

Громадянське суспільство і зовнішня політика

Досліджується проблема впливу громадянського суспільства на формування зовнішньополітичного курсу держави. Доводиться, що для уникнення внутрішньополітичних ускладнень держава заохочує різні організації громадянського суспільства до вирішення міжнародних питань з «низьким» політичним змістом. Проте у сфері «високої» політики держава майже завжди залишається єдиним гравцем.

Розглядаються засоби впливу організацій громадянського суспільства на державну політику, серед яких особлива увага приділяється політичному лобізму. Вивчаються варіанти участі соціуму

в політичних процесах, зокрема в рамках загальнонаціональних програм і проектів, за допомогою яких держава має змогу підвищити свій міжнародний авторитет чи навіть статус. Наголошується, що соціальні гравці формують зовнішню політику держави на загальному рівні, впливаючи на середовище, в якому приймаються рішення. Тому процедури прийняття стратегічних рішень, вироблення і здійснення політики у сферах безпеки й оборони, вибір моделей зовнішньоекономічної діяльності залишаються прерогативами держави.

Ключові слова: держава, громадянське суспільство, зовнішня політика, лобізм, прийняття рішень, діалог.

Для кожної держави проблема впливу громадянського суспільства на формування зовнішньої політики видається надзвичайно актуальною, адже за умов будьякого режиму, а надто демократичного, без підтримки широких верств населення будьякий стратегічний курс приречений.

Треба зазначити, що англосаксонська політична філософія традиційно протиставляє громадянське суспільство і державу, маючи схильність подавати перше як абсолютне благо, а друге як неминуче зло, однак на практиці між ними формується система сталих і міцних зв'язків, яка надає можливість ефективно узгоджувати взаємні інтереси і проводити результативну внутрішню й зовнішню політику. Так само можна констатувати хибність основних положень ліберальнодемократичної ідеології, в теоретичних конструкціях прихильників якої і внутрішньо, і зовнішньополітичний курси уряду постають як певний результат боротьби, симбіозу та кооперації інтересів окремих індивідів та різноманітних суспільних груп - класів, асоціацій за інтересами, профспілок, союзів, церков та конфесій, фірм і бізнесгруповань, об'єднань громадян та політичних партій. Проте навіть політичні системи, збудовані відповідно до основних принципів ліберальної демократії (рівність усіх громадян перед законом, суверенітет народу, представницькі інститути, правова держава тощо), не демонструють автоматичної залежності зовнішньої політики від волі різноманітних організацій громадянського суспільства.

Хоча теоретично процес прийняття рішень та реалізації зовнішньополітичного курсу детермінується громадянським суспільством, практично зовнішня політика традиційно належить до тих сфер, на які вплив недержавних організацій незначний, а стратегію і тактику поведінки країни на міжнародній арені визначають і реалізують бюрократичні структури й інституції. Вплинути на державно-бюрократичний апарат міністерств, відомств, комітетів, установ тощо організаціям громадянського суспільства надзвичайно важко і це потребує чималих зусиль.

Щоправда, аби уникнути зайвих внутрішньополітичних ускладнень, держава інколи навіть заохочує різні організації громадянського суспільства (профспілки, асоціації бізнесменів) до вирішення міжнародних питань з «низьким» політичним змістом (встановлення квот на вилов риби,

врегулювання проблем експорту/імпорту продукції сільського господарства, переговори про особливості тарифного регулювання, узгодження національного законодавства з нормами міжнародного права чи міжнародними зобов'язаннями країни), запрошуючи їхніх представників на дво чи багатосторонні зустрічі або долучаючи до складу урядової делегації на міжнародній конференції, проте у сфері «високої» політики держава майже цілковито виключає з процесу прийняття рішень будьякі групи громадянського суспільства, залишаючись не лише найвпливовішим, а й єдиним гравцем.

Схожі тенденції чітко простежуються при розв'язанні саме зовнішньополітичних проблем, тож включення до складу державної делегації на міжнародну конференцію лише чиновників є, швидше, нормою, ніж винятком. Зовнішньополітичні відомства різних країн вже традиційно пояснюють таке становище міркуваннями секретності та неможливістю делегувати розв'язання проблем «високої» політики організаціям громадянського суспільства, які, захищаючи різні інтереси, підривають єдину позицію держави на переговорах.

Свою чергою, групи, які належать до громадянського суспільства, постійно намагаються відшукати дієвіші шляхи захисту власних інтересів, впливаючи на зовнішню політику держави через опитування громадської думки, засоби масової інформації, лобізм різного ґатунку, масові акції (страйки, голодовки, демонстрації), особисті зв'язки, формальне представництво в різних державних, громадських і приватних організаціях і, безперечно, через голосування. Різноманітні угруповання, асоціації та окремі індивіди активно тиснуть на державу, вимагаючи адаптації зовнішньої політики відповідно до їх особистих інтересів чи уявлень. Однак попри надзвичайну активність груп громадянського суспільства загалом їхній вплив на зовнішню політику є незначним.

Теоретично саме голосування на виборах мало би бути вирішальною формою контролю громадянського суспільства за зовнішньою політикою уряду. Можна навіть навести кілька прикладів кардинальної зміни зовнішньополітичного курсу різних країн після поразки правлячої партії на виборах, проте насправді питання зовнішньої політики вкрай рідко опиняються в центрі уваги всього суспільства і викликають серйозні дебати. Виборці не надто переймаються проблемами міжнародного політичного життя, зосереджуючись головним чином на економічних питаннях, зменшенні безробіття, підвищенні рівня життя. Уряд, відповідно, може дозволити собі ігнорувати громадську думку стосовно зовнішньої політики за умови, що його рішення в цій сфері не позначаться негативно на житті пересічного громадянина.

Приміром, майже в усіх державах - членах антитерористичної коаліції, які спрямували війська до Іраку 2003го, переважна більшість населення була проти такого рішення, однак лише в Іспанії, котра зазнала болючого контрудару терористів у відповідь, уряд програв вибори саме через свій зовнішньополітичний курс. Опозиція питанням «високої» політики зазвичай доволі абстрактна й аморфна, щоб бути серйозним детермінуючим виборчим чинником, тоді як опозиція питанням з «низьким» політичним змістом конкретна і чітко зосереджена за галузевою чи географічною ознакою, тож коли відповідальний політик відкрито радить виборцям голосувати за іншу партію (якщо вони не підтримують його зовнішньополітичного курсу), він у край рідко при цьому ризикує втратити голоси. «Ми можемо слухати і ми можемо пристосовуватися (до вимог громадської думки), до певної міри ... навіть корегувати деякі суперечності, проте ми не можемо уникнути неспростовної необхідності для державної політики послідовно захищати і реалізовувати національні інтереси та пріоритети. Бувають випадки, коли уряд віддає перевагу саме національним інтересам, а не громадській думці», - відзначив заступник канадського міністра закордонних справ де Монтіні Маршан 1983 року [16, с. 14-15].

Стверджуючи пріоритетність «національного інтересу» перед вимогами громадської думки, теоретики і практики міжнародної політики мають на увазі, що усвідомлена правлячою елітою сукупність потреб та інтересів країни, обумовлена конкретними історичними, політичними, економічними, географічними факторами та культурними традиціями, є фундаментальним і порівняно незмінним

чинником [11, с. 3-15], тоді як громадська думка - це швидкоплинні «блукаючі вогні». Саме тому навіть революційні зміни державного устрою не надто позначалися на зовнішній політиці (СРСР, Китай), а державні діячі демократичних країн часто не дотримувалися своїх обіцянок (президент США В. Вільсон у квітні 1917го вступив у Першу світову війну, хоча в листопаді 1916го виграв президентські вибори під гаслом: «Він врятував нас від війни»). Сформульована ще XVII століття кардиналом Рішельє доктрина *raison d'état* [1, с. 211] як категоричний імператив державної політики, що не залежить від суб'єктивних уподобань правлячої верхівки, залишається актуальною й нині.

Одним із найефективніших засобів впливу організації громадянського суспільства на державну політику є лобізм (від англ. lobby - кулуари) - професійна форма діяльності, котра має забезпечити потрібне політичне рішення. Його дієвість пов'язана насамперед з тим, що лобісти для «проштовхування» і захисту своїх інтересів використовують не аморфну «громадську думку», а державний бюрократичний апарат з його формальними і передусім неформальними зв'язками. У більшості країн світу лобізм вважається (принаймні офіційно) злочином, своєрідною формою корупції, однак у Сполучених Штатах Америки 1946го його було легалізовано, і тепер це - жорстко регламентований легальний професійний вид суспільної діяльності, своєрідний бізнес, у якому обертаються мільярди доларів. Завдяки регламентації і впорядкуванню лобізм у США переріс рівень звичайних політичних інтриг, перетворившись на механізм підготовки й прийняття рішень, чітку систему аргументації, легітимації та реалізації інтересів лобістських груп.

Західний книжковий ринок переповнений різноманітними дослідженнями лобістської діяльності. Переважна більшість - доволі нудні академічні роботи, в яких аналізуються причини появи груп за інтересами та зміст феномену лобіювання, специфіка лобістської діяльності в США, Великій Британії та країнах Західної Європи, особливості фінансового, юридичного й медійного забезпечення лобізму на різних рівнях - від локальної спільноти до глобального світу [3; 6; 13; 17]. Деяко цікавіше сприймаються алармістські прогнози стосовно цілковитого розвалення державного апарату під шаленим тиском величезних «диявольських» грошей, якими лобісти корумпують чиновників [7], проте найбільший інтерес традиційно викликають дослідження діяльності лобі національних меншин [8; 9; 14; 15], найкращі з яких не лише продаються на рівні бестселерів, а й читаються як пригодницькі романи чи детективи [4; 10].

Приміром, у своїх роботах конгресмен з Іллінойсу П. Фіндлі («Вони насмілюються говорити вголос: люди та інституції, з якими конфліктує ізраїльське лобі») та відомі політологи Дж. Міершаймер і С. Волт («Ізраїльське лобі та зовнішня політика США») зачепили давню табуйовану тему американської політики, надзвичайно яскравими фарбами змалювавши діяльність широкої проєврейської коаліції окремих осіб та різноманітних громадських асоціацій. Пропагований ними погляд, що надвисокий рівень матеріальної та дипломатичної підтримки Ізраїлю з боку США пояснюється не стільки американськими стратегічними інтересами в цьому регіоні та моральними зобов'язаннями перед жертвами Холокосту, скільки впливом проєврейських лобістів, діяльність яких шкодить національній безпеці як Сполучених Штатів, так і самого Ізраїлю [4; 10], негайно звинуватили у «найсмертоносній брехні», антисемітизмі та поганій інформованості від представників того самого критикованого лобі [5].

Разом із тим, абстрагуючись від академічних сенсацій та ексцесів політичної боротьби, можна констатувати, що лобізм як непартійний цивілізований і впорядкований дієвий засіб тиску й впливу сил та інтересів громадянського суспільства на державний апарат, ефективний лише при вирішенні деяких другорядних (із загальнодержавного погляду) питань, зазвичай безпосередньо пов'язаних з інтересами великого бізнесу або впливових суспільних груп та політичних організацій. Самі лобістські угруповання надто слабкі, щоб серйозно вплинути на основний напрям зовнішньополітичного курсу держави.

Держава також інколи намагається залучити організації громадянського суспільства до формування зовнішньої політики, розробляючи різноманітні програми і проекти. Попри різні назви вони мають

сприяти ефективній зовнішньополітичній діяльності держави та підвищенню її міжнародного авторитету чи навіть статусу. Однак арсенал форм і методів (незалежно від ресурсних можливостей держави, ролі та місця в міжнародному середовищі) докладання потенціалу громадянського суспільства доволі обмежений. Здебільшого це участь у різноманітних конференціях, культурні та освітні обміни. Вузькою залишається й проблематика, до розв'язання якої залучаються організації громадянського суспільства (нині це переважно питання, що стосуються довілля, прав людини, гендерних прав). При цьому реальний вплив суспільних гравців на сам процес прийняття рішень навіть у вказаних сферах є незначним. Прийняття стратегічних рішень, вироблення і здійснення політики у сферах безпеки й оборони, вибір моделей зовнішньоекономічної діяльності залишаються прерогативами держави.

Хоча урядовці й чиновники МЗС вважають бажаним і навіть необхідним залучати громадськість лише до обговорення зовнішньополітичної діяльності, вони визнають, що залучення громадськості до вироблення і здійснення зовнішньої політики надає можливість:

- 1) підвищити загальноосвітній та культурний рівень громадян, їхню поінформованість щодо міжнародних проблем;
- 2) інкорпорувати домінуючі суспільні цінності та пререференції в систему прийняття рішень;
- 3) поліпшити якість прийнятих рішень;
- 4) посилити ступінь довіри до урядових інституцій;
- 5) зменшити кількість соціальних конфліктів;
- 6) підвищити економічну ефективність прийнятих рішень [12].

Зазначаючи, що громадськість неодноразово демонструвала здатність ефективно блокувати різноманітні урядові проекти, які приймалися без урахування думки населення, досвідчені бюрократи наголошують, що пересічний громадянин і урядовий фахівець порізно бачать і оцінюють зовнішньополітичні питання, надто коли йдеться про проблеми безпеки і можливі конфлікти. Відповідно ризики, прийнятні з погляду фахівців, можуть бути цілком неприйнятними для широкого загалу, тож розв'язання певних проблем часто потребує пріоритетного врахування саме суб'єктивних оцінок ризиків (погляду суспільства), а не тільки об'єктивних (розрахованих й обґрунтованих фахівцями). Зрештою, часто громадська протидія є симптомом майбутньої недовіри до уряду, тож активна участь громадських організацій у «системі прийняття» (насправді, обговорення) рішень – один із методів подолання недовіри.

У цьому сенсі показовими видаються механізми залучення громадської думки до формування і здійснення зовнішньої політики в одній із найдемократичніших і найвідкритіших політичних систем світу – канадській.

Так, 22 січня 2003 року канадське МЗС розпочало програму «Діалог щодо зовнішньої політики», мета якої - отримати достовірну інформацію про потреби і очікування громадян, їхні пріоритети стосовно зовнішньополітичного курсу держави, бачення ними канадської зовнішньої політики на сучасному етапі й у майбутньому. Населенню запропонували висловитися з приводу низки зовнішньополітичних питань, а саме: безпека, глобалізація, культурноціннісні аспекти зовнішньої політики, проблеми сталого розвитку, характер відносин на міжнародній арені тощо. Міністр закордонних справ провів кілька десятків зустрічей у 15 найбільших канадських містах, в яких взяли участь понад 3 тисячі осіб, виступив на сесії Національного форуму молоді «Майбутнє Канади: світ, якого ми прагнемо». Канадці отримали 12 тисяч бюлетенів з питаннями, ще 60 тисяч осіб відвідало вебсайт міністерства. Тисячі відгуків від пересічних громадян, парламентаріїв, членів провінційних і територіальних урядів, академіків, різних громадських організацій, бізнесасоціацій та ін. надійшло до МЗС Канади, понад 2 тисячі осіб висловили свої думки під час інтерактивної дискусії в мережі Інтернет, було проведено 19

«круглих столів», матеріали яких опубліковано. З'ясувалося, що попри деякі розбіжності переважна більшість канадців підтримує розвиток міжнародної співпраці в рамках ООН та інших багатосторонніх організацій, наголошує на загальнообов'язковості норм міжнародного права і поваги до прав людини.

Цей проект мав створити в політично активних канадців ілюзію, що з ними радяться, до їхніх порад прислуховуються, враження причетності до творення зовнішньої політики, легітимізувати і популяризувати діяльність МЗС. Один з учасників цього діалогу сказав: «Це ... одна з багатьох переваг способу життя демократичного суспільства ... я відчуваю, що можу висловити власні думки, і що хтось мене почує». Однак попри постійний наголос на надзвичайній цінності й важливості думок громадян («наша демократія і зовнішня політика стала сильнішою завдяки вашій участі») міністр закордонних справ Б. Греєм визнав: «З розмаїття думок і порад, які ми отримали, ми обираємо баланс, не кожне судження буде представлено в цьому звіті», а самі питання - які цінності й інтереси є фундаментальними для канадської зовнішньої політики, якими мають бути її пріоритети у подальшому тощо - ні до чого не зобов'язували [2].

У підсумку треба зазначити: хоча теоретично тиск громадської думки та особливі інтереси різних груп громадянського суспільства мають визначати зовнішню політику уряду, практично суспільство вкрай рідко може вирішальним чином впливати на зовнішню політику. Соціальні гравці швидше формують зовнішню політику держави на загальному рівні, впливаючи на середовище, в якому приймаються рішення. Можна сказати, що реакція громадянського суспільства визначає межі прийнятних і неприпустимих зовнішньополітичних акцій, а не детермінує певний курс чи дії уряду на міжнародній арені. Хотілося б підкреслити, що параметри прийнятної поведінки надто широкі, внаслідок чого держава має порівняно значну автономію у здійсненні зовнішньої політики. Урядові чиновники самостійно визначають національні інтереси та найкращі шляхи їх досягнення, хоча й їхній вибір обмежений економічною структурою суспільства, політичними інтересами різних груп та культурними традиціями.

Джерела

1. Ришелье А. Политическое завещание или принципы управления государством / А. Ришелье; [пер. с фр. Л. А. Сифуровой]. - М.: Ладомир, 2008. - 496 с.
 2. A Dialogue of Foreign Policy: Report to Canadians / Department of Foreign Affairs and International Trade. - Ottawa: DFAIT, 2003 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.dataparc.com/projects/www.foreignpolicydialogue.ca/en/final_report/index.html
 3. Baumgartner F. Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why / [Baumgartner F. [and others]]. - Chicago; London: University of Chicago Press, 2009. - 341 p.
 4. Findley P. They dare to speak out: People and institutions confront Israel's lobby / P. Findley. - Chicago: Chicago Review Press; Lawrence Hill Books, 1989. - 391 p.
 5. Foxman A. The Deadliest lies: The Israel lobby and the myth of Jewish control / A. Foxman. - N.Y.: Palgrave Macmillan, 2007. - 256 p.
 6. Goldstein K. Interest groups, lobbying, and participation in America / K. Goldstein. - Cambridge: Cambridge University Press, 1999. - 158 p.
 7. Kaiser R. So damn much money: The triumph of lobbying and the corrosion of American Government / R. Kaiser. - N.Y.: Vintage Books, 2010. - 406 p.
 8. Korn D. Das Netz: Israels Lobby in Deutschland / D. Korn. - München: FZVerlag, 2004. - 239 p.
 9. Marrar K. The Arab lobby and U.S. foreign policy: The twostate solution / Kh. Marrar. - London; New York: Routledge, 2009. - 269 p.
-

10. Mearsheimer J. The Israel lobby and U.S. foreign policy / J. Mearsheimer, S. Walt. - N.Y.: Farrar, Straus and Giroux, 2007. - 484 p.
11. Morgenthau H. J. Politics among nations. The struggle for power and peace / H. J. Morgenthau. - N. Y.: AlfredAKnopf, 1978. - 560 p.
12. Nossal K. The politics of Canadian foreign policy / K. Nossal. Ontario: PrenticeHall Canada Inc., 1985. - 358 p.
13. Nownes A. Total lobbying: What lobbyists want and how they try to get it / A. Nownes. - N.Y.: Cambridge University Press, 2006. - 269 p.
14. Terry J. U.S. foreign policy in the Middle East: The role of lobbies and special interest groups / J. Terry. - London: Pluto Press, 2005. - 160 p.
15. Tsygankov A. Russophobia: AntiRussian lobby and American foreign policy / A. Tsygankov. - N.Y.: Palgrave Macmillan, 2009. - 240 p.
16. Tucker M. Canadian foreign policy: Contemporary issues and themes / M. Tucker. Toronto: McGrawHill Ryerson Limited, 1980. 227 p.
17. Van Schendelen R. More Machiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU / R. Van Schendelen. - Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. - 382 p.

Автор: Володимир РОЗУМЮК
