

Функція держави у системі міжнародних відносин щодо проблем національної безпеки

Фікрат Мехдізаде,
аспірант кафедри політології
Інституту міжнародних відносин
Міжрегіональної академії управління персоналом

Вирішення питання національної безпеки України тісно пов'язане з визначенням вектора рольової функції держави в системі міжнародних відносин, її майбутнього з урахуванням сучасного стану теоретичних напрацювань та нових явищ світового розвитку.

Геополітичний вибір вектора рольової функції держави в системі міжнародних відносин завжди передбачає відповідь на такі запитання: які цілі держава ставить перед собою; що хоче змінити; яку ціну готова заплатити за досягнення своїх цілей; які засоби планує задіяти; чи має можливості для реалізації своїх цілей; які фактори можуть сприяти чи, навпаки, стати на заваді досягненню цілей? Перші три запитання тісно пов'язані з національними інтересами і конкретизують їх, тоді як питання про спроможність держави піти на певні жертви для досягнення своїх цілей чи захисту своїх цінностей належить до якісних характеристик самої держави.

Економічно, політично і соціально стабільна держава завжди докладатиме зусиль для збереження своїх базових цінностей. Але не завжди для їх поширення вона готова на певні жертви. Р. Швелер визначив це явище як співвідношення ціни, яку країна готова платити за захист своїх цінностей, з ціною, яку вона готова платити за їх поширення.

Деякі країни цілком задоволені тим, що мають, тож платитимуть високу ціну за захист своїх цінностей і підуть лише на обмеженні поступки в тому, що пов'язано з поширенням цінностей. Інші - не здатні або не бажають захищати навіть те, що мають, вже не кажучи про здобуття чогось нового. Крім того, є країни, готові ризикувати всім, що мають, заради того, чого вони хочуть мати. І, нарешті, є країни, що платитимуть велику ціну за захист своїх здобутків і готові заплатити ще більше за поширення своїх

цінностей.

Слід мати на увазі, що така схема може спрацювати тільки тоді, коли ми отримаємо відповіді на два головні питання.

Перше стосується соціально-правових, демократичних держав і полягає в тому, як їх громадяни ставляться до стратегічних і тактичних завдань зовнішньої політики та чи знайдуть ті чи інші рішення уряду підтримку провідних політичних сил країни і широкого загалу виборців. Друге питання: яка саме держава здійснює захист і поширення своїх цінностей. Гегемоністична держава проводить внутрішню і зовнішню політику, не переймаючись схваленням як своїх громадян, так і світової спільноти. В умовах політично неструктурованого суспільства вона використовує силові важелі для придушення будь-якої негативної реакції свого населення, а ідеологічні засоби створюють міфи на підтримку будь-яких авантюристичних рішень правлячого угруповання. І, навпаки, соціально-правова, демократична держава не може здійснювати свою внутрішню і зовнішню політику, не враховуючи ставлення широких верств населення до тих чи інших рішень уряду. Так, зовнішньополітичні спрямування правлячої еліти США на утримання статусу єдиної наддержави і збереження своєї гегемонії у світі не мають твердої зовнішньої політичної бази. Конкретні дії американського керівництва теж дуже критично сприймаються в самих США. Чимало американців оцінює зовнішню політику уряду як „політику риторики і компромісу”, внаслідок чого Америка набуває репутації „псевдогегемона”. Але війна в Іраку і проголошення незалежності Косова суттєво коригують таку оцінку.

Кожна держава світу має власне місце серед суб'єктів міжнародних відносин. Воно не може бути постійним, „офіційно закріпленим”, проте відтворює реальні міжнародні стосунки на певний час. Так, держава може бути: наддержавою, глобальним лідером; великою світовою державою; регіональним лідером; державою-партнером; державою-аутсайдером. Виникнення наддержав стало ознакою біполярного протистояння двох систем після Другої світової війни. Саме ці держави перебрали на себе надвійськову потугу й одержали умови консолідувати інші країни і диктувати свою волю як партнерам, так і країнам, що лишилися за межами біполярного утворення. Проте для міжнародних взаємин більш прийнятним є статус „великої держави”.

Офіційно у міжнародному праві немає чіткого визначення цього поняття. Зазвичай його застосовують до країн з особливим, привілейованим статусом серед інших країн. З їх позицією вимушені рахуватися інші країни світу, а їхнє слово в міжнародних структурах, як правило, має більшу вагу, ніж слово інших („рядових”) членів міжнародної спільноти. Якщо заглибитися в історію, то побачимо, що цього статусу в різні часи набували Португалія та Іспанія (XVI століття), Англія і Голландія (XVII століття). Навіть Швеція, яка спільно з Францією досягла перемоги у Тридцятилітній війні, без застережень визнавалась Європою (XVIII

століття) „великою державою”.

Під час Віденського конгресу 1814 - 1815 років міністр закордонних справ Франції Ш. Тайлеран вперше офіційно формалізував цей статус і визначив функції „великих держав”, до складу яких тоді входили Австрія, Англія, Росія, Пруссія і Франція. Він писав: „Великі держави, діючи узгоджено, впорядковують кожен окрему частину континенту, приводячи її у відповідність до загального порядку”. Інші учасники конгресу змушені були погодитися з цим.

„Великі держави” й надалі нав'язували свою волю іншим країнам. Так було після Берлінського конгресу 1878 року, Паризьких мирних угод 1918 - 1919 років, а також під час переговорів „великої трійки” у Тегерані, Ялті і Потсдамі.

Формальною ознакою „великої держави” в сучасних умовах можуть бути: постійне членство у Раді Безпеки ООН; військова та економічна потуга; приналежність до „клубу ядерних країн”; дипломатична „вага”; приналежність до країн „великої вісімки”. Статусу „великої держави” ніхто нікому офіційно не надає. Проте його можна набути за умов зростання реальної ваги (економічної, політичної, дипломатичної, військової) в сучасному світі. Причому роль військової складової в умовах глобалізації та інтеграції світових процесів постійно знижується. Крім того, посилюється нова тенденція: статус „великої держави” замінюється на статус „члена потужного регіонального чи глобального утворення”.

Реальна оцінка статусу держави в структурі сучасних міжнародних відносин дозволяє визначити роль, яку вона відіграє зараз і планує відігравати в майбутньому.

Рольова функція держави в системі міжнародних відносин залежить як від політичного курсу, так і від підтримки цього курсу широкими верствами населення. Рим, Візантія, Іспанія, Велика Британія, Франція, Австрія, Росія, Туреччина свого часу були великими імперіями, проте жодна з них в сучасних умовах не може повернути собі такий статус.

Історія демонструє розмаїття можливостей щодо визначення конкретної рольової функції. Наприклад, Швейцарія тривалий час відіграє роль „світового банку”, що дозволяє їй почуватися комфортно в нинішній системі міжнародних відносин. Навіть Друга світова війна оминула цю країну саме завдяки її особливому статусу.

Пошук своєї, чітко визначеної ролі в системі міжнародних відносин в сучасному світі набуває вирішального значення для розбудови стратегії національної безпеки держави на тривалу перспективу. За певних історичних умов держава може обмежити свої відносини з навколишнім світом і перетворитись на державу-фортецю. Такі періоди своєї історії пережили Китай, Японія, Радянська Росія після революції 1917 року; триває цей період в Ірані та Північній Кореї. Проте такий шлях призводить лише до виключення країни з процесу світового розвитку, втрати передових технологій і, зрештою, до тривалого аутсайдерства.

Зважаючи на ситуацію, що склалася в Україні, актуальним є визначення ролі нейтральної позаблокової країни, або країни, яка виконує роль буфера чи моста між Європою та Азією в певних історичних системах міжнародних відносин. У той чи інший час, залежно від обставин, високі посадові особи або заперечують позаблоковість та нейтральність України, посилаючись на те, що Конституція не закріпила цей статус і Україна може бути членом будь-якого міжнародного союзу чи організації, або посилаються на „Декларацію про державний суверенітет України” 1990 року, де підкреслюється намір України в майбутньому стати постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати (на своїй території), не виробляти і не набувати ядерної зброї. Згодом ці положення були дубльовані в Акті про проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року).

Але час іде, змінюється розклад сил у світі, відбувається переоцінка рольової функції української держави. Керівництво України (Президент, Прем'єр-міністр, Голова Верховної Ради) звернулися з проханням до НАТО розглянути на саміті НАТО в Бухаресті питання щодо Плану дій стосовно членства в Альянсі (ПДЧ). Україна не отримала запрошення до ПДЧ. Але в Декларації за результатами саміту була визначена дата отримання цього статусу в грудні 2008 чи на весні 2009 року [1].

Поряд з прагненням отримати членство в НАТО, є й інша альтернатива – нейтралітет. На його пріоритетності наполягають окремі політичні сили в Україні, а також значна частина населення. При цьому вони апелюють до конкретних історичних фактів реалізації нейтральної рольової функції окремими державами світу. І це потребує дати інтерпретацію нейтралітету.

У класичному вигляді нейтралітет являв собою персоніфікацію міжнародної політики держави в умовах традиційної політики „балансу сил”. Країна намагалася набути нейтрального статусу, коли опинялась між різними центрами силового протистояння. Головною її метою було збереження територіальної цілісності й державної незалежності. Як правило, постійно нейтральна країна брала на себе зобов'язання на випадок війни не приєднуватися до жодної воюючої країни, не надавати їм безпосередньої військової підтримки. У мирний час постійно нейтральна країна не має вступати до військових союзів і блоків.

Постійний нейтралітет може бути результатом або багатостороннього міжнародного договору, або декларації. Так, швейцарський нейтралітет був наслідком кривавих наполеонівських війн, коли територія цієї країни стала об'єктом зацікавленості Австро-Угорщини і Франції, а потім ще й Німеччини та Італії. Віденській конгрес 1815 року, пізніше доповнений Паризьким актом, закріпив постійний нейтралітет цієї країни та надав гарантії недоторканності її території.

Статусом постійно нейтральної країни користується також Австрія відповідно до федерального конституційного закону про нейтралітет від

26 жовтня 1955 року.

Історія знає періоди, коли та чи інша країна набувала нейтрального статусу. Наприклад, Бельгія (за Лондонським договором 1831 та 1839 років), Люксембург (за Лондонським договором 1867 року), але ці країни за різних обставин втрачали свій нейтралітет.

Причому, визнання нейтралітету країни міжнародною спільнотою є важливою обставиною. Як відомо, постійно нейтральною є держава, чия незалежність і цілісність гарантуються міжнародними договорами. Слід також мати на увазі, що постійний нейтралітет відрізняється від евентуального, тобто нейтралітету під час війни, коли держава бере на себе зобов'язання не брати участі в тому чи іншому збройному конфлікті. Евентуальний нейтралітет базується на Положеннях 5 і 13 Гаазької конвенції 1907 року і на Лондонській декларації про право морської війни 1909 року. Згідно з цими документами, воюючим сторонам забороняється вести воєнні дії, оглядати чи затримувати судна в територіальних водах нейтральної країни, а також використовувати їх для облаштування військових баз. Воюючим країнам заборонялося спорядження чи озброєння своїх суден, заснування на території нейтральних країн або в їх портах „призових” суден. Нейтральні країни не могли передавати у своїх водах військові кораблі, боєприпаси чи інші військові матеріали воюючим державам.

Особливою формою нейтралітету було висунуте Росією, а потім підтримане Данією і Швецією (під час війни північноамериканських штатів з Великою Британією 1780 року), поняття збройного нейтралітету, що регулювало відносини нейтральних і воюючих країн у сфері судноплавства й торгівлі під час війни.

Тобто, за своїм змістом, постійний нейтралітет є значно ширшим поняттям, що включає евентуальний нейтралітет як постійну складову, але не обмежується ним і передбачає заборону для постійно нейтральної країни будь-яких дій, які в майбутньому можуть призвести до участі у війні. Такий нейтралітет має чітке антивоєнне спрямування і передбачає дві взаємопов'язані складові: неучасті та невтягнення. Традиційний нейтралітет передбачає необмежене право нейтральної країни на самооборону від збройного нападу.

Остаточне утвердження біполярної системи міжнародних відносин після Другої світової війни сформувало новий тип нейтралітету. Це стало негативною реакцією країн, які звільнилися від колоніальної залежності, на біполярний поділ світу, що передбачало їх відмову брати участь у силовому протистоянні двох систем. Започаткований Белградською конференцією 1961 року, Рух неприєднання розробив свою модель поведінки, що стала змістом нового типу нейтралітету, а саме: неучасть у військово-політичних блоках (антиблоковість), боротьба за роззброєння (в тому числі і ядерне) та здійснення активної політики подолання економічного і соціального відставання від провідних країн світу (модернізація). Політика

неприєднання передбачала нейтралістську альтернативу блоковому протистоянню на засадах принципів мирного співіснування. Десятиріччя, що минули після заснування Руху, призвели до поляризації країн, зміни пріоритетів. Навіть ядерна зброя поповнила арсенали деяких країн, які свого часу дотримувалися „політики неприєднання”.

Таким чином, кожний історичний період формував свою систему міжнародних відносин і свій тип нейтралітету.

До цього слід також додати національні особливості країни, що стає на шлях нейтралітету. Так, нейтралітет Швеції, не зафіксований ні конституційним актом, ні міжнародною угодою, більше скидається на зовнішньополітичну самоідентифікацію країни в сучасному світі. Ця країна давно перестала відігравати роль великої країни, а певна відмінність від центрів силового протистояння об'єктивно підштовхувала її до впровадження нейтралістської зовнішньої політики.

Симптоматичною є тенденція до переосмислення нейтральними країнами своєї ролі в сучасному світі. Так, колишній голова дипломатичного відомства Австрії В. Шюссель, виступаючи на міжнародному семінарі у Відні (липень 1998 року), заявив, що нейтралітет Австрії в його класичному розумінні відходить у минуле, і в австрійському суспільстві усвідомлюють, що країна не може залишатися осторонь спільних зусиль міжнародної спільноти. Він дав зрозуміти, що Австрія має взяти курс на Північноатлантичний альянс, який „підтвердив свою роль гаранта миру” [2]. Цю позицію він підтвердив 2002 року після створення антитерористичної коаліції. Але це лише наміри: Австрія й досі не стала членом НАТО.

Визначаючи залежність нейтралітету від характеру системи міжнародних відносин, можна прогнозувати майбутнє „нейтральних країн” в умовах глобальних змін геополітичної ситуації у світі.

Нейтралітет і війна – взаємопов'язані складові однієї дилеми. Якщо традиційний нейтралітет відповідав умовам „війна всіх проти всіх” і, як правило, потребував міжнародного визнання та міжнародних гарантій, то Рух неприєднання був спробою вижити в умовах можливого глобального ракетно-ядерного конфлікту. Загроза такого конфлікту зменшилася, але ще не втратила своєї гостроти. Сучасна система міжнародних відносин не відповідає умовам багатопольярного протистояння „війни всіх проти всіх”. Водночас традиційні війни відходять у минуле. За всіма ознаками, головною загрозою миру і безпеці є нині локальні війни і збройні конфлікти, що виникають усередині держав. У цьому випадку нинішні форми нейтралітету втрачають свій сенс.

Інтеграційні процеси в сучасному світі створили потужні міжнародні структури, які вже зараз перебирають на себе вирішення долі будь-якої держави, незважаючи на норми міжнародного права та міжнародні домовленості. При цьому роль силових засобів досягнення цілей змінюється, а самі війни набувають рис збройних конфліктів п'ятого і шостого покоління. За таких умов нейтралітет навряд чи стане дієвим

захистом проти дій регіональних і глобальних гравців, якщо вони визнають нейтральну країну порушником „прав людини” чи „режиму нерозповсюдження ядерної зброї”. Так само, як і визнання нейтралітету в сучасних умовах залежатиме від рішення не окремих держав, а саме цих впливових регіональних і глобальних структур безпеки.

Тенденція до політизації військово-політичних блоків і милітаризації економічних союзів створює умови, коли нейтральний статус країни буде нівельований розвитком військово-політичних відносин.

Україна за цих умов має самопроголошений нейтралітет і позаблоковість: вона зробила спробу поєднати різні історичні типи нейтралітету для забезпечення своєї безпеки. Причому специфіка українського підходу полягає в тому, що ці положення реанімуються різними політичними силами залежно від ситуації та їх цілей. Можливою альтернативою може стати пропозиція провідних українських вчених про запровадження Україною на певний історичний термін політики „активного нейтралітету” [3]. Геополітичне положення України, яка протягом сторіч перетворювалась на арену протистояння між Сходом і Заходом, в умовах невизначеності внутрішніх і зовнішньополітичних пріоритетів об'єктивно підштовхує країну до виконання ролі буфера між різними політичними гравцями. Але ж країна-буфер не може вирішити ні довгострокових завдань, ні досягти тимчасових вигод, бо її маневр на міжнародній арені жорстко обмежується протистоянням різноспрямованих сил. Вони є головними регуляторами, що визначають „правила гри” та чітко контролюють їх виконання. При цьому інтереси „буфера” до уваги не беруться, і він отримує удари з обох сторін, доки не втратить своїх властивостей (читай – державності). В ролі буфера держава відіграє пасивну роль, вирішує не свої завдання – її використовують інші у своїх цілях. Так само, як і цю роль держави обирають, як правило, не з власної волі, а внаслідок певного збігу обставин (обмежена державність, невизначеність пріоритетів, брак єдності в суспільстві тощо).

Можна навести приклад надзвичайно чіткого визначення „буферної держави”, запропонованого Л. Зірінгом: „Держави не вибирають, чи бути їм буфером. Ця роль дістається їм через вороже оточення, яке вони не контролюють. Буферні держави - слабкі актори, які перебувають між потужнішими амбіційними і часто агресивними утвореннями. Цілі буферної держави встановлюються цими зовнішніми суперниками. Вони суть жертвні елементи у більшому суперництві. Буферні держави є часткою системи балансу сил, а не міжнародного права. Однак за обставин, коли значно змінюється модель регіональних взаємин, буферні держави зазвичай стають першими жертвами - так вони розплачуються за тимчасовий еквілібріум між більшими державами” [4].

Держава може на міжнародній арені відігравати й роль моста між різними геополітичними утвореннями. Для цього вона має, як і у випадку з державою-буфером, перебувати на лінії зіткнення інтересів активних

міжнародних гравців. Але ця роль відрізняється від попередньої проведенням активної зовнішньої політики; внутрішньою злагодою між головними політичними і соціальними суб'єктами; наявністю транзитного потенціалу. Причому транзитний потенціал є чи не найголовнішою умовою для виконання державою ролі країни-моста. Сам по собі транзитний потенціал передбачає не тільки наявність розгалуженої інфраструктури (технічних можливостей забезпечувати великий плин сировини, товарів тощо через територію країни), а й політичну та економічну стабільність, спирається на вже існуючі транзитні можливості, а також на зацікавлення імпортерів у використанні саме цих транспортних коридорів і маршрутів транспортування нафти, газу тощо, що проходять територією саме цієї, а не іншої країни.

Не зовсім повчальним є приклад трьох країн Балтії, які після набуття незалежності, незважаючи на складні стосунки з Росією, повністю використали свої транзитні можливості і впродовж останніх років не зменшували, а, навпаки, збільшували транспортні потоки через свої території. Але це становище з часом змінилося.

І тим не менше, підтримка транспортного потенціалу країни завжди тісно пов'язана із здійсненням активної зовнішньої політики, яка має чітко визначену економічну складову й націлена на тривалу перспективу.

Якщо інтернаціоналізація національних економік робить світогосподарчі зв'язки постійно діючим чинником економічного піднесення держав, що перебувають на різних щаблях розвитку, то глобалізація перетворює ці зв'язки на вирішальний чинник прогресу національних економічних комплексів, чії подальші зміни останнім часом визначаються переважно завданнями гарантованого збуту продукції за національними кордонами. Мабуть, ніколи ще у світовій історії експортний імператив не був таким значущим, як нині. А в XXI столітті залежність економічних успіхів будь-якої держави від її активності на світовому ринку лише посилюватиметься. Справа в тім, що сучасні підходи до процесів інтеграції виходять з необхідності включення не тільки в дуже різні інтернаціональні виробничі ланцюги, а й у процеси обміну сировиною, товарами, капіталом. У цьому відношенні транспортні коридори стають своєрідними нервовими закінченнями державного організму, які спонукають його економіку і політику до відповідних дій. Вони також функціонують як „кровоносні потоки”, що постачають держави необхідною сировиною, товарами, людськими ресурсами тощо. Саме тому формування та забезпечення безперервної діяльності транспортних коридорів завжди включається до сфери „великої політики”, де зіштовхуються протилежні інтереси, а конкретні дії держав (чи окремих груп) можуть істотно впливати на остаточні рішення стосовно транспортних коридорів, і, як наслідок, на весь хід розвитку регіону.

Наприклад, активні зусилля Російської Федерації виключити з діючої схеми українські потужності транспортування нафти і газу до

Східної Європи за рахунок введення в дію нових магістральних нафто- і газотрубопроводів поза територією України („Блакитний потік”, „Ямал - Західна Європа” та інші) переслідують різні економічні та політичні цілі. Процеси глобалізації висунули на порядок денний питання про трансрегіональну безпеку як важливу складову системи глобальної безпеки.

В загальному вигляді позиція держави щодо участі у конкретному проекті створення транспортного коридору неодмінно засновуватиметься на таких чинниках, як геостратегічні і гео економічні інтереси; особливості географічних характеристик регіону; військово-політична обстановка в регіоні тощо. У такий спосіб будь-який проект створення транспортного коридору має передбачати заходи із забезпечення його безпеки, а також зобов'язання сторін щодо їх фінансування. Ці заходи можуть включати: співробітництво спецслужб у питаннях забезпечення безпеки транспортних коридорів; спеціальні завдання для збройних сил щодо запобігання морському піратству і захопленню об'єктів інфраструктури терористами; вироблення чіткої схеми проходу танкерів поруч із зонами збройних конфліктів, створення системи оповіщення на всьому маршруті їх проходження; можливе конвоювання суден через зони конфліктів, що прилягають до морського узбережжя; створення спеціальних мобільних груп охорони трубопроводів.

Зростання геополітичної та гео економічної ролі транспортних коридорів значною мірою є аргументом у виборі можливих альтернатив стосовно реалізації рольової функції української держави. Її інтерпретація, при цьому, використовується як прихильниками вступу до НАТО, так і прихильниками нейтрального статусу держави.

Таким чином, для України проблема рольової функції в системі міжнародних відносин перетворилася чи не на головне завдання її національної безпеки, яка набуває життєво важливого значення.

Література:

1. **Попов А.** Сердечный ответ берлинскому Чемберлену // 2000. – 11.04.2008.
2. Нейтралітет йде у минуле? // Голос України. – 1998. – 3 липня.
3. Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку: Монографія НІСД і НУІРВ. – К.: НІСД, 1999. – С. 10.
4. **Ziring L.** Buffer States on the Rim of Asia: Pakistan, Afghanistan, Iran and the Superpowers // Soviet – American relations with Pakistan, Iran and Afghanistan. Hafeez Malik (ed) – L., 1987. P. 14 – 15.