками на постійній основі виступають голова комітету начальників штабів (з військових питань) і директор ЦРУ (з питань розвідки). Залежно від специфіки проблем на засідання Ради національної безпеки можуть запрошуватися керівники окремих міністерств і відомств. Юридично цей орган не уповноважений приймати будь-які рішення, це робить особисто Президент.

Центральне розвідувальне управління (ЦРУ) – це орган уряду, що відкрито визнається США. Його обов'язки, місце в структурі уряду і засоби контролю над ним визначені частково законами і частково директивами Ради національної безпеки. Цей орган не розробляє та не втручається в політику, але всі його дії мають відповідати політиці уряду, крім того, мають бути санкціоновані особами, що несуть відповідальність за цю політику.

Однією з основних причин створення ЦРУ була потреба в механізмі, який координував би роботу, для того щоб Президент США, державний секретар і міністр оборони могли отримувати єдиний і обґрунтований аналіз фактів, що стосуються національної безпеки держави. Президент США К.Трумен, який у 1947 році схвалив законопроект про створення ЦРУ, в своїх мемуарах писав «... війна довела нам необхідність такого збору потрібної інформації, щоб ми мали її там, де це потрібно, і в потрібний час і щоб вона мала ясну і зрозумілу форму. Якщо вона неясна і незрозуміла – вона не дасть користі»⁵.

У ході обговорення складних проблем, у разі виникнення суперечних моментів або в процесі підготовки важливих рішень з кризових питань створюються спеціальні групи. Так, у період Карибської кризи 1962 року, за особистою вказівкою Президента США Джона Кеннеді було сформовано групу з 14 чоловік, до складу якої входили радники і члени Ради, а також фахівці з кризових ситуацій. Згодом Рональд Рейган прийняв рішення про створення при Раді національної безпеки США постійної групи з кризових ситуацій на чолі з віце-президентом⁶.

У результаті аналізу практики прийняття державних рішень Президентом, що складалася в США, може бути запропонована така класифікація ВПП залежно від важливості і терміновості проблем.

1. ВПП, які приймаються в надзвичайних умовах і потребують негайних дій у відповідь. Передусім це рішення на застосування стратегічних ракетно-ядерних сил у разі раптового ядерного удару по території США (на його підготовку дається 2–3 хвилини).

Під час перебування на посту Президента США Джона Кеннеді американське вище воєнне командування спробувало заволодіти правом самостійно приймати рішення про застосування ядерної зброї. Але Кеннеді цього не допустив, хоча дилема існувала і тоді та залишається актуальною нині: хто може своєчасно і правильно приймати такі рішення: цивільні політики чи військові фахівці, які професійно розробляють питання підготовки до війни? Пітер Фівер, сучасний дослідник цієї проблеми, вважає, що цивільна влада у будь-якому разі має перевагу над воєнною.

У контексті військово-цивільних взаємовідносин це означає, що військові здатні визначити загрозу і заходи, які необхідно вжити для стримування цієї загрози в межах допустимого ризику. Але які саме межі цього ризику для суспільства, може вирішити тільки цивільна влада. Військові виміряють ризик, а цивільні оцінюють його. Незалежно від того, наскільки професійальною є думка військо-

вих щодо тієї чи іншої ситуації, думка цивільних представників має завжди переважати⁷.

Сьогодні Президент США уповноважений самостійно виробляти рішення щодо застосування збройних сил у разі збройного нападу на країну або американські військові об'єкти, інші держави світу. Згідно з американськими законами Президент країни має право самостійно приймати рішення про ведення бойових дій збройними силами США (тривалістю до двох місяців). По закінченні цього терміну він зобов'язаний звернутися до конгресу за дозволом на продовження воєнних операцій.

До цієї групи можна зарахувати і рішення, що приймаються з нагоди крупних стихійних лих і цивільного безладдя, які можуть дестабілізувати внутрішньо-політичну обстановку і заподіяти збиток американському суспільству⁸.

2. *Рішення, що стосуються основ зовнішньої політики країни, (приймаються для корегування основного політичного курсу в зв'язку із змінами глобальної воєнно-політичної обстановки або в політиці окремих держав по відношенню до США).* Їх зміст відображається в щорічному посланні Президента «Стратегія національної безпеки США», адресованому конгресу. У цьому документі викладено головні цілі, національні інтереси і основні завдання держави в зовнішньо-політичній сфері, а також у загальному вигляді визначено перспективні тенденції діяльності уряду щодо їх реалізації.

3. *Воєнно-політичні рішення економічного характеру, які стосуються внутрішньодержавних проблем (будівництво збройних сил, розвиток і виробництво військової техніки та озброєння, надання воєнно-економічної допомоги іншим країнам).* До цієї ж групи належать рішення, що зачіпають нові програми з розробки перспективних і дорогих систем озброєння, які можуть викликати широкий політичний резонанс, вплинути не тільки на бюджет та економіку країни, а й на соціально-політичну обстановку в країні протягом відносно великого проміжку часу.

4. *Оперативні рішення з актуальних внутрішньополітичних проблем, які спрямовані на забезпечення нормальної життєдіяльності держави і включають політичні, економічні, соціальні, демографічні, екологічні та інші питання та приймаються з урахуванням конкретної ситуації, що склалася в країні⁹.*

Таким чином, процес підготовки та прийняття ВПР, що існує в США, на найвищому державному рівні є достатньо гнучким й одночасно стабільним. Він здатний зазнавати певні структурні зміни залежно від характеру воєнно-політичної обстановки, що склалася в світі. Процес підготовки і прийняття ВПР діалектично поєднують в собі елементи законодавчої і виконавчої влади за наявності постійного й ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення, що створює в державі умови стабільно функціонуючої системи національної безпеки і водночас не допускає поспішних і необдуманих кроків у воєнно-політичній сфері. Це зовсім не означає, що США в даному питанні досягли ідеалу. Але важливий сам принцип, тобто націленість на пошук оптимальної взаємодії між різними владними структурами при вирішенні державних стратегічних проблем у воєнно-політичній сфері, і саме цей досвід має бути враховано в нашій країні.

1. Сумбатян Ю.Г. Особенности президентской системы в США // Вестник Российского университета дружбы народов. – Сер.: Политология. – 2000. – № 2. – С. 105–112.
2. Brzezinski Z., Huntington S. Political Power: USA - USSR // N.-Y. – 1964. – P. 34.
3. Вепсальский мирный договор (1919) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/004/263.htm>; Договор между СССР и США об ограничении стратегических вооружений (ОСВ-2) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/004/263.htm>

www.iss.niit.ru/docs/doc-08.htm. 4. *Досьє* – подборка материалов Совет национальной безопасности США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nationalsecurity.ru/library/00031/index.htm>. 5. Даллес А. Искусство разведки. – М.: Междунар. отношения – МП «Улисс», 1992. – С. 89. 6. *Деятельность СНБ* в период администрации Рейгана, 1981-1989 гг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nationalsecurity.ru/library/00031/00031snb5.htm>. 7. Peter D. Feaver, *The Civil-Military Problematique*: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control. In *Armed Forces and Society* 23, no. 2, Winter 1996. – P. 490. 8. Закон «Про військові повноваження (War Powers Act)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/warpower.htm>. 9. Шевцов А., Мерніков Г. Співробітництво України – США у контексті зовнішньополітичних стратегій // *Стратегічна панорама* – 2007. – № 2. – С. 68–73.