

НАУКОВІ ОГЛЯДИ, СПОГАДИ ТА РЕЦЕНЗІЇ

SCHOLARLY SURVEYS, MEMOIRS AND REVIEWS

DOI: <https://doi.org/10.15407/mzu2023.32.262>

УДК 94(73)(327:093.2)

Тетяна Клиніна

канд. іст. наук, доц.

Національний авіаційний університет

03058, Україна, Київ, просп. Гузара Любомира, 1

Senior Research Fellow

Slavic & Eurasian Studies Department

University of Texas at Austin

78712, USA, TX, 110 Inner Campus Drive Austin

E-mail: tklynina@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0334-9852>

ResearcherID Web of Science: U-5858-2018

СЕРІЯ “THE FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES” (FRUS) ЯК ПРИКЛАД ОФІЦІЙНОЇ ДОКУМЕНТАЛЬНОЇ ІСТОРІЇ

Мета статті полягає в розкритті ідеї виникнення та еволюції видання FRUS як золотого стандарту офіційної документальної історії, аналізі основних періодів розвитку збірки, акцентуванні уваги на законодавчому підґрунті видання серії та проблемах розуміння серії FRUS як прикладу прозорості американського уряду. Аналізуючи науковий доробок із теми дослідження, авторка звертає увагу на два аспекти: відсутність інтересу до цієї збірки в українській історіографії та достатньо обмежену зацікавленість серед світової наукової спільноти. Методологія дослідження ґрунтується на принципах історизму, об'єктивності, системному підході й відповідних загальнонаукових методах, таких як проблемно-хронологічний і метод інформаційного аналізу. Наукова новизна визначається розкриттям еволюції збірки, її функціональної спрямованості, а також пропонується періодизація розвитку видання.

Висновки: Видання збірки розпочалося в 1861 році й розцінювалося Конгресом не лише як засіб інформування громадськості, але й як інструмент контролю над виконавчою владою. Також не було оприлюднено жодних чітких критеріїв для видання, вилучення матеріалів, хоча загальний консенсус підтримувався щодо того, які матеріали не слід оприлюднювати, а саме ті, «які погано вплинуть на суспільне благо». Видання періоду 1861–1905 років не брали до уваги факт незручності для іноземних урядів, американських дипломатів або президентів США. Наголошується, що видання періоду 1920–1945 років зазнали глибоких змін у меті, виробництві, процедурах оформлення та цільовій аудиторії. Цей період пов'язаний із появою першого офіційного наказу, який передбачав обов'язкову історичну «об'єктивність» і слугував статutom для серії (із незначними змінами) до 1991 року. Вказується, що зміст збірки та швидкість її появи розцінювалися як прямий доказ дотримання урядом США політики прозорості й підзвітності. Як результат, між 1920 і 1945 роками Державний департамент випустив 56 томів, що охоплювали період між 1913 і 1930 роками. Зазначається, що поступово баланс між прозорістю та національною безпекою ставав дедалі складнішим. Серія FRUS була й залишається життєво важливим ресурсом для громадськості, наукової спільноти, політологів, тощо. Після закінчення Другої світової війни Державний департамент переосмислив парадигми прозорості XX століття. З 1950-х до 1980-х років імперативи «холодної війни» вплинули на своєчасність видання, а також на ухвалення рішень щодо розсекречення документів уряду США. З початком «холодної війни» видання серії FRUS відставало в середньому на 15 років; до 1980-х років це відставання подвоїлося приблизно до 30 років. Перед оприлюдненням томи також піддавалися більшій перевірці в уряді США. Частково це було наслідком розширення бюрократичних рамок, частково — наслідком «холодної війни». Видання другої половини XX — початку XXI століття відійшли від функціональної складової XIX століття, й натомість стали засобом певної історичної прозорості. Видання FRUS дозволять проаналізувати не лише еволюцію дипломатичної майстерності США, а й політики відкритості як ключового елемента демократичного розвитку.

Ключові слова: FRUS, Державний департамент, США, прозорість, Державний секретар, зовнішня політика.

Tetiana Klynina

PhD in History, Associate Professor
National Aviation University
1, Lubomyr Huzar Avenue, Kyiv, 03058, Ukraine
Senior Research Fellow
Slavic & Eurasian Studies Department
University of Texas at Austin
78712, USA, TX, 110 Inner Campus Drive Austin
E-mail: tklynina@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0334-9852>
ResearcherID Web of Science: U-5858-2018

THE FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS) SERIES AS AN EXAMPLE OF OFFICIAL DOCUMENTARY HISTORY

The purpose of the article is to reveal the idea of the emergence and evolution of the FRUS publication as the gold standard of official documentary history, to analyze the main periods of the collection's development, focus on the legislative basis for the publication of the series and the problems of understanding the FRUS series as an example of the transparency of the American government. Analyzing the scientific work on the topic of the study, the author draws attention to two aspects: the lack of interest in this collection in the Ukrainian scientific community and the rather limited interest among the world scientific community. The research methodology is based on the principles of historicism, objectivity, a systematic approach, and relevant general scientific methods such as problem-chronological and information analysis. The scientific novelty is determined by showing the evolution of the collection, its functional orientation, and the proposed periodization of the publication's development. Conclusions: The publication of the collection began in 1861 and was viewed by Congress not only as a means of informing the public but also as a tool to control the executive branch. No clear criteria for publishing or removing materials were made public, although there was a consensus on which materials should not be published, namely those "that would be detrimental to the public good". The publications of the period 1861–1905 did not take into account the fact of inconvenience to foreign governments, American diplomats, or US presidents. It is emphasized that the publications of the period 1920–1945 underwent profound changes in purpose, production, design procedures, and target audience. This period is associated with the appearance of the first official order that provided for mandatory

historical "objectivity" and served as a charter for the series (with minor changes) until 1991. It is pointed out that the content of the collection and the speed of its appearance were seen as direct evidence of the US government's adherence to the policy of transparency and accountability. As a result, between 1920 and 1945, the State Department released 56 volumes, covering the years between 1913 and 1930. It is noted that gradually the balance between transparency and national security became increasingly difficult. The FRUS series has been and remains a vital resource for the public, academia, political scientists, and others. After the end of World War II, the State Department redefined the transparency paradigms of the 20th century. From the 1950s to the 1980s, the imperatives of the Cold War affected the timeliness of publication, as well as the decision-making process for declassifying U.S. government documents. At the beginning of the Cold War, the FRUS series was 15 years behind on average; by the 1980s, this gap had doubled to about 30 years. The volumes were also subjected to greater scrutiny by the U.S. government before being released. This was partly a result of expanding bureaucratic frameworks and partly a consequence of the Cold War. The publications of the second half of the twentieth and early twenty-first centuries moved away from the functional component of the nineteenth century and instead became a means of a certain historical transparency. The FRUS publications will allow us to analyze not only the evolution of US diplomatic skill but also the policy of openness as a key element of democratic development.

Keywords: FRUS, State Department, USA, transparency, Secretary of State, foreign policy.

Доступ до першоджерела є необхідною умовою для проведення якісного історичного дослідження. Загалом значення офіційної документальної історії як первинного джерела інформації важко переоцінити: вона є фіксатором і ретранслятором розвитку людської думки та подій, а також служить для розуміння політичних, соціальних, культурних, колективних та особистих аспектів у історії. У цьому контексті томи FRUS є унікальними серіями-збірками першоджерел, попит на використання яких зріс із появою Інтернету та запровадженням процесу оцифрування. Полегшення доступу до значної кількості офіційних документів у сфері зовнішніх зносин США призвело до кількісних та якісних змін у світовому науковому доробку. Відбулося «розуміння», часом «переосмислення», інколи «несприйняття» певного зовнішньополітичного курсу Сполучених Штатів Америки щодо тих чи інших країн світового співтовариства. По-суті, серія FRUS стала випробуванням для ревізійністських запитів.

Серія «Зовнішні зносини Сполучених Штатів», більш відома як серія FRUS, являє собою томи з офіційними документальними історичними відомостями про важливі зовнішньополітичні рішення США та дипломатичну діяльність. По-суті, FRUS є офіційною репрезентацією уряду США про те, як він (уряд) бачить розуміння національної зовнішньої політики, її функціональне та змістовне наповнення, регіональну спрямованість та інші виміри, які позначає як вирішальні для здійснення зовнішньополітичної діяльності. Водночас, FRUS є прикладом того, як уряд у зовнішній політиці може бути одночасно відкритим і прихованим, прозорим і структурованим через пропорційність подання, підзвітним громадськості та коригуючим її розуміння, спрямовуючи думку в певну задану документальну площину.

Серія FRUS як дослідницьке питання (research question) привернула увагу американської наукової спільноти лише в 2011 році, коли Державний департамент США анонсував серію заходів, присвячених 150-річчю заснування серії¹. До окресленого періоду увага до збірки була поодиноким і проявлялася у вигляді рецензій щодо джерельного потенціалу чергового випуску², хоча томи збірки (документи) широко використовувалися у світовому науковому доробку³. У 2015 році світ побачило видання “Toward “Thorough, Accurate, and Reliable”⁴, підготовлене Історичним Офісом Державного департаменту США та присвячене історії виникнення серії FRUS. І хоча видання є цінним джерелом із погляду фактологічного матеріалу, варто відзначити його офіційність і відверту популяризацію дій уряду США щодо «відданості відповідальній прозорості та демократичній підзвітності»⁵. З погляду прикладу успішної цифровізації серію FRUS розглядають американські дослідники Келлі Дж. Еванс і Джіні М. Велч⁶, вказуючи на перевагу такого виду доступу до видання та наполягаючи на подальших діях у цій галузі.

Серія, яка випускається Історичним офісом Державного департаменту, була вперше опублікована в 1861 році, в тому ж році, коли було засновано Урядову друкарню, і на сьогодні складає понад 450 окремих томів. Кожен том містить документи із президентських бібліотек, державних департаментів і комітетів оборони, Ради національної безпеки, Центрального розвідувального управління, Агентства міжнародного розвитку та інших агенцій закордонних справ, а також приватні документи осіб, які беруть участь у формуванні зовнішньої політики США⁷. Загалом редакційна колегія здійснює відбір документації, яка висвітлює формування політики й основні аспекти та наслідки її виконання. Однак чи дійсно серія FRUS є «ретельним, точним та надійним звітом», як про це зазначається в кожному томі у вступі? Наскільки такі базові для американського суспільства поняття та цінності як «безпека», «прозорість» та

«право людини на інформацію» змогли поєднатися і втілитися при формуванні збірки? Що лежить в основі редакційної методології відбору документації для опублікування? Пошук відповідей на ці питання стане основною метою та змістом заявленої статті.

(Не)мають право знати?

Пошук балансу між правом громадськості на доступ до інформації та правомірною потребою держави в забезпеченні захисту певної інформації є чи не найбільш спірним питанням у суспільно-політичній взаємодії держави та громадськості. Ба більше, «інформація та право на неї», «безпека», «прозорість» та «підзвітність» мають принципове значення для демократичної системи, сприяючи залученню громадськості до участі в суспільно-політичному житті країни.

Із самого початку республіки виконавча влада в особі президента США залишила за собою право приховувати/обмежувати оприлюднення інформації, належно обґрунтувавши це⁸. Багато в чому ця динаміка змінилася з кінця XVIII століття, однак баланс між правом громадськості знати та відповідальністю уряду захищати національні інтереси залишався фундаментальним питанням. Поступово Конгрес оголосив певні зобов'язання щодо необхідності отримувати від виконавчої влади звіти щодо внутрішніх питань. Це було нововведенням для Державного департаменту, який раніше ніколи цього не робив. Президенту в цьому разі пощастило більше, оскільки в 1790 році Конгрес оголосив принцип, згідно з яким президент може не повідомляти відомості про певні видатки, пов'язані із зовнішньою політикою. До 1800 року ця процедура запитів Конгресу на інформацію з урахуванням «застережень» стала установленою практикою. Палата або Сенат запитували документи, що стосувалися конкретних питань зовнішньої політики, коли вони вважали це за потрібне. Ці запити зазвичай передавалися виконавчій владі шляхом включення формулювань про те, що можуть бути зроблені винятки, якщо президент вважає за необхідне приховати інформацію «в інтересах суспільства», або з огляду на «суспільне благо», або коли вимагається «громадська безпека»⁹. Цей базовий підхід до обміну інформацією про питання зовнішньої політики, незважаючи на суттєві зміни у формі, продовжує діяти й сьогодні. Варто звернути увагу на те, що з самого початку всі політичні сторони усвідомлювали «різність» уявлень щодо того, а чим власне є поняття «суспільне благо», і як саме його виміряти, і відповідно до цього, розуміючи підводні каміння, законодавча гілка влади дотримувалася принципу, що редагування та приховування інформації є відповідними виконавчими функціями. Отже, виконавча влада зберегла за собою ініціативу у визначенні того, що становить «суспільний інтерес»

або «національну безпеку», з метою окреслення відповідальної прозорості уряду США.

Звертаючи увагу на параметри відкритості на початку ХХ століття, важливо зазначити, що кількість документів, які підлягали оприлюдненню, була набагато меншою, аніж сьогодні. Багато типів офіційних документів, які зараз вважаються важливими для реконструкції процесу розробки політики, тоді не існували. Велика бюрократія та кількість посад сучасної епохи створюють величезну кількість типів записів, які розкривають внутрішні процеси ухвалення рішень. Це можуть бути й меморандуми про розмови, й документи про міжвідомчі координаційні зусилля, й записи міжвідомчих робочих груп, і детальні звіти про міжнародні переговори. І цей список не є вичерпним. До того ж варто розуміти обмеженість уявлення щодо поняття «офіційного державного документа». Чиновники, залишаючи державну службу, зберігали свої «особисті» записи, що включало листування, яке вважалося «приватним», щоденники, блокноти та інші документи, які могли би розповісти багато про внутрішню роботу уряду. До 1930-х років співробітники Державного департаменту, яким було доручено відбирати та передавати документацію до Конгресу, не мали повноважень переглядати ці записи. Очікування відкритості тієї епохи також були зумовлені по суті неврегульованим режимом конфіденційності. На відміну від сьогодення, жодні закони не забороняли чиновникам виконавчої влади ділитися інформацією із законодавцями, пресою, приватними громадянами чи навіть іноземцями. Все це відбувалося в розумінні права людини на обґрунтовані судження про поведінку своїх державних службовців. І президент, і Конгрес припускали, що президент повинен ділитися документами щодо закордонних справ або добровільно, або на прохання, і що більше цієї інформації буде доступно американському народу, то краще буде забезпечена громадська дискусія. Однак згодом стало зрозуміло, що невивіркове оприлюднення інформації може завдати шкоди національним інтересам¹⁰.

Співробітники Конгресу та виконавчої гілки влади розробили процеси для виявлення, вибору, упорядкування, копіювання, редагування та індексування записів. По-суті, було створено те, що сьогодні ми називаємо «розсекречуванням» колись таємних документів. Варто звернути увагу й на інший аспект впливу серії FRU» як важливий елемент у системі стримувань і противаг федеральному уряду: виконавча влада здійснювала зовнішню політику, але законодавча влада залишала за собою право контролювати цю політику через ці запити на документацію.

Перші томи FRUS містили цілі рядки зірочок (*), що вказували на наявність вирізаного матеріалу. У такий спосіб підтримувалося одночасне виконання функції зв'язків із громадськістю та функції національної

безпеки. Оскільки томи були надруковані до появи законів, які регламентували спосіб інформування громадськості щодо вирізаного матеріалу, залишається тільки здогадуватися, якій саме матеріал (питання національної чи особистої безпеки/вигоди) був прихований під знаком «*».

Загалом члени Конгресу розуміли цінність FRUS для мобілізації внутрішньої підтримки, сприяння публічній дипломатії та інформування власних обговорень, а тому виступали за підтримку швидкого, широкомасштабного оприлюднення значної дипломатичної кореспонденції. По суті, FRUS стала комунікаційною платформою уряду США. Державний департамент взяв на себе відповідальність, яку він виконує й сьогодні: регулярно розповсюджувати документацію з питань зовнішньої політики згідно з узгодженою організаційною схемою. Видання FRUS виконували функцію публічної дипломатії, вказуючи, що саме американський уряд дозволяв американському громадянину та іноземному спостерігачу знати про свою політику.

Протягом XX століття напруга між прагненням до прозорості та відповідальності ставала дедалі динамічнішою. Конгрес і американська громадськість мали переконання, що президент і Державний секретар мають ділитися якомога більшою інформацією. На початку XX століття публікація FRUS стало частиною взаємодії між виконавчою та законодавчою владою, відомчих операцій, дипломатичних розрахунків, публічного громадського дискурсу, і більшість американців вірили в цю негайну форму відкритості. Однак практика вирізання матеріалів набула поширення. Найчастіше вирізані матеріали мали характер підбурювання, або критикували Департамент чи урядовців США, або розкривали конфіденційні іноземні джерела¹¹. Ба більше, замість того, щоби використовувати чітко визначені критерії, деякі співробітники Державного департаменту (зазвичай це були другі помічники Державного секретаря) вирізали матеріал так, як вони вважали за доцільне, виходячи зі свого розуміння теми та контексту¹². До того ж документи, позначені як «особисті» або «приватні», зазвичай, не з'являлися у збірниках FRUS. Їхня відсутність, схоже, означала джентльменську угоду в Департаменті про те, що трансляція такого листування не відповідає суспільним інтересам¹³. Занепокоєння викликало й відставання публікацій звітів про зовнішню політику від поточних подій у наступні десятиліття. Через це сторони, зацікавлені у виданні FRUS, намагалися переосмислити цінності, втілені в серії. Деякі урядовці наполягали, що серія FRUS ділиться надто великою кількістю інформації, надто рано і з багатьма людьми. Вони відкрито не виступали проти прозорості у принципі, але хотіли значно зменшити її масштаб та істотно відкласти відкриття інформації.

Наприкінці XX століття напруга, яка вирувала навколо політики прозорості уряду США, досягла свого апогею. У прямому сенсі це стосу-

валося й видання серії FRUS. Своєчасність видання збірки у XIX столітті та 20–30-річне запізнення видання серії у XX столітті ставили під сумнів відданість уряду США політиці відкритості. Звісно, не варто не брати до уваги міжнародні та внутрішньо-бюрократичні реалії, які, по-суті, сповільнювали зміни процесу прозорості уряду США. Протягом 40–70-тих років XX століття вплив Державного департаменту на закордонні справи, а отже і його контроль над публікацією документів, пов'язаних із зовнішньою політикою, зменшився. Тривалі затримки, які досягли 20-річного терміну на середину XX століття, створювали враження, що уряд приховує інформацію, що є явною загрозою для довіри, яка лежить в основі підтримки демократичних інститутів. Президент Дж. Кеннеді наказав видавати публікації через 15 років після певного року подій, а Р. Ніксон розпорядився розробити графік виробництва на 20 років. Лише в 1985 році, ближче до кінця «холодної війни», президент Р. Рейган приєднався до 30-річного розкладу. Для чиновників уряду США імперативи національної безпеки часів «холодної війни» вимагали саме такого тимчасового зсуву. Вони надавали перевагу стриманню комуністичного впливу та радянської влади, а не збереженню традиційного рівня прозорості в уряді¹⁴. Водночас відбулося зростання й до цього складного бюрократичного механізму у сфері управління зовнішньою політикою США; дедалі більше державних установ почали брати на себе обов'язки архітекторів зовнішньої політики США. Крім того участь США у глобальних міжнародних справах розширювалася, ставала дедалі більше багатосторонньою, й американські політики підмінили поняття «відкритості» поняттям «важливості підтримки» хороших відносин з іншими урядами¹⁵. Говорячи про сучасний стан випуску томів FRUS, варто наголосити на їх своєчасності (але з урахуванням визначеної затримки), мінімальній відредагованості та значною мірою вичерпності в порівнянні з XX століттям.

Законодавче підґрунтя видання FRUS

Офіційні правила, що кодифікують конкретні стандарти для відбору та редактування документів для серії FRUS, були вперше оприлюднені державним секретарем Френком Б. Келлогом 26 березня 1925 року. Ці правила, з незначними змінами, були законодавчим підґрунтям серії до 1991 року.

У 1925 році Тайлер Деннет, історик та голова відділу публікацій Державного департаменту США¹⁶, направив тодішньому Державному секретарю США Френку Келлогу меморандум, пізніше відомий як Виконавчий наказ від 26 березня 1925 року (the Departmental Order of March 26, 1925), в якому пропонував узгодити та оприлюднити принципи видання

серії FRUS, підтримуючи в такий спосіб проведення «відкритої дипломатії»¹⁷. Були запропоновані два нововведення — публікувати рішення Державного Департаменту, які становлять інтерес для студентства, а також друкувати важливі переговорні документи. Це мало значно підвищити цінність серії FRUS як джерела американської історії, а також сприяти підтримці «розумної» громадської думки¹⁸. Врешті-решт, після тривалих дебатів із чиновниками Державного Департаменту, 26 березня 1925 року Державний секретар США Френк Келлог підписав документ під назвою «Принципи щодо редагування FRUS». Відповідно до виконавчого наказу передбачалися наступні нововведення: «редагування FRUS» визнавалося важливою частиною обов'язків Державного департаменту США; по закінченні кожного року керівнику відділу публікацій доручалася підготовка кореспонденції, яка стосувалася всіх основних стратегій і рішень Департаменту у сфері зовнішніх відносин; заборонялися будь-які зміни в тексті, видалення без зазначення місця в тексті, де зроблено ці видалення, пропуски фактів, які мали велике значення для ухвалення рішення, нічого не можна було пропускати з метою приховування або замовчування того, що дехто може вважати недоліком політики; наголошувалося на необхідності отримання дозволу на публікацію від іноземного уряду, якщо документ такого рівня був частиною дипломатичного листування США»¹⁹. З першого погляду може здатися, що вказаний виконавчий наказ відповідав принципам «прозорості, інформативності, відкритості тощо». Водночас варто звернути увагу на деякі «обмеження та застереження», які визначалися як правомірні. Зокрема, рекомендувалося уникати непотрібних деталей, упускати питання, які могли би нашкодити певним переговорам/діям, які відбувалися в час видання збірники, вирізати образливі коментарі тощо. Все це пропонувалося робити з метою «збереження довіри до Державного департаменту, яку він мав від інших урядів та певних осіб»²⁰.

Новий статут для підготовки видання був створений Публічним законом 102-138, Законом про дозвіл на зовнішні відносини, 1992 і 1993 фінансові роки, який був підписаний президентом Джорджем Бушем 28 жовтня 1991 року²¹.

Новий закон зазначав, що видання серії FRUS має бути «повним, точним і надійним документальним записом основних зовнішньополітичних рішень Сполучених Штатів і значної дипломатичної діяльності Сполучених Штатів; публікація повинна включати всі записи, необхідні для забезпечення вичерпної документації основних зовнішньополітичних рішень і дій Уряду Сполучених Штатів, включаючи факти, які сприяли формуванню політики, і записи, що містять підтримку та альтернативні погляди на остаточно ухвалену політичну позицію»²². Наголошувалося на

забороні змін або видалення записів без відповідних пояснень у тексті з метою приховання дефектів політики. Державний секретар мав гарантувати, що серія FRUS буде опублікована не пізніше, аніж через 30 років після зареєстрованих подій²³. Відповідальність за підготовку серії покладалася на історика Державного департаменту США, також він був відповідальним за вибір записів, які включалися до томів. Загалом створювався певний ієрархічний бюрократичний механізм підготовки видання. Секція 403 Публічного закону 102-138 надає повний алгоритм щодо процедури ідентифікації записів для включення у видання FRUS.

Не можна не згадати й виконавчий наказ № 12 958 «Засекречена інформація про національну безпеку»²⁴, який був виданий президентом Б. Клінтоном 17 квітня 1995 року та замінив виконавчий наказ № 12356 від 1982 року. Відповідно до стандартів, вміщених у наказі № 12 958, відділ інформаційного реагування Управління програм і послуг Адміністративного бюро Державного департаменту проводить для Державного департаменту перевірку розсекречення документів. Основним принципом перевірки розсекречення є оприлюднення всієї інформації із дотриманням лише поточних вимог національної безпеки, закріплених у законодавстві та нормативних актах.

Історія виникнення серії FRUS

У 1861 році (році початку Громадянської війни в США) світ побачив перший том серії FRUS. Вперше документи на різні теми з усього світу були представлені під однією обкладинкою, а не публікувалися окремо.

У липні 1861 року Конгрес надіслав три резолюції до президента США із проханням надати документацію, що, своєю чергою, спонукало до публікації першого тому FRUS. Усі три резолюції, направлені від представників демократичної та республіканської партій, вимагали ознайомлення з дипломатичною кореспонденцією, і всі три покладалися на рішення президента про те, чи відповідатиме оприлюднення документації суспільним інтересам²⁵. Протягом наступних кількох місяців Державний Департамент підготував те, що стало пізніше відомим як перший том FRUS. А. Лінкольн надіслав своє повідомлення (яке містило заяву про «звичайні застереження») і записку до Палати представників, у якій йшлося про те, що він виконує вимогу резолюції від 13 липня 1861 року. Листування було передано до Конгресу, започаткувавши серію FRUS²⁶. Перший том складався з послання президента США, документів та звітів, що стосувалися закордонних справ, загальним обсягом 835 сторінок²⁷. Публікація тому викликала неоднозначну реакцію від урядів інших країн. Деякі надсилали листи обурення через опублікування матеріалів без отримання погодження на це, інші — підтримували курс Штатів у їх боротьби

з конфедератами. Очікувано, що реакція американської преси загалом була позитивною, на шпальтах газет друкувалися витримки з документів і наголошувалося на «сприятливому стані відносин з іноземними державами»²⁸. Одне із центральних місць у томі займало питання рабства, яке розцінювалося як одна з найголовніших причин Громадянської війни в США. Говорячи про джерельний потенціал саме цього видання, варто розуміти, що він включав зовнішню документацію, пов'язану з початковим етапом Громадянської війни. У такий спосіб адміністрація А. Лінкольна хотіла, щоб американська громадськість знала про її зусилля в зовнішніх зносинах протягом перших місяців конфлікту. І, можна стверджувати, що мета була досягнута.

Позитивні відгуки про перший том рішуче підтримали продовження публікації. Окрім попиту на додаткові примірники, зростала й кількість опублікованої кореспонденції, яка вже не вміщувалася в один том. Поступово публікація документів зовнішньої політики розширилася до декількох томів на один фінансовий рік. Щоправда, у 1864 році кілька членів Конгресу, стурбовані фінансовими витратами, поставили під сумнів необхідність друкувати велику кількість примірників щороку.

Прийнято вважати, що серія FRUS включає документи, які є відображенням міжнародних подій періоду 1860–1996 років, в дійсності ми спостерігаємо певні кореляції: видання 1861–1863 та 1865 років мають назву «Послання Президента США до обох палат Конгресу на відкритті сесії Конгресу»²⁹ (номер Конгресу в кожному виданні змінювався відповідно до року послання) і суттєво відрізняються від наступних збірників серії FRUS за кількістю документів, інформаційним наповненням, структурою, методологією відбору тощо. Україна, як поневолена складова частина тогочасної Російської імперії, не згадується у вказаних виданнях [загалом, «Україна» як назва країни згадується на сторінках FRUS 981 разів, відповідно до підрахунку на сторінках електронного видання серії FRUS. — *Авт.*], переважно активне згадування припадає на 1918–1920, 1941–1948 та 1977–1991 роки. Щоправда немає згадки і про Російську імперію як існуюче державне утворення. Укладачі збірки використовують слово "Russia", уникаючи згадування про імперію. Саме ж слово «імперія» англійською мовою з'являється лише один раз із маленької літери, в порівняльному контексті: «Росія, як і Сполучені Штати Америки, є імперією, що вдосконалюється та розширюється»³⁰. Видання 60–70 років XIX століття (наприклад, видання 1864–1865, 1872, 1877 тощо) виходили під назвою «Документи, що стосуються закордонних справ, супроводжують щорічне послання президента до першої/другої сесії Конгресу»³¹ (номер Конгресу в кожному виданні змінювався відповідно до року послання). Кожного року в період з 1865 по 1900 роки великим накладом

виходили збірки «Виконавчі документи, надруковані за розпорядженням Палати представників»³² та «Показчик виконавчих документів Палати представників»³³. Всі вищезначені видання були окремими виданнями, хоча і входили до серії FRUS. У 1894 році у світ вийшов перший том FRUS, у тому форматі, який є звичним для сьогоденного дослідника, а з 1931 року FRUS видається на постійній основі. Як зазначає Келлі Дж. Еванс, «до появи Інтернету старі томи FRUS зберігалися лише у великих та дослідницьких бібліотеках, які мали можливість збирати і зберігати таку велику колекцію. Однак у 2001 році Університет Віконсина створив оцифровану версію цієї серії як частину своєї великої серії «Цифрові колекції»³⁴.

Варто наголосити, що серія FRUS не була якимось кардинально новим явищем у сфері репрезентації зовнішньої політики США. Задовго до появи FRUS було втілено декілька спроб публікації документів зовнішньої політики США: «The U.S. Serial Set» (видавалося з 1817 року) та «American State Papers» (видання охопило період із 1789 по 1828 роки)³⁵. У такий спосіб американський уряд, профінансувавши ці публікації, демонстрував прихильність щодо політики відкритості.

Протягом першого десятиліття XX століття серія FRUS зарекомендувала себе як надійне першоджерело зовнішньої політики Сполучених Штатів. Ці записи складалися в основному з листування, тому їх можна вважати максимально повними, беручи до уваги дуже невелику кількість документів, відредагованих частково або повністю відповідно до стандартів XIX століття, а також враховуючи, що президентські записи, такі як протоколи кабінету міністрів, залишалися закритими, і сучасники не вважали «особисті» документи, такі як щоденники та приватні листи, офіційними державними записами³⁶. Офіційно за публікацію томів FRUS відповідав Державний секретар США, однак здебільшого другий помічник Державного секретаря редагував повідомлення для FRUS.

У 1902–1905 роках, уникаючи попередніх затримок, видання виходили вчасно. Однак із 1906 року значні затримки публікації стали фундаментальною проблемою, і видання ніколи більше не з'являлися протягом року після висвітлення подій. Історики пов'язують це з відсутністю фінансування на публікацію збірки, але водночас звертають увагу і на бажання Конгресу контролювати витрати на друк. До середини 1930-х років 15-річна затримка стала нормативним очікуванням. До середини 1950-х років відставання зросло майже до 20 років.

Протягом 1930-х і 1940-х років науковці та вчені були основними безпосередніми споживачами збірки, які були незадоволені мізерним висвітленням процесу ухвалення рішень у Вашингтоні³⁷. Зростання відставання публікацій означало, що видання FRUS втратило значну частину

своїєї цінності для Конгресу та інших урядовців, які хотіли мобілізувати громадську підтримку (або опозицію) до поточної політики. До кінця Другої світової війни серія «Міжнародні відносини» перетворилася на інструмент відповідальної історичної прозорості. Томи FRUS періоду «холодної війни» стали тим, про що писав у своєму листі президент США Г. Трумен до президента Американської історичної асоціації, а саме: «потужною зброєю», оскільки «американські історики можуть зробити свій внесок...допомагаючи уряду фіксувати та тлумачити політику, якої дотримується наша нація, щоби забезпечити мир і свободу у світі»³⁸. «Холодна війна» породила ключові зміни в серії: розширення її бюрократичних рамок, обмеження її розміру відносно загального архівного запису й подовження розриву між подіями та їхньою документацією в «FRUS».

На початку XXI століття Організація Американських Істориків розпочала систематичний перегляд викладання історії США. Зокрема, організація наголошувала на необхідності ґрунтувати дослідження історії США не беззаперечних фактах і з більшою серйозністю вивчати сприйняття США та її історії за кордоном³⁹. Ці зміни безпосередньо вплинули й на серію FRUS, що призвело до зміни підходів щодо формування томів: на порядку денному постав показ зовнішньої політики США в контексті інтелектуального та культурного середовища. Як наслідок, у 2003 році світ побачив том FRUS під назвою «Основи зовнішньої політики, 1969–1972 роки». Це був не просто черговий том серії FRUS, а, як зазначали його укладачі, «перший у серії, який документує один аспект культурного підходу: інтелектуальні припущення, які лідери зовнішньополітичних відомств США використовували, щоб осмислити світ і сформувані політику»⁴⁰. По-суті, редакційна колегія, аби просто присвятити випуск документуванню зовнішньополітичних рішень, зосередилася на дослідженні колективного способу мислення адміністрації президента Річарда Ніксона з питань зовнішньої політики. Наступні випуски так само були присвячені пошуку еволюції зовнішньої політики США, і така тенденція зберігається й до сьогодення.

Висновки

Серія FRUS є незамінним ресурсом для всіх, хто хоче зрозуміти формування зовнішньої політики США та інший широкий спектр суміжних тем, таких як: міжнародні відносини, стратегічне планування, антикризове управління, економічні питання, розвідка та ухвалення рішень, транснаціональний і культурний розвиток тощо. Відповідно до мандата Конгресу США у випуску використовується безліч джерел, що дозволяють «ретельно, точно та надійно» відобразити, як вищі посадові особи,

уряди США ухвалювали рішення з широкого кола історичних питань зовнішньої політики, національної безпеки та інших глобальних проблем. Ініційоване в 1861 році як неофіційний щорічний звіт Державного секретаря видання стало більш науково спрямованим після 1925 року та отримало мандат від Конгресу в 1991 році, еволюціонувавши від суто формально-довідкової функції до важливої функції зв'язків із громадськістю, а також інформаційно-аналітичної на додаток до задоволення вимог академічної спільноти. Останні томи, опубліковані протягом останніх трьох десятиліть, дедалі більше містять розсекречені записи від усіх агенцій, які беруть участь у забезпеченні зовнішньої політики США. Видання демонструє достатній рівень відкритості та прозорості як фундаментальних елементів демократичного врядування. Звісно, публікації томів FRUS щороку викликали певні суперечки, але це найімовірніше свідчило про вірний шлях розвитку американської системи. Водночас, існували певні обмеження, редактори піддавали цензурі матеріали, які, на їхню думку, завдавали би шкоди національній безпеці, перешкоджали би військовим зусиллям, розкривали би джерела та методи збору інформації або порушували би принципи конфіденційності.

Серія FRUS заслужено має визнання світового золотого стандарту в офіційній документальній історії. Це найтриваліша програма публічної дипломатії у історії США, а також найбільша та найпродуктивніша програма документальної історії у світі. Окрім інформування Конгресу та американської громадськості щодо справ у зовнішніх зносинах, видання FRUS висували тлумачення міжнародного права (в тому вигляді, як це бачили США), виконували дипломатичну та консульську функції.

Можна стверджувати, що серія FRUS впоралася із завданням щодо «підтримки розумної громадської думки», на якій так вміло наполягав Френк Келлог, 45-й Державний секретар США за часів президента Келвіна Куліджа. За інформаційним наповненням та еволюцією серії FRUS можна дослідити трансформацію державних установ США, зміну концепції національної безпеки та прозорості, а також роль, яку Сполучені Штати відіграють у світі. За роки існування серії FRUS можна виділити 4 основні трансформаційні етапи: перший період пов'язаний із самим моментом заснування FRUS, що було, по-суті, відходом від традиційної публікації документів, яка існувала на кінець XIX століття, цей період супроводжувався дотриманням термінів публікації документів, що знаходило своє відображення в появі кожного нового тому наступного року; другий етап, який припадав на період після 1920-х років, був зосереджений на зміні пріоритетів, і томи FRUS замість фокусування на дипломатичних відносинах, почали наголошувати на політиці та процесах ухвалення рішень, що призвело до кардинальної зміни документаційної складової серії FRUS; третя зміна відбулася між 1950-ми та 1991 роками,

тобто в період появи Агентства національної безпеки до запровадження мандату Конгресом США, надавши міжвідомчий доступ до компіляції даних про зовнішні зносини, що суттєво розширило аудиторію збірки, перетворивши її на свого роду звітування про поточну діяльність; і четвертий етап пов'язаний із періодом від 1991 року до сьогодення, який, по-суті, перетворив серію на так зване «історичне підприємство», яке використовується широким колом державних і приватних академічних та медіа-споживачів, у паперовому та оцифрованому форматі, хоч і з 30–35 — річною затримкою у виданні. Кожна з цих трансформацій дає можливість розглянути, як історично обговорювалися суперечності між базовими для американського суспільства принципами безпеки та прозорістю, і як уряд США намагався збалансувати ці імперативи безпеки зі своєю відданістю прозорості та демократичній підзвітності. Водночас, незважаючи на суттєві позитивні зміни, які принесла серія FRUS до спадщини офіційної документальної історії, збірка не позбавлена недоліків: недостатність чіткої змістовної структури в кожному збірнику, неоднорідність тематичних розділів, відсутність сталих та чітких принципів відбору документів, наявність суб'єктивних та бюрократичних чинників, відбір матеріалу з метою популяризації обраного зовнішньополітичного курсу США в певний історичний момент, із акцентом на «правильності» обраного курсу, що свідчить про пріоритетність держави та її представників перед громадськістю.

¹ BRIEFS. *PS: Political Science and Politics*. 2011. No. 44 (2). P.468–469. URL: <http://www.jstor.org/stable/41319945>

² Ismail, Noorilham, Mohd Kasturi Nor Abd Aziz, and Ahmad Hifzurrahman Ridzuan. "The John F. Kennedy Administration and the Formation of the Federation of Malaysia 1961–1963: A Review of Foreign Relations of the United States (FRUS)". AIP Conference Proceedings. Vol. 2544. Melville: American Institute of Physics, 2023; Charles Seymour review of Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1918 Supplements in American Historical Review (April 1934). P. 550–551.

³ Jones, Matthew, and Paul McGarr. "“Real Substance, Not Just Symbolism”? The CIA and the Representation of Covert Operations in the Foreign Relations of the United States Series". *Intelligence Studies in Britain and the US*. United Kingdom: Edinburgh University Press, 2013. P. 65–89. URL: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/utxa/detail.action?docID=1173638>

⁴ William B. McAllister ed al. *Toward “Thorough, Accurate, and Reliable”: A History of the Foreign Relations of the United States Series*. U.S. Department of State Office of the Historian Bureau of Public Affairs, 2015.

⁵ Ibid.

⁶ Evans K.J., Welch J.M. Official Eyes on History: Digital Access to “Foreign Relations of the United States.” *The History Teacher*. 2015. No. 48 (3). P. 508. URL: <http://www.jstor.org/stable/24810526>

⁷ About the Foreign Relations of the United States Series. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/about-frus>

⁸ “Executive Power and the Control of Information: Practice Under the Framers”, *Duke Law Journal* 77. No. 1 (March 1977). P. 12.

⁹ William B. McAllister ed al. Toward “Thorough, Accurate, and Reliable”: A History of the Foreign Relations of the United States Series. U.S. Department of State Office of the Historian Bureau of Public Affairs, 2015. P. 5.

¹⁰ Mart S.N., Ginsburg, T. [Dis-] informing the people’s discretion: judicial deference under the national security exemption of the freedom of information act. *Administrative Law Review*, 2014. 66 (4). P. 735. URL: <http://www.jstor.org/stable/24475550>

¹¹ William B. McAllister ed al. Toward “Thorough, Accurate, and Reliable”: A History of the Foreign Relations of the United States Series. U.S. Department of State Office of the Historian Bureau of Public Affairs, 2015. P. 17.

¹² Ibid. P. 19.

¹³ “Captions and Handling Instructions” Department of State, Foreign Affairs Handbook, 5 FAH–2 H–440. URL: <http://www.state.gov/documents/organization/89284.pdf>

¹⁴ Michael J. Hogan. A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945–1954 University Press, 1998. P. 165.

¹⁵ William B. McAllister ed al. Toward “Thorough, Accurate, and Reliable”: A History of the Foreign Relations of the United States Series. U.S. Department of State Office of the Historian Bureau of Public Affairs, 2015. P. 67.

¹⁶ Tyler Dennett Collection Relating to John Hay (A Finding Aid to the Collection in the Library of Congress). URL: https://findingaids.loc.gov/exist_collections/ead3pdf/mss/2007/ms007069.pdf

¹⁷ “Principles to Guide the Editing of ‘Foreign Relations’”, attachment to Tyler Dennett memorandum to Secretary of State, March 26, 1925, Folder “55D606 OSS/PB-1,” Box 35, Miscellaneous Office Files, 1910–1944, RG 59, Archives II, p. 1 and Dennett memorandum to Secretary of State, p. 1.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ PUBLIC LAW 102-138-OCT. 28, 1991. URL: <https://www.congress.gov/102/statute/STATUTE-105/STATUTE-105-Pg647.pdf>

²² Ibid. Sec. 401.

²³ Ibid. Sec. 403.

²⁴ Executive Order 12,958--Classified National Security Information. URL: <https://www.justice.gov/oip/blog/foia-update-executive-order-12958-classified-national-security-information>

²⁵ William B. McAllister ed al. Toward “Thorough, Accurate, and Reliable”: A History of the Foreign Relations of the United States Series. U.S. Department of State Office of the Historian Bureau of Public Affairs, 2015. P. 179.

²⁶ Ibid. P. 185.

²⁷ Message of the President of the United States to the two houses of Congress, at the commencement of the second session of the thirty-seventh congress Volume I 1861. URL: <https://search.library.wisc.edu/digital/A3V6B36KRR37BV87>

²⁸ William B. McAllister ed al. Toward “Thorough, Accurate, and Reliable”: A History of the Foreign Relations of the United States Series. U.S. Department of State Office of the Historian Bureau of Public Affairs, 2015. P. 203.

²⁹ Message of the President of the United States to the two houses of Congress, at the commencement of the second session of the thirty-seventh congress. Volume I 1861. URL: <https://digital.library.wisc.edu/1711.dl/3V6B36KRR37BV87>

³⁰ Ibid. URL: <https://search.library.wisc.edu/digital/A3V6B36KRR37BV87/pages/A5IFKHE2VSZY5E87>

³¹ Papers relating to foreign affairs, accompanying the annual message of the president to the second session thirty-eighth congress. Part I 1864. URL: <https://search.library.wisc.edu/digital/A3TF4CIJXB5D4T8G>

³² Executive documents printed by order of the House of Representatives, during the first session of the thirty-ninth Congress, 1865–'66. Part 2 1865/1866. URL: <https://search.library.wisc.edu/digital/AI2HVOU2QKJXOG8M>

³³ Index to the executive documents of the House of Representatives for the second session of the forty-fifth Congress, 1877–'78. Volume I 1877/1878. URL: <https://search.library.wisc.edu/digital/A3RF4AUZPRYRJ38O>

³⁴ Evans K.J., Welch J. M. Official Eyes on History: Digital Access to "Foreign Relations of the United States." *The History Teacher*. 2015. No. 48 (3). P. 508. URL: <http://www.jstor.org/stable/24810526>

³⁵ Martin P. Claussen, "Revisiting America's State Papers, 1789–1861". *American Archivist* 36. No. 4 (October 1973). P. 525.

³⁶ William B. McAllister ed al. Toward "Thorough, Accurate, and Reliable": A History of the Foreign Relations of the United States Series. U.S. Department of State Office of the Historian Bureau of Public Affairs, 2015. P. 209.

³⁷ Charles Seymour review of Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1918 Supplements in *American Historical Review* (April 1934). P. 550–551.

³⁸ William B. McAllister ed al. Toward "Thorough, Accurate, and Reliable": A History of the Foreign Relations of the United States Series. U.S. Department of State Office of the Historian Bureau of Public Affairs, 2015. P. 275.

³⁹ Plummer B.G. The Changing Face of Diplomatic History: A Literature Review. *The History Teacher*. 2005. No. 38 (3). P. 394. URL: <https://doi.org/10.2307/30037016>

⁴⁰ U.S. Department of States, Foreign Relations of the United States: Foundations of Foreign Policy, 1969–1972 (Washington DC., Government Printing Office, 2003). URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/summary>

REFERENCES

1. *About the Foreign Relations of the United States Series*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/about-frus> [in English].
2. Abraham D. Sofaer. (1977). Executive Power and the Control of Information: Practice Under the Framers. *Duke Law Journal*, 1, 1–57 [in English].
3. BRIEFS. (2011). *PS: Political Science and Politics*, 44(2), 468–469. <http://www.jstor.org/stable/41319945> [in English].
4. *Captions and Handling Instructions*. Department of State, *Foreign Affairs Handbook*, 5 FAH–2 H–440. <http://www.state.gov/documents/organization/89284.pdf> [in English].
5. Charles Seymour. (April 1934). Review of Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1918. *American Historical Review*, Volume 39, Issue 3, 549–551. <https://doi.org/10.1086/ahr/39.3.549> [in English].
6. Evans, K.J., & Welch, J.M. (2015). Official Eyes on History: Digital Access to Foreign Relations of the United States. *The History Teacher*, 48 (3), 505–515. <http://www.jstor.org/stable/24810526> [in English].

7. *Executive Order 12,958-Classified National Security Information*. (1995). <https://www.justice.gov/oip/blog/foia-update-executive-order-12958-classified-national-security-information> [in English].
8. *Executive documents printed by order of the House of Representatives, during the first session of the thirty-ninth Congress (1865–1866)*. Part 2. Washington. <https://search.library.wisc.edu/digital/AI2HVOU2QKJXOG8M> [in English].
9. *Index to the executive documents of the House of Representatives for the second session of the forty-fifth Congress (1877–1878)*. Volume I. Washington. <https://search.library.wisc.edu/digital/A3RF4AUZPRYRJ38O> [in English].
10. Ismail, Noorilham, Mohd Kasturi Nor Abd Aziz, & Ahmad Hifzurrahman Ridzuan. (2023). The John F. Kennedy Administration and the Formation of the Federation of Malaysia 1961–1963: A Review of Foreign Relations of the United States (FRUS). *AIP Conference Proceedings*. Vol. 2544. Melville: American Institute of Physics [in English].
11. Mart, S.N., & Ginsburg, T. (2014). [Dis-] informing the people's discretion: judicial deference under the national security exemption of the freedom of information act. *Administrative Law Review*, 66 (4), 725–785. <http://www.jstor.org/stable/24475550> [in English].
12. Martin P. Claussen. (1973). Revisiting America's State Papers, 1789–1861. *American Archivist*, Volume 36, Issue 4, 523–536 [in English].
13. Matthew, J. & McGarr P. (2013). Real Substance, Not Just Symbolism? The CIA and the Representation of Covert Operations in the Foreign Relations of the United States Series. *Intelligence Studies in Britain and the US*. 65–83. United Kingdom: Edinburgh University Press <https://ebookcentral.proquest.com/lib/utxa/detail.action?docID=1173638> [in English].
14. McAllister, W.B. et al. (2015). *Toward Thorough, Accurate, and Reliable: A History of the Foreign Relations of the United States Series*. U.S. Department of State Office of the Historian Bureau of Public Affairs [in English].
15. *Message of the President of the United States to the two houses of Congress, at the commencement of the second session of the thirty-seventh congress*. (1861). (Vol. I). Washington. <https://search.library.wisc.edu/digital/A3V6B36KRR37BV87> [in English].
16. Hogan, M.J. (1998). *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945–1954*. University Press [in English].
17. *Papers relating to foreign affairs, accompanying the annual message of the president to the second session thirty-eighth congress*. (1864). Part I. Washington. <https://search.library.wisc.edu/digital/A3TF4CIJXB5D4T8G> [in English].
18. Plummer, B.G. (2005). The Changing Face of Diplomatic History: A Literature Review. *The History Teacher*, 38 (3), 385–400 <https://doi.org/10.2307/30037016> [in English].
19. Principles to Guide the Editing of Foreign Relations, attachment to Tyler Dennett memorandum to Secretary of State, March 26, 1925, Folder 55D606 OSS/PB-1, Box 35, Miscellaneous Office Files, 1910–1944, RG 59, Archives II, p. 1 and Dennett memorandum to Secretary of State, pp. 1–2. [in English].
20. Public Law 102-138 (October 28, 1991). <https://www.congress.gov/102/statute/STATUTE-105/STATUTE-105-Pg647.pdf> [in English].
21. Tyler Dennett Collection Relating to John Hay (A Finding Aid to the Collection in the Library of Congress). https://findingaids.loc.gov/exist_collections/ead3pdf/mss/2007/ms007069.pdf [in English].
22. U.S. Department of States (2003). *Foreign Relations of the United States: Foundations of Foreign Policy, 1969–1972*. Washington DC., Government Printing Office. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v01/summary> [in English].