США, НАТО і загрози сучасному світовому порядку

Олександр Потєхін
22.11.2017, 12:51 Зовнішні справи.- 2017.- №11.- С.5-9



Ще у квітні 2016 р. І. Даалдер, тоді щойно звільнений з посади представника США в НАТО відомий фахівець з питань міжнародної безпеки, та не менш авторитетний у питаннях зовнішньої політики і міжнародних відносин співробітник Інституту Брукінгса Р. Коган писали у "Вашингтон пост": "Стратегії в економічній, політичний та безпековій сферах, що Сполучені Штати здійснювали протягом більше семи десятиліть, як за демократичної, так і республіканської адміністрації у Білому домі, зараз піддані сумніву з боку значних сегментів американського суспільства та зазнають нападу провідних кандидатів (на президентську посаду. - Авт.) з обох сторін. Багато американців вже не вважають цінним ліберальний міжнародний порядок, створений Сполученими Штатами після Другої світової війни та підтримуваний протягом всієї "холодної війни" й після неї. Можливо, вони вважають його даністю та втратили візію необхідної ролі Сполучених Штатів для підтримки міжнародного середовища, плодами якого вони користуються величезною мірою. Безпрецедентного добробуту (американці. - Авт.) досягли завдяки вільним відкритим ринкам і розквіту міжнародної торгівлі; поширенню демократії та уникненню повномасштабного конфлікту між великими державами: всі ці значні досягнення залежали від постійного залучення (США. - Авт.) до світових справ. Проте політики з обох партій обдурюють публіку примарою звільненої від тягарю лідерства Америки. Створений Сполученими Штатами міжнародний порядок сьогодні стоїть перед більшими викликами, ніж у будь-який час з моменту апогею "холодної війни". Підйом авторитарних режимів в Азії та Європі загрожує підривом структур безпеки, що зберегли мир після Другої світової війни. Росія вторглася до України і захопила частину її території. У Східній Азії все більш агресивний Китай прагне контролювати морські шляхи, якими рухається велика частка світової торгівлі. На Близькому Сході Іран переслідує гегемонію, підтримуючи "Хезболлу", "ХАМАС" і криваву тиранію в Сирії. Ісламська держава контролює більшу територію, ніж будь-яка терористична група в історії, жорстоко нав'язуючи своє екстремальне бачення ісламу та завдаючи ударів по цілям по всьому Близькому Сходу, в Північній Африці та в Європі". Вже Б. Обама та його невдала спадкоємиця Х. Клінтон дійсно надсилали сигнали про своє бажання полегшити для США тягар світового лідерства - і це дуже добре відчула на собі Україна, коли 2014 р. постало питання про дієвість Будапештських (1994 р.) "запевнень" у наданні безпеки та її територіальної цілісності. Слід віддати належне й Дж. Бушу-мол. - небажання бути світовим лідером він продемонстрував млявою реакцією на вторгнення Росії до Грузії у серпні 2008 р., коли передовірив справу врегулювання його наслідків "другу Кремля" Н. Саркозі. Але, будучи кандидатом у президенти США, Д. Трамп значно перевершив у бажанні "зекономити на міжнародній безпеці" своїх попередників у Білому домі та опонента - Х. Клінтон. Час виконання обіцянок минає, й після півроку перебування Д. Трампа у Білому домі з нього продовжували лунати запевнення у бажаності для США "добрих стосунків з Москвою", хоча, на щастя, дії Вашингтона далеко не завжди слугують їх підтвердженням. Головною причиною для цього, за словами держсекретаря Р. Тіллерсона, є принципові розбіжності у підходах Вашингтона та Москви до розв'язання "української кризи".

В аналітичній доповіді "Керівні принципи сталої політики США щодо Росії, України та Євразії" автори з Робочої групи Фонду Карнегі за міжнародний мир писали в 2017 р.: "Не повинно бути жодних ілюзій: повномасштабне зближення з Путіним (якого продовжує прагнути Д. Трамп. - Авт.) вимагатиме рішучого відступу від основоположних принципів політики США, завдасть неминучої шкоди трансатлантичним відносинам, підірве здатність США впливати у глобальному масштабі та загрожуватиме виживанню міжнародного порядку. [...] Успіх підходу США до Росії, за якого робиться наголос на управлінні конфліктом, а не на його врегулюванні, вимагатиме глибоких роздумів щодо американських пріоритетів та не лише бажаних, але й можливих результатів, зважаючи на численні перешкоди до справжнього примирення політик та інтересів".

Ця щира занепокоєність американських дослідників проблемою збереження світового порядку, цінностей та інститутів, на яких він тримається, нас дуже цікавить. До речі, ті, хто замахується на сучасний світовий порядок, навіть нездатні зрозуміти, що всі ми знаходимося у одному світовому човні, проколупувати дірку в якому, не маючи індивідуальних засобів рятування, щонайменше - гірша за злочин дурість.

Американських політологів, які сподіваються при цьому, що "все ж таки В. Путін є політичним реалістом", слід заспокоїти - дійсно він є "політичним реалістом", можливо й не першим в сучасному світі (це місце зарезервовано за класиком - Г. Кіссінджером), але аж ніяк не другим. Інша справа, що політичний реалізм кардинальним чином спотворює світосприйняття, не дозволяє адекватним чином побудувати у свідомості картину світу та тенденції його змін. Як відомо, аксіомою політичного реалізму є твердження про "анархічний характер сучасного світу" - а чи був він колись іншим, а саме "добре організованим", ієрархічним? Зміст терміну "анархія", як відомо, визначається двома шляхами: 1) відсутність влади; 2) відсутність порядку. Маніпуляції з терміном політичними реалістами відбувається шляхом об'єднання двох формул у одній: "якщо в міжнародній сфері немає верховної влади, здатної покарати за порушення правил, то немає й правил". За Путіним - генієм російської геополітики, якщо світ "анархічний", то у ньому "сильному все дозволено". Як у Ф.М. Достоєвського: "Якщо Бога немає, то все дозволено". Щодо Бога - важко сказати, а з тезою про панування "анархії" категорично не згоден теоретик конструктивізму Н. Онуф. Він вважає, що той, хто наполягає на пануванні анархії, "підмінює правила, які дійсно працюють в міжнародних відносинах, міжнародним правом (з яким вони безумовно пов'язані, але далеко не ідентичні. - Авт.) та з "недосконалим" ліберальним інституціоналізмом. Діючи у такий спосіб, дійсно можна повірити, що буцімто лише реалізм надає інструментарій для розуміння анархії (сам термін забарвлений негативними асоціаціями та претендує на вивчення темного боку міжнародної політики)". Як вважає Н. Онуф, є багато правил, писаних та неписаних, що встановлюють і регулюють відносини між державами, тобто анархії як такої взагалі не існує. Не дивно, що "реалісти", які заперечують існуванні таких правил або їхню дієздатність, не можуть погодитися з відсутністю анархії. "Проте навіть найбільш песимістично налаштовані реалісти ніколи не сумнівалися в тому, що міжнародні відносини якось рятуються від абсолютного хаосу: чи то "балансом сил", чи "концертом" великих держав, чи "розподілом сфер впливу", чи "біполярним протистоянням". Інша справа, що вся ця термінологія здебільшого затемнювала зміст міжнародних явищ, ніж слугувала інструментарієм адекватного світосприйняття.

Після закінчення "холодної війни" багато дослідників міжнародних відносин стали відносити себе до конструктивістів і говорити про норми. Ці вчені бачили неспівпадіння діючих норм з правовими, але їм, на думку Н. Онуфа, не вдавалося визначити, що саме робить норми нормативними. Скрізь знаходячи норми (і, звичайно, неформальні правила є повсюди), вони постали новим поколінням ліберальних інтернаціоналістів, які повернулися на поле, де до них господарювали політичні реалісти. На критичний погляд Н. Онуфа, "ліберали надто абстрактно думали про правила та їхні властивості, вони необґрунтовано поділяли правила на регулятивні та основоположні ( конституючі )". Н. Онуф, у свою чергу, стверджує: "...всі правила регулюють поведінку за визначенням і, таким чином, встановлюють соціальні умови, в яких вони функціонують. Отже, регулятивна функція правил - всіх правил - служить для зв'язку агентів зі світом, що постійно змінюється, а структура світу постійно переробляється, оскільки ті ж самі правила одночасно виконують свою конституючу функцію. Навіть якщо не дотримуватися грубого поділу між конституціюванням та регулюванням, базове припущення, що правила можна відсортувати за функціями, є коректною відправною точкою". Н. Онуф описує три види правил:

1) Інструктивні - надають статус особам та установам шляхом встановлення і реалізації критеріїв, за якими визначається склад статусних груп або когорт. З когорт формуються мережі, що складають статусний порядок. Як мережеві вузли, когорти знаходяться в одній площині, що робить їх статус рівним; кілька мереж займають кілька площин - і, отже, відбувається розшарування. Статус виникає найчастіше з тієї цінності, якій члени будь-якого суспільства надають пріоритетного значення і відзначають її носіїв через вираження поваги.

2) Директивні - надають установи (осередки повноважень та обов'язків), організовані за рангом у порядку підпорядкування, утворюючи, таким чином, організацію. Термін "ранг" також регулярно застосовується для зазначення позиції когорти у статусному порядку.

3) Самозобов'язуючі - за аналогією з роллю, що актор виконує під час театральної вистави. Роль відрізняється від статусу чи місця в установі (структурі) тим, що набувається шляхом добровільного прийняття на себе зобов'язань. Дійові особи на обраному рівні мають однаковий статус та є членами однієї когорти. Хоча їхні ролі значним чином варіюються (вони можуть бути союзниками, суперниками або ворогами), вони складають єдину спільність (загал). "Разом правила, згідно з якими надаються статуси, посади та ролі, створюють з людей організації та власне організації (структури) у неповторний спосіб. Таким чином, кожен агент має можливість як діяти у світі, так і впливати на світ, але завжди в межах, визначених цими правилами. [...] Як агенти діють [...], також залежить від їхніх цілей, мотивацій та наявних засобів для їх досягнення". Слід підкреслити, що йдеться про процеси зв'язків дійових осіб (агентів) зі світом, а не якісь скам'янілі на необмежений час ранги, когорти, статуси або ролі. Названі Н. Онуфом характеристики не зажди визначають досягнення бажаного для держави результату на світовій арені або його недосяжність, що виявляється у кінцевому рахунку завдяки зовнішньополітичній дії.

Репутація держави впливає на її здатність створювати та зберігати військово-політичні союзи. Як писав Р. Кохане, "дилеми колективних дій частково розв'язуються інструментом репутації... Оскільки очікується продовження у майбутньому подій, актори (держави. - Авт.) взаємно спостерігають за поведінкою один одного та позбавляють цінності угоди на основі колишніх претензій, мати добру репутацію корисно навіть для егоїста, чия роль у спільних діях є настільки малою, що він не понесе великої кари за свої злочини".

Репутаційні ризики розглядав Дж. Мерсер, який на основі аналізу трьох міжнародних криз початку ХХ століття доходить висновку: держави не можуть змінювати свою репутацію: мовляв, союзники завжди бачать один другого як нерішучих, а опоненти - рішучими. Він заявляє, "якщо навіть спостерігач пояснює поведінку союзника як вияв нерішучості, він не очікує, що у майбутньому союзник поводитиметься так само". Мерсер стверджує: навіть "перемога у війні не гарантує (державі. - Авт.) репутації рішучої - зокрема серед тих, хто сильно мотивований бачити її нерішучою". Але це навряд чи відповідає дійсності. Безвідносно до результатів війни, держава виявляє рішучість, коли вступає у неї на виконання союзницьких зобов'язань.

Г. Міллер, який теж дослідив низку криз, що передували Великій війні 1914 - 1945 рр., та спробував формалізувати вплив репутації (яку він відокремлює від такої неосяжної категорії як "національні інтереси" та від "стратегії") на їх перебіг та підсумки, вважає: "...хоча союзи є одним із типів міжнародних організацій, вчені в цілому розглядають їх окремо від інших типів інститутів, через їх потенційний вплив на безпеку держави". Він наводить визначення військових союзів, запропоноване групою вчених - це "письмові угоди, підписані офіційними представниками щонайменше двох незалежних держав, що включають обіцянки надавати допомогу у разі військового конфлікту, залишатися нейтральними у випадку конфлікту, утримуватися від військового конфлікту між собою або консультуватися/співробітничати у випадку міжнародної кризи, яка створює потенціал військового конфлікту". Період, якого стосується дане визначення - 1815 - 1944 рр., тобто до нього не потрапляють НАТО, Варшавський пакт, СЕНТО, СЕАТО та інші, створені після Другої світової війни. Визначальною характеристикою останніх є інституалізація, якої, як правило, були значною мірою або зовсім позбавлені союзи до "холодної війни". Головній вимозі, з точки зору завдання збереження стратегічної стабільності (світового порядку), попередження великої війни в Європі, довоєнні союзи не відповідали, зокрема у випадку "збереження нейтралітету під час конфлікту". Принагідно згадаємо "Пакт Молотова - Ріббентропа" та його наслідки.

Історичний досвід ХХ - початку ХХІ ст. доводить, що держави самі шукають собі союзників, а не хтось примушує їх укладати союзи (виняток становив Варшавський пакт, мало схожий у сенсі добровільності входження на свого антагоніста - НАТО), інша справа - вибір союзників здебільшого є надзвичайно обмеженим та й власна репутація може заважати вступити до бажаного союзу.

Період напередодні Великої війни відрізнявся несталістю всередині альянсів, хижими пориваннями держав знайти нового партнера, разом з яким можна було б ухопити кращий шматок здобичі у військовій авантюрі. Стратегічна нестабільність, міжнародні кризові ситуації, що виникали одна за одною з наймізерніших приводів - у порівнянні з масштабом згодом задіяних військових сил та руйнувань, - надзвичайно слабко впливали на дипломатичну діяльність та власне стримування воєнної катастрофи. Легковажність, з якою ставилися держави до союзницької співпраці, вражає. Здавалося, над Європою на початку ХХ ст. знову запанував дух Наполеона: "Устрянемо до бійки, а там побачимо". Питання було не в тому, як попередити війну, а в тому, як розв'язати її у найвигідніших для себе обставинах та досягти "перемоги за малу ціну". Усе це прикривалося так званими "національними інтересами", сковзання до всесвітньої катастрофи тривало зі благосним виразом обличчя "цивілізованих" монархів, прем'єр-міністрів, дипломатів, військових, священнослужителів, так несхожих на канібалів.

Теоретики реалізму схильні бачити у політиці будування альянсів - прагнення збалансувати сили (потенціали), неореалізму - збалансувати загрози. Але факти однозначно доводять, що ані першого, ані другого жодним чином на практиці не відбувалося.

Закономірно об'єктом постійних нападок з боку ворогів стійкого міжнародного порядку виступає НАТО (що, нібито, "абсолютно некорисна у боротьбі з міжнародним тероризмом", - за визначенням Д. Трампа, в лютому 2017 р., щоправда, згодом він був змушений дещо відійти від "звинувачувального нахилу" щодо Альянсу). З часів Великої війни лідери США підписали, крім НАТО, низку оборонних пактів. У результаті, за підрахунками американського вченого М. Беклі, Сполучені Штати юридично зобов'язані захищати більше ніж шістдесят держав на п'яти континентах (27 союзних держав у них в Європі, всі - під егідою НАТО. - Авт.), тобто 25 відсотків населення світу, на які припадає 75 відсотків світового обсягу виробництва. Якою мірою саме через ці зобов'язання Сполучені Штати були втягнуті у війни, яких в іншому випадку вони могли уникнути? Це ключове питання для оцінки ролі союзів не тільки для зовнішньої політики США, а й у загальнотеоретичному сенсі. Дослідивши союзницьку поведінку США у 1948 - 2014 рр., М. Беклі стверджує, що в основному держава зберігала свободу дій, тобто союзам не властива сила "оплутувати" (entangle) своїх членів неподоланними узами. Отже, згідно з його аналізом, лише п'ять епізодів за цей час можуть тією чи іншою мірою розглядатися як випадки, коли Вашингтон був вимушений втручатися до перебігу подій на виконання союзницьких зобов'язань. До таких він відносить тайванські кризи 1954 р. та 1995-96 рр., війну у В'єтнамі 1962 - 1973рр. та озброєні втручання у Боснії та Косово у 90-ті рр. Але навіть у цих випадках "союзницьку компоненту" виділити важко, тому що у кожному з них є й інші, не менш вагомі мотиви участі Сполучених Штатів. Водночас, за твердженням М. Беклі, - "Вашингтон ретельно зважував й обмежував підтримку союзників; союзники стримували Сполучені Штати від ескалації їхньої участі у конфліктах; США стримували ворогів та союзників від такої ескалації, бувало траплялося все зі згаданого. Звичайно, Сполучені Штати втручалися на боці союзників у численних випадках, але у більшості з них керувалися спільністю інтересів зі своїми союзниками, а не формальними союзницькими зобов'язаннями. Насправді, у багатьох випадках американські політики були головними прибічниками військових дій і переконували союзників приєднатися до них".

"Оплутування" відбувається, коли держава втягується у військовий конфлікт союзниками. Поширеною серед політичних реалістів є точка зору, згідно з якою "союзи ставлять держави перед унікальними ризиками та викликами, тому що альянси можуть втягувати країну до конфліктів, яких в іншому випадку вона могла уникнути, а союзники, опинившись перед загрозою, можуть не виконати свої зобов'язання". Суть "оплутування" полягає у тому, що лояльність до союзника виявляється вищою за власні інтереси, що є унікальною ситуацією. Дотримуючись союзницьких зобов'язань, держава керується моральними, юридичними або репутаційними міркуваннями, нехтуючи власними інтересами або навіть всупереч їм. У багатьох дослідженнях це явище, слідом за піонером у вивченні природи союзницької співпраці Г. Снайдером, називають "провокацією". Втім, Т. Кім переконливо доводить, що термін "провокація" слід використовувати тільки тоді, коли союзник підбурює конфлікт з третьою стороною, аби втягнути до нього своїх партнерів по альянсу. Відповідно до класифікації М. Беклі, є наступні варіанти союзницького "оплутування". По-перше, випадки прямої оборони, за якої держава, скута союзницькими зобов'язаннями, змушена підтримати союзника у війні. Це відбувається у разі як провокації, так і тоді, коли держава захищає атакованого союзника, який утримувався від провокаційної поведінки. Друга форма "оплутування" включає випадки, за яких держава вступає у збройний конфлікт, аби зберегти свій авторитет як гаранта безпеки навіть тоді, коли їх союзники ще не втягнуті у конфлікт. У таких випадках держава не захищає своїх союзників, але прагне переконати їх у своїй рішучості використовувати силу від імені інших. Наприклад, деякі автори стверджують, що Сполучені Штати втрутилися у боснійську війну в 1995 році, щоб продемонструвати свою відданість НATO. Третя форма "оплутування" включає в себе випадки співробітництва, за яких існування альянсу та прагнення його зберегти і розвинути мотивує державу розширити сферу своїх інтересів для того, щоб підсилити союзницькі відносини. За приклад наводять американсько-японський союз. Нарешті, є випадки, за яких альянс робить державу мішенню для іншої країни. Наприклад, відомі автори, стовпи політичного реалізму стверджують, що існуючий де-факто союз США з Ізраїлем ставить Сполучені Штати на перехрестя прицілу деяких близькосхідних країн і, тим самим, збільшує ймовірність того, що збройні сили США будуть атаковані. Загальним для різних форм "оплутування" є те, що за кожної з них союз втягує державу у воєнний конфлікт всупереч її власній волі. Концепція "оплутаності" спирається на відмінність між: а) близькістю або навіть ідентичністю цілей деяких держав та б) формальною угодою між державами про військово-політичну співпрацю. Її автори стверджують, що союзи, як правило, зберігаються й коли спільні цілі зникли, бо змінилася ситуація, що призвела до їх створення - навіть в умовах відвертого конфлікту інтересів країн-членів. "Оплутаність" відрізняється від ситуації ланцюгової реакції, що виникає, коли держава підтримує союзника, оскільки його поразка або дезертирство поставлять її під загрозу. У випадках ланцюгової реакції формальні союзницькі зв'язки можуть не відігравати головної ролі для рішення виступити на боці союзника. Альянс може втягувати державу в конфлікт, за Дж.Снайдером, коли її репутація опиняється під загрозою у разі невиконання союзницьких зобов'язань. Це підштовхує її керівництво до адаптації союзницьких інтересів і норм як власних, провокує супротивників та підбадьорює союзників. Відповідно до теорії, держава, що порушує навіть один з пунктів союзної угоди, ризикує підірвати довіру до всієї системи своїх зовнішніх зобов'язань і у такий спосіб значно послабити свої міжнародні позиції.

Під час дискусій щодо "оплутаності" нерідко сприймається як аксіома наступне : "...держави нездатні або не бажають обмежувати обсяг своїх союзницьких зобов'язань", - хоча це далеко не так. Численні дослідження показують, що союзи рідко надають необмежений перелік зобов'язань щодо надання підтримки, але, навпаки, прагнуть забезпечити собі деякою мірою вільні руки у разі збройного конфлікту. Коротко кажучи, більшість союзницьких договорів є не надто конкретними щодо зобов'язань сторін-учасниць, відкритими для подальшого торгу (переговорів) про їхній зміст та, як правило, слабкіші союзники мають значно жорсткіші обмеження для маневру під час конфлікту ніж сильніші держави. Не є винятком у цьому сенсі й Вашингтонський договір 1949р. про створення НАТО. У знаменитій 5-й статті про колективну оборону союзників - "напад на одну з країн вважається нападом на всіх" - якось непоміченим залишається інше положення: "...кожна країна у відповідь вдасться до дій, яких *вона* (курсив мій. - Авт.) вважатиме за потрібне, включно із застосуванням збройних сил". Отже, теоретично кожна союзна країна має право вирішуватиме на власний розсуд, чи використовувати свої збройні сили для відсічі агресору. Нагадаємо також, що власних збройних сил НАТО не має - є лише спільне командування, яке повинно запрошувати країни-члени надати контингент для проведення операцій. Ці та інші принципи функціонування надають підстави вважати, що НАТО побудована саме на засадах ліберального інституціалізму.

За словами С. Волландер, інституції пропонують можливості "для моніторингу і санкціонування поведінки іншого, приходячи до взаємоприйнятних домовленостей, та підвищують прозорість у питаннях намірів та безпекових інтересів". На практиці здебільшого інституціалізоване співробітництво в сфері безпеки має вихідною точкою відносини, позначені відсутністю ворожнечі, взаємних конфліктів. У рамках НАТО, наприклад, співробітництво спирається на взаємні безпекові інтереси протягом десятиліть. Під час своєї побудови у роки "холодної війни" Альянс задовольняв функціональні потреби своїх членів шляхом розробки інституційних засад для відвернення радянської загрози та допоміг зберегти та розвинути мирні відносини між союзниками по НАТО. Союз, по-суті, служить для розвитку співпраці в зазначеному вище сенсі шляхом регулювання політики окремих держав в галузі оборони і безпеки для досягнення загальних цілей. Навіть якщо стримування не спрацює, Альянс може сприяти мирному врегулюванню, заохочуючи ворогуючі сторони знизити рівень взаємних претензій. Іншими словами, Альянс впливає на позиції сторін конфлікту та розширює діапазон потенційних рішень.

Можна безліч разів повторювати, що центр світової політики (або економіки, або спочатку економіки, а згодом і політики ) переміщується до Південно-Східної Азії або до країн БРІКС, або вже й остаточно перемістився, але фактом є те, що сучасний світовий порядок досі тримається завдяки цінностям та структурам євроатлантичного співтовариства. Можна безліч разів проголошувати кризу або крах цінностей лібералізму, але лише завдяки їх існуванню досі зберігається світовий порядок, що встановився в основних параметрах після Другої світової війни завдяки добровільно взятому на себе Сполученими Штатами тягарю і відповідальності світового лідера. Вороги сучасного світового порядку - держави та недержавні агенти (останні не могли б існувати без сприяння, допомоги або, щонайменш, нейтрального ставлення з боку деяких держав), які прагнуть його зруйнувати та встановити хаос у міжнародних відносинах, добре відомі. На щастя для людства, всі вони за власною природою нездатні до інституціалізації антисистемники, а об'єднання на кшталт ШОС або БРІКС спроможні лише продукувати декларації - реальної спільної ідеї, окрім антиамериканізму, в них немає. Добре відомо, що структури без ідей - мертві, а ідеї без структур - безсилі. Найнебезпечнішими є держави з безглуздими "великими геополітичними" цілями. Прикладом першого необхідного кроку до збереження світового порядку повинна бути відмова від химер політичного реалізму і геополітики та набуття здатності до адекватного сприйняття світу, джерел загроз і пошуку інституційних відповідей для їх попередження.