

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР ПОЛІТИКИ КОНГРЕСУ США У КІНЦІ XX – НА ПОЧАТКУ XXI СТОЛІТТЯ

Желіховський С. В.

У статті досліджено особливості політики американського парламенту відносно європейських держав. Виділено два основних напрями європейського зовнішньополітичного вектору Конгресу США: політико-гуманітарний і економічний. Показано законодавче забезпечення європейської політики, визначено особливості консолідації у Конгресі навколо стратегії трансатлантичного співробітництва.

В статье исследованы особенности политики американского парламента относительно европейских государств. Выделено два основных направления европейского внешнеполитического вектора Конгресса США: политико-гуманитарный и экономический. Показано законодательное обеспечение европейской политики, определены особенности консолидации в Конгрессе вокруг стратегии трансатлантического сотрудничества.

In the article the features of politics of American parliament are investigated in relation to the European states. Two basic directions of the European foreign policy vector of the US Congress are distinguished: political and humanitarian and economic. The lawmaking of European politics is shown, the features of consolidation in Congress round strategy of transatlantic collaboration are defined.

Ключові слова: Конгрес, Європейський парламент, зовнішня політика, Сполучені Штати Америки, Європейський Союз.

Актуальність теми. Період глобалізації політичних відносин, що ознаменував кінець XX – початок XXI століття, характеризується постбіполярним синдромом, котрий відображає прагнення домінування колишніх наддержав у регіонах світу. У той же час, домінування наддержав спирається також на пошук партнерів, серед яких часом бувають такі суб'єкти міжнародних відносин, як інтеграційні утворення, об'єднання держав на регіональній основі чи за принципами сумісності політичних ідеологій. Конкретним прикладом подібного явища можна вважати трансатлантичні відносини Сполучених Штатів Америки (США) та країн Європейського Союзу (ЄС) й інших держав Європи. Слід зазначити, що взаємодія окцидентальних держав побудована на конкретних політичних векторах, що реалізуються політичними режимами посередництвом вищих органів державної влади. На прикладі США та європейських держав важливе місце у цьому процесі належить Конгресу США як вищому представницькому органу, де узгодженість інтересів домінуючих політичних сил виступає прикладом злагодженості політики законодавчої влади і президентської адміністрації, а отже — стає важливим актуальним предметом дослідження прикладу ефективної консолідованої зовнішньополітичної стратегії, що є важливим для української політики в умовах протистоянь парламентських політичних сил щодо обрання пріоритетів зовнішньої політики.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження особливостей зовнішньої політики Конгресу США на європейському континенті засвідчують відсутність комплексного аналізу даної проблеми. Європейський зовнішньополітичний вектор розглянуто у роботах таких українських вчених, як В.А. Вергун, О.О. Головань, О.О. Грінченко, О.С. Двуреченська, І.Д. Дудко, Б.С. Левик, М.Ю. Лимар, де зовнішньополітична діяльність представлена через призму політики президентських адміністрацій. Зарубіжні дослідники, такі як Archick K., Carter R., Glen P., Sustaining U. та інші висвітлюють правові особливості політики США відносно ЄС, проте особливості політики Конгресу у зовнішньополітичному європейському векторі залишаються недостатньо дослідженою науковою проблематикою.

Мета і завдання дослідження. Метою даної статті є характеристика особливостей політики Конгресу США щодо європейських країн у кінці XX – на початку XXI століття. Завданням статті виступає виділення закономірностей у прийнятті політичних рішень Конгресу США у трансатлантичному співробітництві із європейськими державами.

Основний матеріал. Зовнішня політика Конгресу США сконцентрована на пріоритетних векторах, які завжди знаходили своє вираження у політичних доктринах президентів, будучи дзеркальним відображенням політичної волі більшості Конгресу. Серед інших, найголовнішим зовнішньополітичним пріоритетом такої політики вважаємо європейський вектор, який був найбільш чітко сформульований у доктрині Президента Білла Клінтона (Bill Clinton).

Характерним є те, що доктрина зовнішньої політики сформульована Б. Клінтоном ще у 1997 році зайняла основне місце у парламентських рішеннях Конгресу на найближчі 20 років.

Серед пріоритетів зовнішньополітичної діяльності США у вказаній доктрині на перше місце поставлений фактор стабільності Європи: «...Європейська стабільність життєво важлива для нашої безпеки. Європейська політика Сполучених Штатів переслідує дві стратегічні цілі. Перша з них полягає в побудові дійсно інтегрованої, демократичної, процвітаючої і мирної Європи ... Друга наша мета полягає в тому, щоб у взаємодії з нашими союзниками і партнерами по інший бік Атлантики знаходити відповіді на глобальні виклики, — таке не під силу ні одній окремій країні. Це означає спільну підтримку мирних зусиль в кризових регіонах, протидія загрозам світового масштабу і формування більш відкритої світової економіки — без бар'єрів для трансатлантичної торгівлі та інвестицій ... НАТО залишається опорою американської присутності в Європі і стрижнем трансатлантичної безпеки ... Розширення НАТО є вирішальним елементом стратегії США і їх союзників в побудові нерозділеної, мирної Європи. Європа — ключовий елемент системи американської участі в глобальній економіці ... В рамках Нового трансатлантичного порядку денного, прийнятого в 1995 році на американсько-європейському саміті в Мадриді, Сполучені Штати і Євросоюз погодилися зробити конкретні кроки щодо зняття бар'єрів для торгівлі та інвестицій шляхом створення відкритого нового трансатлантичного ринку. Сполучені Штати твердо підтримують процес європейської інтеграції, втілений в ЄС. Підтримуючи історичні ринкові реформи в Центральній і Східній Європі та в країнах СНД, ми зміцнюємо нашу власну економіку і допомагаємо новим демократіям вкоренитися» [1, с. 601 – 602]. Зі слів Б. Клінтона витікають головні базові засади зовнішньополітичних рішень, ухвалення законодавчих актів і парламентської стратегії у цілому.

Дані особливості формування зовнішньополітичних стратегій пов'язані, насамперед, з тим, що згідно із національним законодавством США, джерелом зовнішньої політики цієї країни є глава держави — президент, а функції щодо її реалізації покладені на федеральний уряд — Державний департамент і його керівника — Державного секретаря. Основними принципами зовнішньої політики США офіційно проголошено «побудову безпечного світу» і «розповсюдження демократії на користь народу Америки і міжнародного співтовариства». США є учасником і співзасновником переважної більшості глобальних міжнародних організацій, зокрема ООН і НАТО. Дипломатичний корпус США є найбільшим у світі і активно залучається до вирішення значної кількості регіональних конфліктів [2, с. 66].

У той же час слід погодитись із І. Дудко [3, с. 94] у тому, що, не зважаючи на національне законодавство і задекларовані стратегічні наміри у доктрині Б. Клінтона, позиція Президента США завжди коригується рішеннями Конгресу. Зовнішньополітичні ініціативи адміністрації Б. Клінтона також значною мірою формувалися під впливом законодавчої гілки влади. Спочатку контрольований демократами Конгрес переорієнтував адміністрацію з переважної уваги до внутрішньої політики на зовнішню політику. Потім, за твердженням Р. Картера, Конгрес, представлений переважно республіканцями, здійснюючи критику політики адміністрації у зовнішньополітичній сфері, почав утверджувати власну позицію з багатьох найактуальніших тогочасних проблем у ЄС — щодо витрат на оборону, характеру здійснюваних під егідою ООН миротворчих операцій, прийняття рішень про поширення НАТО у Європі, характер і напрямки здійснюваних перетворень у межах зовнішньополітичного механізму та інших [4, с. 115].

Ставлення США до ЄС як зовнішньополітичного партнера розкрито у аналітичних доповідях К. Арчіка та Д. Мікса для Конгресу США [5]. Країни-члени ЄС визначаються як пріоритетні партнери, а проблеми у відносинах розглядаються як тимчасові [6, с. 10 – 11].

Пріоритетним напрямом політики Конгресу США у європейському векторі вважаю напрям забезпечення безпеки і стабільності. Для цього Конгрес США 30 вересня 1996 року прийняв закон «Про спрощення процедури розширення НАТО (1996 р.)». У цьому законі Конгрес констатував факт, що Північноатлантичний альянс відіграв дуже важливу роль у гарантуванні безпеки, свободи і добробуту США та європейських партнерів по Альянсу. США у цьому законі визначили перелік країн Східної і Центральної Європи: Словаччина, Естонія, Латвія, Литва, Румунія, Болгарія, Албанія, Молдова та Україна, сприяння економічній стабільності яких потребує активної підтримки з боку Сполучених Штатів, а також досягнення цими країнами рівня відповідності для вступу до НАТО. США, використовуючи свої дипломатичні важелі, повинні спонукати Європейський Союз до якнайшвидшого прийняття цих країн до ЄС, якщо їх критерії відповідають вступу до НАТО. Конгрес США підтримує зусилля своєї країни з модернізації обороноспроможності нових країн — претендентів до вступу у НАТО шляхом продажу та оренди цими країнами збройних систем, включаючи системи протиповітряної оборони, винищувачів вищого класу та телекомунікаційної інфраструктури. Будь-яка країна-претендент може бути виключена з визначеного переліку, якщо не відповідає встановленим критеріям. Про таке рішення повідомляє Президент США Конгресові за 15 днів до припинення права якоїсь країни на участь. [7, с. 250].

У цілому, стратегія Конгресу США щодо безпекової політики у Європі побудована на основі лідерства і домінування США у НАТО. З приводу зміцнення лідерства в європейському регіоні, у посланні Барака Обами (Barack Obama) до Конгресу США 2012 року підтверджується тактика подальшого поглиблення євроатлантичної інтеграції. США, відповідно до статті 5, будуть виконувати свої зобов'язання по відношенню до союзників по НАТО для розробки програми «Універсальної оборони», а також для визначення можливостей, які необхідні для вирішення завдань XXI століття [8].

У 10-х рр. XXI ст. взаємозалежність ЄС та США зростає. Обидві сторони є прихильниками демократії, відкритого суспільства, вільних ринків, прав людини. Вони активно розвивають політичне, безпекове і торгово-інвестиційне партнерство. Відбувається активна взаємодія як на рівні президента США та провідних посадовців ЄС, так і на рівні конгресменів, урядовців США та чиновників Євросоюзу. Рішення Конгресу США продовжують відображати підтримку ідеї про розвиток «єдиної і вільної» Європи, яка б сприяла реалізації інтересів американської держави. Створення більш безпечного світу є необхідною умовою подальшого розвитку ЄС та США, але жодна зі сторін не може вирішити ці проблеми самотійно. Відносини із ЄС, як цілісним учасником міжнародних відносин, для США поступово стають більш важливими, ніж двосторонні відносини з окремими державами-членами Євросоюзу. Рішення ЄС із широкого кола питань є спільними рішенням 28 країн, які представляють майже весь європейський регіон. Проте, отримання ЄС правосуб'єктності було неоднозначно сприйнято в США, адже тепер було накладено певні обмеження на діяльність США у відносинах з ЄС. Крім того, право ЄС заключати міжнародні договори може ускладнити практику односторонніх дій США [6, с. 12].

Дана специфічна практика політики США щодо ЄС та інших країн базується на низці нормативно-правових актів, серед яких важливе місце належить ухваленому Конгресом у 2005 році Закону про поширення демократії та демократичних цінностей в недемократичних країнах (Advance Democratic Values, Address Nondemocratic Countries, and Enhance Democracy Act). У даному законі американський парламент сформулював основні концептуальні засади щодо зовнішньої політики Сполучених Штатів щодо країн Європи та інших держав, де демократичні цінності не домінували у політичних режимах: «...щоб зміцнити альянси демократичних країн, збільшити фінансування програм неурядових організацій, приватних осіб та приватних груп, які сприяють демократії, а також для інших цілей» [9]. Для цього даним законом передбачено створення відповідних підрозділів у складі Державного департаменту та Міністерства закордонних справ США. Основна ідея законодавчого акту полягала у підтримці європейської моделі демократії у країнах європейського континенту та продукуванні демократичних цінностей у країнах, де режими мали характер недемократичних.

Із цього приводу американський дослідник П. Глен [10, с. 279] зазначає, що місією Держдепу і МЗС США мала стати функція реалізації інтересів Конгресу з підвищення трансформаційної дипломатії у європейських державах, утворюючи у кожній європейській державі посольства США «вільні будинки», що експортують демократичні цінності там, де у них є потреба і посилюють комунікацію щодо укріплення демократії у розвинених європейських країнах.

Отже, у політичній сфері політика Конгресу США реалізується в основному у двох напрямках: підтримання безпекового співробітництва посередництвом структур НАТО, а також співробітництво у напрямі розвитку демократичних цінностей. Для реалізації цих напрямів співробітництва Конгрес США ухвалює законодавчі акти, які мають внутрішньополітичний імперативний примат над міжнародно-правовими нормами, що дозволяє США у односторонньому порядку коригувати зовнішньополітичний курс держави, конкретним прикладом чого вважаємо особливості норм Закону про поширення демократії та демократичних цінностей в недемократичних країнах.

Політичний дискурс Конгресу США із Європарламентом і урядами інших європейських держав охоплює також і сферу економічної трансатлантичної політики американського парламенту. Дана тенденція взаємовідносин призвела до формування нових міжпарламентських і міжурядових структур США та ЄС, коли у квітні 2007 року на саміті у Вашингтоні була схвалена Декларація про основні напрямки посилення економічної інтеграції. На основі цього документу була створена ТЕР — Трансатлантична економічна рада (Transatlantic Economic Council — TEC), яка повинна була розвивати співробітництво в сферах регулювання торгівлі, захисту прав інтелектуальної власності, забезпечення стандартів безпеки виробництва і поставок експортних товарів, регулювання фінансових ринків, підтримки інновацій та передових технологій, регулювання та стимулювання інвестицій тощо [11]. Транснаціональний рівень сформовано магістральними діалогами, які визначають порядок денний співпраці по ключових напрямках, серед яких трансатлантичний діалог представників вищих органів законодавчої влади (TLD) — розпочатий в 1999 році як офіційна відповідь Європейського парламенту та Конгресу США на Новий трансатлантичний порядок денний

(NTA), головна мета якої полягає у підвищенні рівня дискурсу між членами зазначених структур. Незважаючи на сучасне протиставлення економік США та європейських держав, по мірі зміцнення ЄС, ми підтримуємо точку зору вчених, зокрема таких як Б. Тустанівський і М. Лимар, які засвідчують відсутність фактичних даних, які б констатували реальне протистояння між атлантичними сусідами [12, с. 34].

У рамках зазначених тенденцій американський Конгрес регулярно обговорює не лише зовнішньополітичні, а й зовнішньоекономічні проблеми, затверджує кандидатури держсекретаря та його заступників, послів США в країнах ЄС та інших країнах, асигнування на надання фінансово-кредитної допомоги іноземним державам, приймає закони, що стосуються зовнішньоторговельної, інвестиційної діяльності, ратифікує відповідні міжнародні угоди. Наприклад, для забезпечення зростання американського експорту в ЄС та інші держави Європи і світу Конгрес США щороку виділяє координаційному комітету 1,6 – 1,9 млрд. дол., які спрямовуються на підтримку зовнішньоекономічної діяльності американських фірм, передусім тих, що належать до малого і середнього бізнесу. Понад 50% зазначених коштів реалізуються через програми міністерства сільського господарства, 16% — міністерства торгівлі, 9% — державного департаменту, 8 – 14% — Ексімбанку тощо [13, с. 175].

Погоджуюсь із дослідниками у тому, що трансатлантичне економічне партнерство не можна однозначно розглядати як таке, що пропонує абсолютно рівні умови для обох центрів. Конгрес США та парламент ЄС мають різні підходи щодо ведення зовнішньої політики в даній сфері. З точки зору М. Лимар, на це впливає організаційний характер партнерів. Сполучені Штати — єдина держава з центральним владним апаратом. Європейське співтовариство — наднаціональне об'єднання, кожен з учасників якого має власні національні інтереси.

До 2005 року (докризисний період) Єврокомісія щорічно публікувала «Доповідь про торговельні та інвестиційні бар'єри в США» (Trade and Investment Barriers Report). У доповіді 2009 року акцентувалася увага на ухвалені Конгресом нового законодавстві США, яке спрямоване на підтримку національного виробника і встановлює нові обмеження на закордонні інвестиції та державні закупівлі. Незважаючи на те, що торговельні суперечки стосувалися лише частини товарообігу ЄС та США, стає очевидним, що Конгрес США не збирався надавати ЄС особливого статусу на своєму ринку [12, с. 34].

Разом із тим слід враховувати внутрішні причини взаємовідносин парламентарів у Конгресі США, коли сфера зовнішньої торгівлі залишається в США ареною серйозної політичної боротьби, в тому числі в Конгресі між демократами і республіканцями, а також між різними лобістськими організаціями американського бізнесу і профспілок. У безперервних дебатах з питань американської зовнішньоторговельної політики на законодавчому рівні стикаються позиції трьох найбільш впливових груп. До першої відносяться прихильники ліберальної торгівлі (trade liberalizers), які вважають, що відкритість зовнішніх ринків несе країні більше вигод, ніж витрат, і наполягають на знятті торгових бар'єрів як у самих США, так і в світі.

Другу групу складають прихильники так званої справедливої торгівлі (fair traders), які в принципі підтримують процес лібералізації торгівлі та підписання відповідних міжнародних угод, особливо з ЄС, але з умовою, що при цьому будуть дотримуватися "певні правила чесної гри" в сфері торговельної політики та практики, які хотіли б задавати США. У третю групу входять так звані "зовнішньоторговельні скептики" (trade skeptics), які виходять з того, що нинішня американська торгова політика не відповідає економічним інтересам країни, і перш за все традиційним галузям її промисловості, а міжнародні угоди і правила в рамках СОТ обмежують суверенітет США і обмежують свободу дій по захисту американських виробників і, відповідно, по збереженню робочих місць на американській території [14, с. 158].

На цьому тлі систематична і відкрита співпраця у сфері законодавства покликана усунути непринципові відмінності між відповідними законами і сприяти зниженню цін завдяки законодавчому регулюванню відносин між виробниками і споживачами. В рамках Трансатлантичної економічної ради висувуються пропозиції з трансформації сучасного «трансатлантичного діалогу законодавців» на Трансатлантичну асамблею. Ця асамблея буде складатися з однієї кількості депутатів Європейського парламенту і Конгресу США та працюватиме над створенням рамкового «модельного» законодавства з усіх питань, що стосуються поглиблення інтеграції трансатлантичного ринку. Відповідно об'єднаний за допомогою аналогічного законодавства, трансатлантичний ринок збереже наднаціональність Європейського Союзу, яка допоможе уникнути конкуренції, котра може ослабити трансатлантичне партнерство [15, с. 391].

Висновки. Таким чином, європейський вектор політики Конгресу США у кінці XX – на початку XXI століття складається із вдох основних напрямів: політико-гуманітарного та економічного. Політико-гуманітарний напрям, у свою чергу, уміщує у собі такі основні політичні сфери політики Конгресу, як забезпечення безпеки і стабільності у європейському регіоні шляхом укріплення структур НАТО, розширення військових контингентів та забезпечення фінансово-технічного потенціалу альянсу. Гуманітарна складова, будучи тісно пов'язаною із

політичною, відображає ідеологічну складову політики Конгресу США у Європі — розвиток і укріплення демократичних цінностей, упровадження демократичних режимів у східноєвропейських державах.

У цьому контексті Конгрес США на законодавчому рівні створює організаційно-правові і фінансово-ресурсні основи для реалізації даної політики. У той же час, економічний напрям політики Конгресу у Європі характеризується достатньо ґрунтовною проамериканською економічною політикою, яка побудована на постійному прагненні досягнення компромісу у парламентських рішеннях. Приклад європейського вектору політики американського парламенту у знаходженні внутрішніх компромісів між політичними силами заслуговує на окрему увагу у контексті потреби імплементації подібних політичних підходів в українській зовнішній і внутрішній політиці, особливо в умовах євроінтеграційних процесів.

Відтак, перспективою подальших досліджень виступає аналіз особливостей східноєвропейської політики Конгресу США в сучасних умовах кризових політичних явищ міжнародних відносин, котрі породжені військовою агресією Російської Федерації.

Література:

1. Извлечение из Стратегии национальной безопасности США для нового столетия (1997 г.) (Вашингтон, май 1997 г.) // Внешняя политика США. Хрестоматия / Сост. Д.В. Кузнецов. — Благовещенск: Благовещенский государственный педагогический университет, 2014. — 1058 с.
2. Головань О.О. Еволюція зовнішньої політики США на початку XXI століття. Дис. канд. політ. наук: 23.00.04 — політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку / О.О. Головань. — К., 2015. — 202 с.
3. Дудко І.Д. Конгрес у системі зовнішньополітичного механізму США: тенденції постбіполярних часів / І.Д. Дудко // Проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. пр. — К.: КиМУ, 2011. — Вип. 3. — С. 86 — 98.
4. Carter R.G. Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy // After the End. Making U.S. Foreign Policy in Post Cold War World / Ralf G. Carter. — Durham, London: Duke University Press, 1998. — P. 108–136.
5. Archick, K. U.S.-EU Cooperation Against Terrorism [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://fas.org/sgp/crs/row/RS22030.pdf>. (Accessed 20 July 2015)
6. Двуреченська О. С. Відносини США і ЄС за часів президенства Б. Обама: спільне та відмінне // Вісник Дніпропетровського університету — 2015 — № 5. — С. 10 — 21.
7. Левик Б. С. Історичний аналіз допомоги конгресу США країнам-претендентам до вступу у НАТО в період 1994 — 2007 рр. / Б. С. Левик // Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Ефективність державного управління. За загальною редакцією члена-кореспондента НАН України В. С. Загорського — Львів: Видавництво Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — 2008. — № 16/17. — С. 247 — 255.
8. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.
9. Advance Democratic Values, Address Nondemocratic Countries, and Enhance Democracy Act [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/516/text>
10. Patrick J. Glen, The Advance Democracy Act and the Future of United States Democracy Promotion Efforts // Santa Clara Journal of International Law. — № 9. — Volume 9. — Issue 2 (2011). — p. 273 — 308.
11. Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the European Union and the United States of America // European External Action Service (EEAS): [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.eeas.europa.eu/us/docs/framework_trans_economic_integration07_en.pdf.
12. Лимар М. Ю. Економічна складова сучасного трансатлантичного співробітництва [Текст] / М. Ю. Лимар // Грані. Науково-теоретичний громадсько-політичний альманах. — 2015. — № 10/1. — С. 32-37.
13. Вергун В.А. Економічна дипломатія США: суть та особливості // Актуальні проблеми міжнародних відносин. — Випуск 86 (Частина I). — 2009. — С. 173 — 179.
14. Глущенко Ю.Н. Состояние, проблемы и перспективы сотрудничества США и ЕС в экономической сфере // Проблемы национальной стратегии — № 4 (9) — 2011. — С. 146 — 161.
15. Грінченко О.О. Правове регулювання зовнішніх зносин ЄС — США у торговельній сфері / О. О. Грінченко // Актуальні проблеми держави і права. — 2011. — Вип. 60. — С. 387-393.