

Насолодження від “free rider”

(структурно-силові аспекти євроатлантичної інтеграції України)



Микола КАПІТОНЕНКО,
доцент Інституту
міжнародних відносин
Київського національного
університету
ім. Тараса Шевченка

Євроатлантична інтеграція України в її нинішньому стані – тема надто спекулятивна та чутлива для того, щоб бути розглянутою в усіх нюансах у рамках невеликої статті. Фактичний матеріал, з огляду на хронологію розвитку відносин між Україною та НАТО, вражає своїм обсягом. Спроби концептуального охоплення цього матеріалу розчаровують спекулятивністю та поверховістю. Відповідно, стратегічно-нормативна та прогностична складова академічного дослідження проблематики євроатлантичної інтеграції часто виявляється недорозвинутою або просто відсутньою. За таких умов навряд чи доцільно ще раз систематизувати численні аргументи «за» й «проти» приєднання

України до НАТО. Натомість цікавіше подивитися на цю проблему під дещо іншим кутом.

Теоретичною основою для такого погляду є концепція «структурної сили» та проблематика її реалізації у сучасних реаліях світової політики. Застосування цього знаряддя дає можливість поміркувати над проблемами й дилемами євроатлантичного курсу з точки зору далекосяжних стратегічних наслідків, своєрідного переосмислення арсеналу традиційної зовнішньої політики та приведення його у відповідність до складних викликів сучасності. При цьому доведеться пожертвувати деякими популярними міфами про «нейтралітет», «цивілізаційний вибір», «нову «холодну війну» тощо.

Дилему стосовно НАТО часто зображують у чорнобілому кольорі. Або Україна приєднується до Альянсу і отримує гарантії безпеки з його боку ціною участі у колективних операціях та погіршення відносин із Росією, або залишається поза НАТО, зберігаючи перспективи продовження політики багатовекторності та залишаючись умовно «нейтральною». В основі кожної із ліній аргументації лежать численні міфи та викривлення сприйняття проблем сучасної міжнародної безпеки; але серйозніша проблема полягає дещо в іншому.

Реалії сучасного світу та-

In the opinion of Mykola Kapitonenko, a Ukrainian scholar of the younger generation and docent at the Institute of International Relations of the Kyiv National University of Taras Shevchenko, Euro-Atlantic integration today has far greater purposes than merely creating a system for collective security. The strategic gains from cooperation with the Alliance are based on the cumulative enhancement of the opportunities for all participants thanks to access to adopted collective decisions. The transformation of NATO changed the organization not merely into a medium for realizing aggressive or defensive foreign policies, but more so into a center for composing a daily agenda for global politics. For many states, especially small ones, membership in this club will result in a true breakthrough of opportunities. This has a specific meaning for Ukraine inasmuch as the political environment is constantly changing in such a way that in a short time any relationships with neighboring states may become asymmetrical and not beneficial for our state.

кі, що не сприймають простих, одномірних, відповідей. Натомість вони вимагають комплексних підходів, викриття нелінійних зв'язків і здатності управляти складними процесами із відкладеними або прихованими наслідками. Століття тому зовнішня політика держави могла, в принципі, бути зведеною до вибору «правильного» союзника та підготовки до наступної війни. Коаліції будувалися за принципом арифметичного додавання силових арсеналів учасників з єдиною метою – отримати ресурсну перевагу у високіймовірному (а іноді – невідворотному) насильницькому конфлікті, який майже завжди був грою з нульовою сумою. У такому світі простих розрахунків realpolitik логіка, яку часто застосовують сучасні прибічники та критики євро-

атлантичної інтеграції України, була б доречною. Її ключовою рисою є намагання представити міжнародну ситуацію як сукупність прямих, симетричних викликів здебільшого військового характеру. Готовність до такого роду викликів означає правильний вибір союзників; і поглиблення відносин України із НАТО, відповідно, розглядається в термінах такої гри виключно як арифметичне «додавання» потенціалу України до силових можливостей Альянсу. Невідворотним наслідком застосування такої логіки є висновок про однозначну ворожість такого кроку по відношенню до Росії (а взагалі-то – до всіх країн, що не є членами НАТО).

На наш погляд, така простота є недоречною, оскільки викривлює реальний стан речей у царині сучасної між-

народної політики. Виклики, які визначають зовнішню політику держави, не є чи то виключно військовими, чи то прямими, чи, і особливо для України, симетричними. Століття тому основним засобом зовнішньої політики була війна, вся стратегія провідних держав зводилася до підготовки до наступної війни, та окрім самих провідних держав мало що впливало на результати та наслідки міжнародних процесів. У такому світі приєднання до одного з військових альянсів могло б означати драматичне погіршення відносин із державами, які до такого альянсу не входять, демонстрацію відкритої ворожості по відношенню до таких держав, а також різку мілітаризацію зовнішньої політики та збільшення ступеня її агресивності.

Через низку причин світова політика XXI століття є принципово іншою, а логіка існування та роботи міждержавних коаліцій не може бути розкрита адекватно за допомогою лише теоретичних напрацювань часів Першої світової війни. Світ сьогодні став складнішим: розширилося коло учасників міжнародних процесів, зросла питома вага міжнародних організацій, зокрема, недержавних; арсенали зовнішньополітичних засобів зазнали кардинальних змін. У деяких частинах світу понад шістдесят років відсутні війни, зростає взаємозалежність, стрімко розвиваються процеси інтеграції. Важливо пам'ятати, що ці зміни не сталися раптом після завершення «холодної війни», але є наслідками тривалих процесів.

Ці процеси мають об'єктивно-суб'єктивний характер. З одного боку, держави не можуть просто залишитися осторонь – так чи інакше вони стають частинами глобальних економічних, комунікаційних, соціальних і ціннісних систем. Однак, з ін-

шого боку, держави можуть управляти темпами та наслідками таких змін. Вони, як демонструє актуальний для України приклад СОТ, можуть приєднуватися або уникати членства у міжнародних режимах, прагнути або ігнорувати інструменти багатосторонньої взаємозалежності, розширювати або звужувати коло своїх партнерів. Наслідками таких дій буде активніша чи пасивніша участь у структурах світової політики? Що це означатиме для «основи основ» зовнішньої політики – захисту національних інтересів?

Для відповіді на це запитання ми використаємо концепцію «структурної сили».

Сила до сьогодні вважається спільним знаменником всіх зовнішньополітичних прагнень, хоча розуміння її суттєво розширилося за останні шістдесят років.

Існують два базові шляхи розуміння сили: 1) як атрибуту, певних характеристик або якостей її носіїв; та 2) як здатності такі якості й характеристики використовувати, наприклад, з метою змінити поведінку інших. Третій підхід являє собою різноманітні спроби поєднання двох попередніх. Різниця між підходами очевидна: перший звертає увагу на матеріальність сили, так би мовити, на «фізичні» її атрибути. Він наближений до інтуїтивного розуміння сили як сукупності якихось вмінь, навичок та деяких фізичних показників. Сила людини в цьому випадку визначатиметься його фізіологічними даними, сила ж держави – її ресурсами. Другий підхід, визнаючи важливість фізичних можливостей і наявності ресурсів, тим не менш ключовою роллю наділяє їхнє використання. Про його результати (а отже й про силу тих, хто їх використовує) можна довідатися, спостерігаючи за наслідками, – з яких найважливішим є змінені поведінка інших.

Серед численних теоретиків, які намагалися вхопити суть сили саме як контролю над ресурсами, можна згадати кількох найвпливовіших. Окрім Г. Моргентау, який вважав «елементами» сили особливості географії, природні ресурси, промислові можливості, рівень військової підготовки, населення, національний дух, якість дипломатії, якість загального керівництва – досить-таки різноманітний коктейль, варто згадати А. Органського, К. Кнорра, Б. Рассета та Д. Зінгера. В роботах А. Органського перераховано основні фактори сили держави (атрибути) – кількість населення, ефективність її уряду та рівень економічного розвитку, причому автором виведено узагальнюючий показник – національний дохід, як найкращий сумарний індикатор. Відомий американський політекономіст К. Кнорр, звертаючи увагу на довгострокові показники могутності, вважає економічний розвиток найбільш адекватним відображенням сили держави, а найкращим відображенням економічного розвитку – також національний дохід.



Генеральний секретар НАТО Яап де Хооп Схеффер та Міністр закордонних справ України Володимир Огризко спілкуються перед початком засідання Комісії Україна-НАТО на рівні послів за участю міністрів закордонних справ і оборони України у Києві 16 червня 2008 р. Візит делегації Північноатлантичної Ради відбувся на запрошення Президента України Віктора Ющенка для активізації політичного діалогу між Україною та Альянсом і у зв'язку з рішенням Бухарестського саміту НАТО почати період інтенсивних контактів з Україною на високому політичному рівні.

Б. Рассет, інший американський дослідник, розглянувши ряд параметрів, дійшов висновку, що найкращим ін-



Офіцери команди американського фрегата «Джон Л. Холл» з представниками командування ВМСУ 9 травня 2008 р. на церемонії покладання вінків до меморіалу захисникам Севастополя 1941-1945 рр. Вперше за останні кілька років прихід корабля Військово-Морських сил США, країни-члена НАТО, до бухти Севастополя не супроводжувався антинатівськими пікетами.

дикатором є рівень споживання державою палива та електроенергії. Найбільш системного вигляду спроби такого роду набули, на наш погляд, у рамках проекту *Correlates of War*, здійсненого групою вчених під керівництвом Д. Зінгера. Проаналізувавши міжнародні конфлікти в період між 1816 та 1965 роками, вони визначили групу атрибутів сили держави, яка включає демографічні можливості (загальна кількість населення та рівень урбанізації), промислові можливості (виробництво заліза до та сталі після 1895 року; та споживання енергії після 1885 року) та військові можливості (загальні військові видатки та кількість військовослужбовців, виключаючи резерви). Слід зазначити, що побудова стратегії України в її відносинах із НАТО на основі такого розуміння основних його результатів є найменш продуктивною.

Із часом стало очевидним, що якщо силу й можна представити у вигляді атрибутів – характеристик її носіїв, то це має бути комплексна оцінка. З'явилися різного роду нелінійні методи обчислювання сили, прикладом яких і є наведений метод Д. Зінгера. Основних проблем з подібного роду методиками дві. По-перше, вони

не завжди технічно досконалі, й іноді результати таких обчислень є неочікуваними та дивними. Наприклад, відомий метод Р. Клайна, який передбачає розрахунок комплексного показника сили держави за формулою $P = (C+E+M)(S+W)$, де перша сума є т.зв. «можливостями» (C – «критична маса» (населення та територія), E – економічні можливості, M – військові), друга – «рівнем підготовленості» (S – коефіцієнт національної стратегії, W – коефіцієнт «державної рішучості») – оголошує найсильнішою державою станом на 1980 рік СРСР із значним відривом від другого місця – США (458 та 304 бали відповідно).¹ Залишається враження, що хоча ми отримали значення силових потенціалів двох наддержав (за всієї їхньої дискусійності), нам все ще мало відомо про їхню відносну силу. Критика такого методу може не лише бути спрямована проти довільного та суб'єктивного визначення автором коефіцієнтів другої групи, а й викривати недоліки такого розуміння сили в цілому. Врешті, навіть найбільш досконалі методи подібного обчислювання зустрічатимуться із серйозною проблемою, яка і є другою, тепер вже концептуальною, склад-

ністю на шляху розвитку саме такого підходу до проблеми сили.

Євроатлантичний курс України часто розглядається виключно крізь призму матеріального розуміння силових процесів. І в цьому полягає проблема. Оскільки не можна стратегічно зрозуміти наслідки участі чи неучасті у НАТО, оцінюючи лише сукупності ресурсів, витрачених та отриманих в результаті.

Як у рамках атрибутивного, так і в рамках біхевіористичного підходів, спроби звести силу до чогось визначено-конкретного не стали надто успішними. Або взята як кількість, приміром, дивізій, або як здатність перетворити цю кількість на змінену поведінку інших володарів дивізій, сила втрачала частину своєї загадковості, але не ставала від цього зрозумілішою. Те саме відбувалося й при спробах пояснити силу за допомогою концепцій контролю над ресурсами або акторами. Здавалося, що існує щось, що допомагає державам ефективно контролювати результати міжнародно-політичних процесів, але при цьому не зводиться до володіння матеріальними чи нематеріальними ресурсами або здатності примушувати окремих суб'єктів до окремих дій.

Концептуалізація таких здібностей відбулася шляхом запровадження поняття «структурної сили», точніше, запозичення його з міжнародної політекономії. За визначенням американської дослідниці С. Стрендж структурною силою є «здатність визначати порядок речей, створювати рамки взаємодії держав, народів і корпоративних підприємств...»² Визначення рамок взаємодії відрізняється від примусу не лише, так би мовити, кількісно, а й якісно. Розуміння сили як здатності впливати на порядок денний, змінювати системи цін-

ностей опонентів, поширювати, наприклад, власні цінності та, в результаті, впливати на всю структуру світової політики принципово відрізняється від розуміння сили як здатності до двостороннього або багатостороннього примусу. Структурна сила передбачає роль міжнародних норм, інститутів та режимів у подоланні анархії міжнародної системи, і саме здатність використовувати ці інститути та механізми є запорукою могутності. У масштабах держави з цим можна порівняти джерела могутності, наприклад, бюрократії. Прибічники структурного підходу у визначенні сили також визнають її центральним та ключовим параметром в дослідженні міжнародних відносин.³

Структурна сила є набагато важливішим індикатором зовнішньополітичних цінностей в умовах сучасної політики, ніж володіння ресурсами. Вона дозволяє державі протистояти непрямим, невійськовим та асиметричним викликам. Зокрема, і для України це актуально, нарощування структурної сили може компенсувати дефіцит ресурсів або прямих переговорних можливостей із сильнішим опонентом.

Структурний підхід до проблеми НАТО (а подекуди – і в цілому до зовнішньополітичного курсу України) допомагає розв'язати кілька фундаментальних проблем:

1. По-перше, він дає змогу адекватно охопити основні цілі, яких гравці прагнуть досягти в сучасній світовій політиці. У цьому випадку дії великих держав і регіональних лідерів підпорядковуються потребам збільшення ефективності використання непрямого примусу та впливу – іншими словами, побудови сприятливих для себе структур міжнародних відносин.

2. По-друге, логіка «управ-



Зустріч делегації Північноатлантичної Ради та Генерального секретаря НАТО Яапа де Хооп Схеффера з Головою ВР України, головами профільних парламентських комітетів і лідерами депутатських фракцій, у Києві 16 червня 2008 р.

ління структурами» передбачає не менш фундаментальні та далекосяжні зміни у засобах ведення зовнішньої політики. В їх арсеналі прямого насильству відводиться маргінальна роль. Натомість держави прагнуть максимально використувати доступ до різноманітних процедур прийняття рішень, впливу на формування міжнародних режимів тощо.

3. Нарешті, структурний підхід дозволяє об'єднати різноманітні за характером та спрямованістю ресурси у комплекс зовнішньополітичних можливостей, ефективність якого залежить не лише від встановлення контролю над територіями, населенням, фінансовими потоками чи ідеологіями, а й від способів використання такого контролю.

На жаль, публічні та академічні дискусії навколо НАТО в Україні здебільшого точаться у площині атрибутивного розуміння цього процесу. Ознаками «атрибутивності» є спроби підрахувати кількість витрачених та отриманих ресурсів різного роду, калькуляція дивізій, танків та літаків, намагання представити діяльність Альянсу здебільшого як суму діяльностей його членів. Часом помітною є біхевіористська логіка: приєднання чи неприєднання до НАТО дозволить Україні змінювати поведінку своїх сусідів, що свідчитиме про зростання чи, навпаки, занепад її зовнішньополітичних можливостей.

На нашу думку, в ході таких суперечок втрачено найбільш складний та неоднозначний вимір діяльності НАТО в Європі та світі. Сучасний Альянс не є просто арифметичною сукупністю силових потенціалів держав-членів. Він насамперед є механізмом прийняття рішень та формулювання політичних пріоритетів у континентальному, а часом – і у світовому масштабі. У цьо-

му відношенні Альянс більше нагадує ООН, ніж Антанту. Складна і суперечлива трансформація НАТО перетворила організацію не стільки на засіб реалізації агресивної чи оборонної зовнішньої політики, скільки на центр формулювання порядку денного світової політики. Деякі спостерігачі не помітили або не захотіли помітити цієї зміни, продовжуючи сприймати НАТО у термінах «холодної війни».

Насправді ж сучасний процес євроатлантичної інтеграції має куди більш далекосяжні цілі, ніж просте створення системи колективної безпеки. Стратегічним вииграшем від такої співпраці буде кумулятивне збільшення можливостей кожного з її учасників завдяки доступу до прийняття колективних рішень. Для деяких, особливо малих держав, такий доступ стане справжнім проривом можливостей лобювання та впливу, на який годі було й сподіватися за виключно односторонніх дій чи політики нейтралітету.

НАТО володіє значною структурною силою в сучасному світі. Без застосування прямого насильства Альянс стримує будь-які прояви агресії щодо своїх членів, а також забезпечує кожному з них більш сприятливі умови для розв'язання будь-яких двосторонніх конфліктів із державами, що не є членами НАТО. Окрім того, НАТО дає можливість насолоджуватися «free rider» – себто споживати гарантії безпеки за рахунок інших, витрачаючи на це мінімум ресурсів.

Для України всі ці проблеми є актуальними та важливими. І вони стають дедалі гострішими, оскільки політичний простір навколо невпинно трансформується таким чином, що незабаром будь-які відносини із сусідами можуть бути асиметричними не на користь нашої держави. Оточена могутніми сусідами – Росією та ЄС,

Україна стоїть перед проблемою драматичного звуження власних можливостей із захисту національних інтересів та простору для маневру.

Найбільш ефективне та, ймовірно, єдине розв'язання цієї проблеми полягає у забезпеченні доступу до ефективних засобів лобювання власних інтересів та активній участі у багатосторонніх форматах співробітництва та міжнародних режимах. Приєднання до СОТ та активна регіональна співпраця – кроки у вірному напрямі, але їх може виявитися недостатньо. В цій ситуації НАТО, при всіх суперечливих моментах ідеологічного, історичного та політичного характеру, виступає для України як найпривабливіше джерело структурної сили; можливість отримати доступ до формування порядку денного європейської політики, впливати на колективні рішення та мати власний голос у розв'язанні найважливіших проблем сучасної безпеки у широкому розумінні. Жодна зі стратегій нейтралітету, навіть за умов бездоганної реалізації, на надає нічого подібного.

Ця стаття не є агітацією за чи проти НАТО. Вона є спробою подивитися на діяльність Альянсу та кроки України із точки зору структурного впливу. Цей вплив іноді важко одразу помітити, але він, можливо, є сьогодні основною діяльністю Альянсу. І, звичайно, є нюанси у розумінні. Якщо мати на увазі лише матеріальні аспекти сили, то НАТО здебільшого виглядає як збережене та вдосконалене знаряддя біполярного про-



Учасники громадянської акції «Ми – за НАТО!» – на Соборній площі Одеси 26 травня 2008 р. Організатори наголосили на тому, що ця акція є спільною громадянською ініціативою низки організацій, спрямованою на роз'яснення населенню важливої місії Північноатлантичного альянсу та численні переваги, які матимуть українці після вступу до НАТО.

тистояння, приєднання до якого може резонно трактуватися як намагання підготуватися до «вчорашньої війни». Та якщо звернути увагу на змінений контекст міжнародних відносин в Європі, функції та значення НАТО для України стають іншими. На сьогодні взаємодія із Альянсом є для нас єдиною можливістю якісно вдосконалити механізми безпеки на регіональному рівні, отримати «право голосу» у вирішенні майбутнього континентальної системи міжнародних відносин та зміцнити власні позиції у розв'язанні будь-яких проблем двостороннього та субрегіонального рівня, яких останнім часом стає дедалі більше.

¹ Cline R. *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*. – Boulder: Westview Press, 1975; Cline R. *World Power Trends and US Foreign Policy in the 1980s*. – Boulder: Westview Press, 1980.

² Strange S. *States and Markets 2nd ed.* – London: Frances Pinter, 1994 – P. 25.

³ Див., наприклад, Guzzini S. *Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis // International Organization* – Vol. 47, No.3, 1993 – P. 477.