

МЕХАНІЗМ ПРИЙНЯТТЯ ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СИЛИ В ДЕРЖАВНИЦЬКІЙ ПРАКТИЦІ США

Аналізуються детермінуючі чинники механізму прийняття зовнішньополітичних рішень у сфері застосування військової сили США. Здійснена спроба окреслити можливі перспективи та характер еволюції державницького механізму застосування військової сили з метою урегулювання конфліктів.

Ключові слова: Президент США, Конгрес США, застосування військової сили, владні повноваження, механізм прийняття зовнішньополітичних рішень.

Анализируются детерминирующие факторы механизма принятия внешнеполитических решений в сфере применения военной силы США. Осуществлена попытка обозначить возможные перспективы и характер эволюции государственного механизма применения военной силы с целью урегулирования конфликтов.

Ключевые слова: Президент США, Конгресс США, применение военной силы, властные полномочия, механизм принятия внешнеполитических решений.

The determining factors of foreign policy decision-making in the use of U.S. military power are analyzed. An attempt to outline the possible prospects and character evolution statist mechanism to use military force to resolve conflicts is made.

Key words: U.S. President, Congress, the use of force, authority, decision-making foreign.

За останнє десятиліття військові операції США в Афганістані у відповідь на теракт 11 вересня 2001 р., Іраку проти володіння Багдадом зброї масового знищення, а також у Лівії проти тиранії засвідчили, що найпотужніша держава сучасності не відмовиться від активного застосування сили за кордоном. Тому особливо важливим і актуальним є питання щодо можливості використання військової сили в зовнішньополітичному курсі США з метою урегулювання конфліктів різного рівня.

Виходячи з цього основним завданням даної розвідки є виявити основні параметри та перспективи еволюції американського механізму прийняття зовнішньополітичних рішень у сфері застосування військової сили.

Окремі аспекти цього напрямку наукових досліджень знайшли своє відображення в роботах вітчизняних учених, російських дослідників та американських науковців. Серед робіт українських авторів необхідно відзначити праці Є. Камінського, Б. Гончара, С. Шергіна, І. Дудко, І. Ковалю, С. Юрченка, І. Погорської, Л. Питльованої, М. Ялі, А. Худоля тощо. Детермінуючі фактори щодо формування основних елементів американського механізму прийняття зовнішньополітичних рішень представлені в аналітичних роботах російських політологів А. Богатурова, Т. Шаклеїної, Ю. Галеновича, С. Рогова, А. Айдамирова, А. Гукасова, Д. Кузнецова. Структурно-функціональний аналіз дієвості прийняття рішень у сфері зовнішньої політики США є предметом дослідження американських політологів-міжнародників Дж. Джавітса, Д. Волфенсбергера, Л. Фішера, Зб. Бжезинського, Г. Кіссінджера, Дж. Наю.

Враховуючи те, що сучасний зовнішньополітичний механізм США відрізняється в першу чергу складністю, включенням до його структури безлічі взаємопов'язаних між собою елементів, які мають вплив один на одного, таким же непростим є і механізм прийняття рішення про використання військової сили.

Важливо підкреслити, що, згідно з Конституцією США, одна з найважливіших функцій Конгресу США у сфері зовнішньої політики полягає в тому, що наразі саме Конгрес США, який уособлює законодавчу гілку влади, дає або не дає згоду на участь збройних сил США у воєнних діях, здійснюваних за межами країни.

Дійсно, за Конституцією США, оголосити війну може лише Конгрес США, причому спільним рішенням двох палат – Сенату і Палати представників. Основний закон країни (Стаття I. Розділ 8. Параграфи 11, 12 і 13) говорить, що тільки Конгрес США має право «оголошувати війну, видавати каперські свідоцтва та дозволи на репресалії і встановлювати правила щодо захоплень на суші і на морі», тобто, іншими словами, право оголошення війни цілком належить вищому органу законодавчої влади – Конгресу США [1]. Сам факт оголошення війни здійснюється у формі спільної резолюції Конгресу США, прийнятої простою більшістю в обох палатах – Сенаті і Палаті представників, яка потім повинна бути підписана Президентом США.

Примітно, що право оголошення війни було покладено на Конгрес США ще наприкінці XVIII ст. Конституційним конвентом, який усвідомлював всю важливість цього питання для подальшої долі країни.

Тим самим був здійснений рішучий розрив з існуючою у попередній період конституційною практикою, що мала місце у Великій Британії, згідно з якою право оголошення війни було прерогативою монарха. Вже перша американська конституція – Статті Конфедерації 1783 р. – відповідно до статті VI надала право оголошувати війну парламенту – Конгресу [2].

Здавалося б, це питання, не викликаючи яких-небудь заперечень на Конституційному конвенті [3], було вирішено остаточно, і що стосується повноважень Президента США, то йому як Верховному головнокомандувачу право використовувати збройні сили було надано тільки з санкції Конгресу США. Разом з тим, на практиці дієвість права Конгресу США оголошувати війну виявилася значно обмежена тим, що Президент США, на відміну від Конгресу США, який має право «оголошувати війну», може її просто «почати», тобто йому як Верховному головнокомандувачу належить право вести війну, а також протидіяти неочікуваному нападу, тобто в надзвичайних за своїм характером обставинах, коли отримати санкцію з боку Конгресу США не є можливим.

Такий розподіл повноважень у військовій сфері не відрізняється чіткістю, що не лише створює широкий «діапазон» для «обхідних маневрів» щодо військових повноважень законодавчої гілки влади, а й не раз був джерелом конфліктів між Президентом і Конгресом США, коли представники виконавчої та законодавчої влади не могли досягти згоди з питань, пов'язаних з використанням військової сили, що належить до особливої сфери повноважень Президента і Конгресу США, які в конституційному праві США охоплюються поняттям «військові повноваження» [4].

У перші роки після утворення США, коли перед країною стояли завдання більш тісного об'єднання і США ще не утримували постійно діючих збройних сил, а у своїй зовнішній політиці проводили курс на збереження нейтралітету, питання військових повноважень не позиціонувались як стратегічно важливі. У той період, Президенти США були більш тісно пов'язані положеннями Основного закону країни, а у конституційному праві США існувала теорія, згідно з якою повноваження починати військові дії належали виключно представникам законодавчої гілки влади і нікому іншому [5, с. 73].

Однак, починаючи з XIX ст., коли США започаткували широку територіальну експансію на континенті, різко збільшується кількість збройних акцій, що проводилися з санкції Президента США, які отримали назву «президентських війн», ситуація змінилася [6, с. 80].

Із правової точки зору, для виправдання так званих «президентських війн», тобто військових дій, рішення про початок яких приймався особисто Президентом США, використовується розширене тлумачення повноважень глави держави як Верховного головнокомандувача збройними силами. З 1860 р. після рішення одного з окружних судів США (підтверженого Верховним судом США) у справі «Дюранд проти Холлінза», коли було визнано правомочним спрямування військ Президентом США, для «захисту життя і власності американських

громадян за кордоном» [7, с. 111], будь-яке використання Президентом США військ для зазначених цілей розглядається як прерогатива глави держави, яка доповнює його конституційні повноваження [8].

Унаслідок цього, використовуючи як привід зазначене вище формулювання (для «захисту життя і власності американських громадян за кордоном»), Президенти США неодноразово санкціонували проведення військових операцій за участю збройних сил країни за її межами. У результаті використання збройних сил фактично перетворилося на прерогативу владних повноважень Президента США.

Таким чином, практичне втілення, зумовило необхідність теоретичного обґрунтування в конституційному праві США тлумачення повноважень глави держави як Верховного головнокомандувача збройними силами, тобто військових повноважень Президента США, що фактично виходить з його відповідальності як глави виконавчої влади за проведення зовнішньої політики. Вважається, що його привілеї ґрунтуються на значно більшій обізнаності у сфері зовнішньої політики, ніж Конгресу США, оскільки Президент США отримує найповнішу інформацію від свого апарату, яка у тому числі носить секретний характер, і може, виходячи з інтересів держави, не повідомляти її повністю представникам законодавчої гілки влади. У результаті, це уможливило вирішальну роль Президента США у процесі формування та здійснення зовнішньополітичного курсу США, і в тому числі це стосується такої стадії, як прийняття рішень [7, с. 115].

Крім того, важливим чинником посилення військових повноважень Президента США стала практика наділення його Конгресом США правами використовувати на свій розсуд збройні сили в ситуаціях, коли останній вважає за необхідне втручання збройних сил за межами США зважаючи на «надзвичайні обставини» [7, с. 115-116].

Отже, більше ніж за 200 років історії Сполучених Штатів Америки війна була офіційно оголошена лише 5 разів: 18 червня 1812 р., коли була оголошена війна Великій Британії (британсько-американська війна 1812-1814 рр.), війна з Мексикою 1846-1848 рр., іспансько-американська війна 1898 р., Перша світова війна 1914-1918 рр. (війна була оголошена Німеччині – 6 квітня 1917 р., Австро-Угорщині – 7 грудня 1917 р.) і Друга світова війна 1939-1945 рр. (війна була оголошена Японії – 8 грудня 1941 р., Німеччині, Італії – 11 грудня 1941 р., Угорщині, Румунії та Болгарії – 5 червня 1942 р.).

У всіх інших випадках використання військової сили, більшість яких припадає на повоєнний період, збройні сили США вели бойові дії за наказом Верховного головнокомандувача – Президента США.

Що ж до інших, набагато більш численних випадків, коли США використовували військову силу у своїй зовнішній політиці, то вони абсолютно не були пов'язані з фактом оголошення війни Конгресом США. І більшість цих випадків, припадає на період після 1945 р. Мова, в першу чергу, йде про Корейську (1950-1953 рр.) і В'єтнамську (1964-1973 рр.) війни [9, с. 137], війну у Перській затоці (1991 р.), військових операціях в Афганістані (з 2001 р.) та Іраку (з 2003 р.), які в США розцінюються як

«неоголошені війни», а також про військові інтервенції США до Лівану (1958 р.) і Домініканської Республіки (1965 р.) [10, с. 97; 11, с. 103].

У 1950-ті рр. у практиці Конгресу США з'явилася нова форма делегування військових повноважень Президенту США шляхом прийняття так званих «регіональних резолюцій підтримки», які надавали главі держави право діяти на його розсуд, а якщо він вважатиме за потрібне, використовувати і військову силу.

Першою такою резолюцією була резолюція 1955 р. щодо Тайваню, відповідно до якої глава держави уповноважувався «застосовувати збройні сили США так, як він вважає це за потрібне, з метою забезпечити безпеку і захистити Формозу, а також вживати й такі заходи, які, на його думку, будуть потрібні» [12, с. 10].

У результаті протягом 1955-1964 рр. у відповідь на звернення керівництва країни Конгресом США було прийнято п'ять резолюцій, відповідно до яких Президенту США було надано право діяти на його розсуд у районах конфлікту з метою «протидії комуністичній загрози». Зокрема, це резолюція 1957 р. з Близького Сходу, Кубинська резолюція (1962 р.), Берлінська резолюція 1962 р., а також відома «Тонкінська резолюція» (1964 р.), що стала правовою основою для ескалації участі США у В'єтнамській війні.

Разом з тим, війна США у В'єтнамі актуалізувала питання щодо президентських повноважень у військовій сфері. Свідченням цього є той факт, що протягом 1969-1973 рр. у Конгресі США відбулося 140 голосувань за різними резолюціям, законопроектам, спрямованим на підвищення ефективності контрольних функцій членів Конгресу США щодо ведення Президентом США неоголошених війн [13, с. 902; 14, с. 849].

Результатом політичного дискурсу між Президентом США Р. Ніксоном та законодавцями стало прийняття закону «Про військові повноваження» (Law on War Powers, Public Law 93-148) 7 листопада 1973 р. «У цьому законі втілюється зростаюче прагнення Конгресу США наполягти на своїх конституційних повноваженнях у галузі зовнішньої політики. У ньому відбилися зусилля Конгресу США домогтися більшої участі в проведенні зовнішньої політики, головним чином у військових справах, прагнення встановити принципи контролю над діями Президента США в тому випадку, коли його військові права починаються без оголошення війни», – підкреслює український дослідник Ю. І. Нипорко [7, с. 127].

Проте, починаючи з 1973 р., жоден Президент США так фактично і не визнав положення Закону «Про військові повноваження» вже на тій підставі, що він неконституційним шляхом обмежує владу глави держави як Верховного головнокомандувача збройними силами [15, с. 1-4]. Унаслідок нерішучості Конгресу США та наполегливості президентів, останні неодноразово приймали рішення про відправку американських військ за кордон для проведення операцій без безпосередньої згоди конгресменів.

Події ж 11 вересня 2001 р. внесли відповідні корективи і у взаємини між Президентом США та конгресменами у сфері оголошення військових дій.

Рішення про використання військової сили, пов'язане з проведенням «акції відплати» у відповідь на терористичні акти 11 вересня 2001 р., було прийнято 12 вересня 2001 р. вузьким колом осіб, у ході засідання Ради Національної Безпеки, де крім Президента США Дж. Буша-мол. також були присутні віце-президент США, державний секретар, міністр оборони, директор ЦРУ, голова Об'єднаного комітету начальників штабів (ОКНШ), радник президента з питань національної безпеки. Іншими словами, в реальності рішення про використання військової сили після терактів 11 вересня 2001 р. було прийнято в рамках виконавчої гілки влади, за безпосередньої участі вищого керівництва уряду. Конгрес США підключився до процесу прийняття рішення про використання військової сили на стадії, близькій до завершальної, і його функція в основному полягала у схваленні вже прийнятого рішення.

Саме таким чином Дж. Буш-мол. у 2001-2002 рр. зміг отримати схвалення з боку Конгресу США на проведення військових операцій щодо Афганістану (14 вересня 2001 р.) та Іраку (16 жовтня 2002 р.), але знову-таки без формального оголошення війни, а також посилав на Закон «Про військові повноваження».

У зв'язку з цим, знову стали звучати думки, що глава держави зосередив у своїх руках значні повноваження, що може призвести до окремих порушень Конституції США. Дуже популярною у 2000-ті роки стала ідея про те, що знову настав етап «імперського президентства», характерною рисою якого є наявність у глави держави більших повноважень, ніж це дозволяє Конституція США [16, с. 40].

У липні 2008 р. Національна комісія з військових повноважень за результатами своєї діяльності висловила рекомендації про скасування Закону «Про військові повноваження» від 7 листопада 1973 р. і заміну його іншим законодавчим актом. На чолі цього дорадчого органу знаходилися колишні державні секретарі Дж. Бейкер і У. Крістофер, які заявили, що вони мають намір «однаковою мірою поважати» виконавчу і законодавчу владу. Однак насправді виявилось, що підготовлений ними проект нового закону посилював повноваження Президента США в тому, що стосувалося оголошення війни, а також передбачав послаблення в цій сфері влади Конгресу США та громадського контролю [17].

Виходячи з цього, було запропоновано проект нового законодавчого акта, який, за задумом Дж. Бейкера і У. Крістофера, повинен замінити собою Закон «Про військові повноваження» і тим самим «започаткувати процес, який сприятиме спільним консультаціям та участі, будучи прагматичним і просуючи основні цінності, втілені у Конституції США», оскільки «американці бажають, щоб і Президент, і Конгрес США були залучені до процесу прийняття рішень» у випадках, коли американські збройні сили припускають можливість участі в «значних збройних зіткненнях» (під ними розуміються військові операції, що тривають більше тижневого терміну) [18].

З іншого боку, главі держави дозволено починати війну без згоди з боку виконавчої влади. Йдеться лише про те, що Президент США, перш ніж почати

розгортання збройних сил країни за її межами, проводить прості консультації зі спеціальним «консультаційним комітетом» у складі 20 конгресменів, серед яких: спікер Палати представників, лідери більшості і меншості в Сенаті, голови та найстаріші члени 8 комітетів, діяльність яких пов'язана із зовнішньою політикою. Роль інших 515 членів Конгресу США при вирішенні цього питання залишається мінімальною [18]. Причому поняття «значні збройні зіткнення», згідно зі звітом комісії Бейкера-Крістофера, не повинно включати застосування збройних сил США за рішенням глави держави в таких випадках: 1. Дії, вжиті президентом, щоб відобразити або запобігти неминучому нападу на США, їхню територію, їхні посольства, їхні консульства, їхні збройні сили, що знаходяться за кордоном. 2. Обмежені репресалії проти терористів або держав – спонсорів тероризму. 3. Гуманітарні місії у відповідь на стихійні лиха. 4. Заходи, спрямовані на запобігання злочинній діяльності за кордоном. 5. Таємні операції. 6. Навчальні маневри. 7. Місії із захисту і порятунку американських громадян або воєнного чи дипломатичного персоналу за кордоном [18]. Іншими словами, розроблений комісією Бейкера-Крістофера проект відкрив Президенту США досить широке поле діяльності і, зокрема, в тому, що стосується його військових повноважень, передбачаючи односторонні дії глави держави.

На думку Л. Фішера, який із 1970 р до 2006 р. включно, працював у дослідницькій службі Конгресу США і є фахівцем у галузі конституційного права, комісія Бейкера-Крістофера не змогла запропонувати оптимальний варіант вирішення питання про військові повноваження, оскільки вона «не зверталася до головних принципів Конституції США, включаючи принцип народного уряду і наявність явного посилання в тексті на те, що військова влада належить також і Конгресу». Запропонований проект явно послаблює повноваження Конгресу на користь Президента США, сприяючи виникненню дисбалансу в системі державної влади [19, с. 130]. Поява ж комісії Бейкера-Крістофера, а також її діяльність свідчить про те, що й у 2000-і роки питання військових

повноважень залишається вельми актуальним для США.

Отже, фактично механізм прийняття рішення щодо використання військової сили в США зводиться до участі в цьому процесі вельми нечисельної групи осіб, що становлять найближче оточення глави держави, і самого Президента США. Саме вони, представляючи у своїй особі виконавчу гілку влади, як свідчать факти, діють оперативню, у відповідь на «виклики» для США на міжнародній арені, в рамках такої структури, як Рада Національної Безпеки (РНБ), приймають принципове рішення про використання військової сили. Як правило, це віце-президент США, державний секретар, міністр оборони, директор ЦРУ, голова ОКНШ, радник президента з питань національної безпеки. Іноді до цієї вузької групи осіб додаються і деякі інші представники президентської адміністрації.

Проте право «останнього слова» при розгляді питання щодо можливого використання військової сили належить Президентові США, і, як свідчать факти з історії зовнішньої політики США, саме глава держави, вислухавши всі аргументи «за» і «проти» початку військових дій, приймає остаточне рішення з приводу доцільності використання військової сили в якомусь конкретному випадку, яке потім, як правило, отримує схвалення з боку Конгресу США.

Видається, що для Конгресу США визначальним фактором, стримуючим прагнення представників виконавчої гілки влади використовувати військову силу, виступає скоріше не Закон «Про військові повноваження», а відсутність гарантії того, що операція закінчиться перемогою, але в першу чергу ймовірність суттєвих за своїми масштабами втрат серед військовослужбовців, а також затяжний характер війни. У переважній більшості випадків саме це має вирішальний вплив на позицію членів Конгресу США, тоді як успіхи, мають своїм наслідком складання зовсім інших, протилежних за своїм характером тенденцій. Випадки, пов'язані з використанням військової сили, що належать до 2000-х рр. (військові операції в Афганістані та Іраку), продемонстрували це з усією очевидністю.

ЛІТЕРАТУРА

1. The United States Constitution [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitutionus.com/>.
2. Treaty of Paris, 1783 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://history.state.gov/milestones/1776-1783/treaty>.
3. Gordon L. The Constitutional Convention [Електронний ресурс] / L. Gordon. – Режим доступу : <http://teachingamericanhistory.org/convention/>.
4. Constitutional Law of the United States [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.cornell.edu/constitution/overview>.
5. The Constitution and the Conduct of Foreign Policy / [eds. by F. O. Wilcox, R. A. Frank]. – New York : Praeger, 1976. – 145 p.
6. Кузнецов Д. В. Использование военной силы во внешней политике США / Д. В. Кузнецов. – Благовещенск : Изд-во БГПУ, 2010. – 430 с.
7. Ныпорко Ю. И. Конституционные взаимоотношения президента и Конгресса США в области внешней политики / Ю. И. Ныпорко. – М. : Научная думка, 1979. – 161 с.
8. Austin A. The President's War / A. Austin. – Philadelphia : J. B. Lippincott Co, 1971. – 368 p.
9. Хлебников П. Необъявленные войны США / П. Хлебников. – М. : Мысль, 1984. – 272 с.
10. Congress and the Nation. Vol. I. 1945-1964. – Washington : CG, 1965. – P. 89–232
11. Congress and the Nation. Vol. II. 1965-1968. – Washington : CG, 1969. – P. 47–116.
12. Иванов Ю. А. Конгресс США и внешняя политика: Возможности и методы влияния (1970-1980 гг.) / Ю. А. Иванов. – М. : Наука, 1982. – 215 с.
13. Congress and the Nation. Vol. III. 1969-1972. – Washington : CQ, 1973. – P. 899–948
14. Congress and the Nation. Vol. IV. 1973-1976. – Washington : CQ, 1977. – P. 849–851.
15. Javits J. K. The War Power Resolution and the Constitution: A Special Introduction / J. K. Javits // The President's War Power. – New York : The Acad. of Political Science, 1984. – 36 p.
16. Wolfensberger D. R. The return of the imperial presidency? / D. R. Wolfensberger // The Wilson Quarterly. – 2002. – Vol. 26. – № 2. – 2002. – P. 36–41

17. National War Powers Commission. 2008. Final report. Charlottesville: Miller Center of Public Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://millercenter.org/policy/commissions/warpowers>.
18. National War Powers Commission. 2008. Final report. Charlottesville, VA: Miller Center of Public Affairs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://millercenter.org/policy/commissions/warpowers>.
19. Fisher L. The Baker-Christopher War Powers Commission / L. Fisher // Presidential Studies Quarterly. – 2009. – Vol. 39. № 1. – P. 128–140.

Рецензенти: Тригуб О. П., д. і. н., професор;
Іванов М. С., д. політ. н., професор.

© Шевчук О. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 12.11.2013 р.

ШЕВЧУК Олександр Володимирович – доктор політичних наук, професор кафедри міжнародних відносин та зовнішньої політики Чорноморського державного університету імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: проблеми міжнародної політики, міждержавні відносини країн Далекого Сходу та світу.