

*В. Розумюк*

**ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО  
І ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА «СЕРЕДНЬОЇ ДЕРЖАВИ»  
(НА ПРИКЛАДІ КАНАДИ)**

Впродовж останніх років вітчизняна дипломатія не раз серйозно страждала через внутрішньополітичні проблеми, коли численні ганебні скандали спричиняли провали української зовнішньої політики, завдаючи відчутних іміджевих втрат. Безумовно, зведення рахунків між окремими представниками “еліти” чи групами “істеблішменту”, є, в цілому, “нормальним” явищем, яке притаманне будь-якій країні. Проте, на відміну від переважної більшості країн світ-системного ядра і напівпериферії, поразки України були також обумовлені відсутністю системи сталих і міцних зв’язків



між громадянським суспільством і державною (в т.ч. зовнішньою) політикою, адже за умов демократії без, щонайменше, пасивної підтримки широких верств населення будь-який стратегічний курс приречений на невдачу.

Відповідно, брак власного досвіду в цьому питанні спонукає до вивчення і змушує переймати напрацювання інших країн, причому для нас особливо актуальним і цікавим видається приклад канадської “середньодержавної” зовнішньої політики, який, із врахуванням специфіки геополітичних, економічних та культурних особливостей, може стати надзвичайно корисним уроком для України.

В сучасному постбіполярному світі зовнішній політиці притаманна глобальна відкритість, коли зовнішньополітичні цінності і пріоритети окремої країни втрачають вузько національне і фахово-спеціалізоване звучання, постаючи частиною міжнародної політичної культури та глобального політичного іміджу цієї держави. Інакше кажучи, нині зовнішньополітичний світогляд розглядається як відображення і продовження національної політичної культури, і саме тому в сучасній світовій політиці поширеною є практика декларування власних зовнішньополітичних принципів. Так, в 1995 році канадський уряд сформулював три фундаментальні основи своєї зовнішньої політики: безпека, процвітання і цінності. Посадовці МЗС мали на увазі, що дипломатія Канади має слугувати утвердженню безпеки країни (і всього світу); сприяти добробуту національного (і міжнародного) суспільства; ґрунтуватися на гуманних цінностях канадського соціуму, пропагувати та поширювати їх у світі.

Загалом, як відзначає вітчизняний дослідник С.Кононенко, канадському зовнішньополітичному світогляду традиційно притаманні такі риси, як інтернаціоналізм і багатосторонність. На його думку, попри відмінності у формулюваннях канадського інтернаціоналізму різних періодів, він ґрунтується на переконанні, що інтереси окремого національного актора найкраще захищені через самі міжнародні відносини або ототожнення себе з певним світовим порядком; багатосторонність (*multilateralism*) проявляється в наданні переваги участі максимальної кількості держав у вирішенні міжнародних проблем перед односторонньою дією, тобто не держава є безпосереднім джерелом зовнішньополітичної дії, дія спрямовується до багатостороннього інституту, де вона узгоджується і примирюється з діями інших національних акторів, і тільки після цього спрямовується на об’єкт. Разом із тим, С.Кононенко наголошує на прагматизмі канадської зовнішньої



політики, відсутності месіансько-утопічних прагнень, коли тверезий розрахунок співвідношення мети і засобів (йдеться про узгодження зовнішньополітичної мети із наявними засобами), намагання з'ясувати власні можливості і тільки згодом, відповідно до них, вивести свої функції і призначення в міжнародних відносинах, призвели до появи концепції “середньодержавності” [1].

Історичний досвід функціонування канадського зовнішньополітичного світогляду дає можливість констатувати взаємопроникнення ціннісного та інструментального рівнів дипломатичної діяльності, коли найзагальніші принципи національної політичної культури перетворюються на інструмент зовнішньої політики. Сьогодні канадська зовнішня політика перебуває на шляху реалізації принципу “нового інтернаціоналізму”, основні засади якого опубліковано в рекомендаціях групи провідних вчених і політиків Канади під назвою “Канада ХХІ: Канада і спільна безпека в двадцять першому столітті”. На їх думку, першим та основоположним принципом канадської зовнішньої політики є гарантування спільної безпеки через створення умов толерантності і співіснування множинності культур та суспільств, тобто в концепції зовнішньої політики Канади двадцять першого століття наголошується на соціально-гуманітарних чинниках міжнародної безпеки, які, значною мірою, обумовлюються національною політичною культурою.

Таким чином, декларування та реалізація Канадою базових принципів власного зовнішньополітичного світогляду у своїй зовнішньополітичній практиці призвели до формування позитивного (дружньо-миролюбного) іміджу цієї держави і всього суспільства в очах світової громадськості. Канадські політики і дипломати сформували певний ідеальний образ світової спільноти, який, на їх погляд, найбільше відповідає канадським інтересам, і засобами дипломатії поширюється на решту світу. Роль Канади в міжнародних відносинах зводиться до бачення канадцами своєї держави в ролі “чесного брокера”, який прагматичними, але водночас гуманними методами сприяє розв’язанню світових проблем.

Аналізуючи проблему впливу громадянського суспільства на зовнішню політику, слід відзначити, що міжнародна практика значною мірою не відповідає основним положенням ліберально-демократичної ідеології, в теоретичних конструкціях прихильників якої і внутрішньополітичній, і зовнішньополітичній курс уряду постають як певний результат боротьби, симбіозу та кооперації інтересів окремих індивідів та різноманітних суспільних груп – класів,



асоціацій по інтересам, профспілок, союзів, церков та конфесій, фірм і бізнес-угруповань, об'єднань громадян та політичних партій. Навіть політичні системи, збудовані у відповідності до основних принципів ліберальної демократії (рівність усіх громадян перед законом, суверенітет народу, представницькі інститути, правова держава і т.д.) не демонструють автоматичної залежності зовнішньої політики від волі різноманітних організацій громадянського суспільства.

Хоча (теоретично) процес прийняття рішень та реалізації зовнішньополітичного курсу детермінується громадянським суспільством, в реальному світі зовнішня політика традиційно належить до тих сфер, на які вплив організацій громадянського суспільства дуже незначний, а стратегію і тактику поведінки держави на міжнародній арені визначають і реалізують бюрократичні структури. Вплинути ж на державно-бюрократичний апарат міністерств, відомств, комітетів, установ і т.д. організаціям громадянського суспільства надзвичайно важко і це потребує багатьох зусиль.

Щоправда, щоб уникнути зайвих внутрішньополітичних ускладнень держава інколи навіть заохочує участь різних організацій громадянського суспільства (профспілки, асоціації бізнесменів) у вирішенні різних міжнародних питань з "низьким" політичним змістом (наприклад, 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 їх представників на дво- або багатосторонні зустрічі чи включаючи до складу урядової делегації на міжнародній конференції, проте в сфері "високої" політики держава майже повністю виключає з процесу прийняття рішень і їх реалізації будь-які групи громадянського суспільства, залишаючись не просто найвпливовішим, але й єдиним актором. Подібні тенденції особливо чітко простежуються при вирішенні саме зовнішньополітичних, а не внутрішньополітичних проблем, тож включення до складу державної делегації на міжнародну конференції лише чиновників є швидше нормою, ніж виключенням. Зовнішньополітичні відомства різних країн вже традиційно пояснюють подібне становище міркуваннями секретності та неможливістю делегувати вирішення проблем "високої" політики організаціям громадянського суспільства, які захищають різні інтереси і тим самим підривають єдину позицію держави на переговорах.



В свою чергу, групи, які відносяться до громадянського суспільства, постійно намагаються відшукати більш ефективні шляхи артикуляції та захисту своїх інтересів, впливаючи на зовнішню політику держави через опитування громадської думки, засоби масової інформації, лобізм різного ґатунку, масові акції (наприклад, страйки, голодування та демонстрації), особисті зв'язки, формальне представництво в різних державних, громадських і приватних організаціях, і, безумовно, через голосування. Різні угруповання, асоціації та окремі індивіди активно тиснуть на державу, вимагаючи адаптації зовнішньої політики відповідно до їх особистих інтересів або уявлень. Проте попри надзвичайну активність груп громадянського суспільства в цілому, їх вплив на зовнішню політику незначний.

Одним з найбільш ефективних засобів впливу організацій громадянського суспільства на державну політику є лобізм (від англійського *lobby* – кулуари) – професійна форма діяльності, що має забезпечити потрібне політичне рішення. Його дієвість пов'язана перш за все 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. В більшості країн світу лобізм вважається (принаймні офіційно) злочином, своєрідною формою корупції, але в Сполучених Штатах Америки в 1946 році його було легалізовано, і тепер це – жорстко регламентований легальний професійний вид суспільної діяльності, своєрідний бізнес, в якому обертаються мільярди доларів. Завдяки регламентації і впорядкуванню лобізм в США переріс рівень звичайних політичних інтриг, перетворившись на механізм підготовки й прийняття рішень, чітку систему аргументації, легітимації та реалізації інтересів лобістських груп.

Разом із тим, визначаючи політичний лобізм як непартійний цивілізований і впорядкований дієвий засіб тиску і впливу сил та інтересів громадянського суспільства на державний апарат, необхідно зазначити, що лобізм проявляє свою ефективність лише при вирішенні деяких другорядних (із загальнодержавної точки зору) конкретних питань, як правило прямо пов'язаних з інтересами великого бізнесу або впливових суспільних груп та політичних організацій. Самі по собі лобістські угруповання надто слабкі, щоб серйозно вплинути на основний напрямок зовнішньополітичного курсу держави.

В цілому програми залучення потенціалу суспільства до



вироблення та здійснення зовнішньої політики, попри різні назви, означені спільною метою – сприяти ефективній зовнішньополітичній діяльності держави, підвищення її міжнародного авторитету, чи, навіть, статусу. Проте арсенал форм і методів (незалежно від ресурсного потенціалу держави, ролі та місця в міжнародному середовищі) докладення суспільного аналітичного потенціалу є все ж обмеженим. Це, зазвичай, участь у різноманітних конференціях, культурні та освітні обміни. Вузькою також залишається проблематика, до вирішення якої залучаються організації громадянського суспільства. На сьогодні це проблеми навколишнього середовища, права людини, гендерні права, причому реальний вплив суспільних акторів на сам процес прийняття рішень навіть в означених сферах є незначним. Виключними прерогативами держави та уряду залишаються прийняття стратегічних рішень, вироблення і здійснення політики у сферах безпеки та оборони, вибору моделей зовнішньоекономічної діяльності.

При цьому урядовці і чиновники МЗС визнають бажаним і, навіть, необхідним залучення громадськості до обговорення, але не до вироблення, а тим більше – здійснення зовнішньої політики. На їх думку, залучення громадськості до вироблення і здійснення політики дає можливість досягти наступних цілей: 1) підвищити загальноосвітній та культурний рівень громадян, їхню поінформованість щодо проблем міжнародного середовища; 2) інкорпорувати домінуючі суспільні цінності та преференції в систему прийняття рішень; 3) поліпшити якість прийнятих рішень; 4) сприяти підвищенню ступеня довіри до урядових інституцій; 5) зменшити кількість соціальних конфліктів; 6) підвищити економічну ефективність прийнятих рішень [2]. Відзначаючи, що громадськість неодноразово демонструвала здатність ефективного блокування різноманітних урядових проектів, які приймалися без урахування думки населення, досвідчені бюрократи наголошують, що пересічний громадянин і урядовий експерт по різному бачать і оцінюють зовнішньополітичні питання, надто коли йдеться про проблеми безпеки і можливі конфлікти. Відповідно, ризики, прийнятні з погляду експертів, можуть бути цілком неприйнятними для широкого загалу, тож вирішення певного класу проблем часто потребує пріоритетного врахування саме суб'єктивних оцінок ризиків (погляду суспільства), а не тільки об'єктивних (розрахованих і обґрунтованих експертами). Зрештою, часто громадська протидія є симптомом майбутньої недовіри до уряду. Активна участь громадських організацій у



“системі прийняття” (насправді, обговорення) рішень – один з методів вирішення проблеми недовіри.

В цьому сенсі надзвичайно показовими видаються механізми залучення громадської думки до формування і здійснення зовнішньої політики в одній з найдемократичніших і найбільш відкритих політичних систем світу – канадській.

Так, 22 січня 2003 року канадським МЗС була запущена програма “Діалог по зовнішній політиці”. Вона мала на меті дістати достовірну інформацію про потреби і очікування громадян, їх пріоритети при оцінці зовнішньополітичного курсу, бачення ними канадської зовнішньої політики на сучасному етапі і в майбутньому. Канадцям пропонувалося висловитися з приводу 12 зовнішньополітичних питань (безпека, глобалізація, культурно-ціннісні аспекти зовнішньої політики, проблеми сталого розвитку, характер відносин на міжнародній арені). В ході цієї програми до початку літа міністр закордонних справ провів кілька десятків зустрічей в 15 найбільших канадських містах, в яких взяли участь понад 3 000 чоловік, виступив на сесії Національного форуму молоді „Майбутнє Канади: світ, якого ми прагнемо”. Було розповсюджено 12 000 екземплярів бюлетенів з питаннями, 60 000 чоловік відвідало Web сайт міністерства з питаннями і 28 000 з них скопіювали їх. МЗС Канади отримало тисячі відгуків від звичайних громадян, парламентарів, членів провінційних і територіальних урядів, академіків, різних громадських організацій, бізнес-асоціацій тощо, в ході інтерактивної дискусії в мережі Інтернет понад 2 000 осіб висловили свої думки, було проведено 19 „круглих столів”, матеріали яких було опубліковано. Виявилось, що попри деякі неминучі розбіжності в думках, переважна більшість канадців виступали за розвиток міжнародної співпраці в рамках ООН та інших багатосторонніх організацій, підкреслювали загальнообов’язковість норм міжнародного права і поваги до прав людини.

Цей проект, як і йому подібні, мав створити в політично активних канадців ілюзію, що з ними радяться і до їх порад прислуховуються, враження причетності до творення зовнішньої політики, легітимізувати і популяризувати діяльність МЗС. Як висловив свої почуття один з учасників цього “Діалогу”: “Це величезна можливість висловитися, як канадець. Це одна з багатьох переваг способу життя демократичного суспільства. Відповідно, я маю відчуття, що можу висловити свої погляди, і що хтось мене слухає”. Проте, попри постійний наголос на надзвичайній цінності і важливості думок громадян (“наша демократія і зовнішня політика



стала сильнішою завдяки вашій участі”), міністр закордонних справ Білл Грехем визнав, що “з різноманіття думок і порад, які ми отримали, ми обираємо баланс, не кожне судження чи перспектива буде представлена в цьому звіті”, а сам характер питань – які цінності і інтереси є фундаментальними для канадської зовнішньої політики, якими мають бути основні пріоритети канадської зовнішньої політики на наступні роки і т.д. прямо ні до чого нікого не зобов’язував [3].

Важливою ланкою громадянського суспільства є партії. Саме їм належить функція артикулювання інтересів громадян, в тому числі у сфері зовнішньої політики з наступним їх перетворенням на реальні політичні (зокрема, зовнішньополітичні) заходи. Канадська зовнішньополітична практика передбачає залучення до процесу формування пріоритетів зовнішньої політики політичних партій, що робить ці пріоритети більш загальноприйнятними, а витрати на їх здійснення консенсусними. Таким чином, досягається потрібний ефект: здійснюється “парламентська дипломатія”, досягається парламентська підтримка бюджетних витрат на зовнішню політику, враховуються інтереси політично активних та партійно заангажованих канадців.

В політичному житті Канади набула поширення практика формулювання кожною з партій, особливо під час виборчого процесу, власного набору пріоритетів канадської зовнішньої політики, які враховуються МЗС цієї країни під час його діяльності. Нині, в Канаді здійснюється формування партійних наборів зовнішньополітичних пріоритетів з яких вже після виборів формуватиметься загальнонаціональний набір пріоритетів. Кожна з провідних канадських партій пропонує свій набір пріоритетних зовнішньополітичних питань.

Так, *Партія зелених* вимагає: Оголосити територію Канади зоною вільною від ядерної зброї. Брати участь у військових операціях, санкціонованих лише Парламентом і ООН. Продовжувати розвивати Міжнародний Суд. Піддати переоцінці роль Канади в НАТО. Реформувати ООН в організацію, в якій держави не матимуть права вето і постійного представництва; в Раді Безпеки мають бути представлені п’ять найбільш населених країн, п’ять найбагатших держав і п’ять країн обраних на Генеральній Асамблеї. Створити міжнародні миротворчі сили при ООН. Сприяти вирішенню палестинської проблеми. Заборонити канадським компаніям продавати зброю і військове устаткування в країни, що розвиваються або порушують права людини. Підтримувати програми надання



медикаментів для Африки. Підтримувати самоуправління для народів Тибету і Курдистану. Підтримувати міжнародні миротворчі сили в Конго. Співпрацювати з міжнародною спільнотою в боротьбі за мир проти груп екстремістів, що схильні до насильства. Вести кампанію по скороченню несправедливого боргу країн, викликаних діями “нечесних лідерів”. Протидіяти розміщенню зброї у космосі.

**Програма Ліберальної партії:** Розпочати програму національної політики безпеки вартістю 690 млн. \$ на наступні п'ять років. Визначити ключовими елементами нової політики: розвідку, кризове управління, охорону здоров'я, транспорт, охорону кордонів і міжнародну безпеку. Прийняти рішення щодо участі в програмі США з ПРО (протиракетна оборона). Відновити законодавство, що дозволяє компаніям, які не мають патентів, використовувати запатентовані технології для експорту ліків від СНІДу, малярії і туберкульозу в країни, що розвиваються. Скоротити або скасувати борг “бідним країнам”. Ліберальний уряд виділить 100 000 000 \$ для Всесвітньої організації охорони здоров'я на програму боротьби зі СНІДом. Збільшити на 248 000 000 \$ міжнародну допомогу на 2005-06 роки

**Консервативна партія Канади** пропонує свої пріоритети: Захищати канадський суверенітет, представляти національні інтереси, посилювати міжнародний розвиток, збільшити внесок в колективну безпеку. Розвивати економічні інтереси країни в ході захисту прав людини і захисту різних свобод. Розвивати відносини зі США. Взяти участь у створенні американської програми ПРО. Ослабити закони про право власності в галузях телекомунікацій, розповсюдження ТБ і радіо продукції, авіаційних перевезень. Зробити Парламент відповідальним за контроль над проведенням канадської зовнішньої політики і армійських операцій за кордоном. Парламент має бути повністю поінформований, з ним мають проконсультуватись до того, як Канада вступить в міжнародну організацію або укладе важливий договір. Забезпечити іноземну допомогу. Підтримувати програми охорони здоров'я в країнах, що розвиваються.

**НДП (партія соціал-демократичного спрямування)** вимагає: Збільшити канадську допомогу країнам що розвиваються до 0,7% ВВП до 2015 року. Канада має скасувати всі борги країнам, що розвиваються, заохочувати розвиток демократії і прав людини. Імплементувати закон проти валютних спекуляцій. Покласти край канадським запереченням з приводу звіту 8 провідних держав (G 8), який демонструє можливість стабільного розвитку для країн,



що розвиваються на основі екологічно чистої поновлюваної енергії. Замінити недемократичні корпоративні торгові організації на зразок НАФТА і СОТ угодами, базованими на принципах чесною і рівною торгівлі. Посилювати ООН і організації регіональної безпеки на зразок ОБСЄ, які мають прийти на зміну організаціям типу НАТО і НОРАД. Посилювати боротьбу з канадськими компаніями, які співпрацюють з режимами, що порушують права людини. Покращити законодавство, щоб дозволити канадцям подавати до суду на іноземні уряди, які порушують права людини або здійснили військові злочини чи злочини проти людства. Захищати мир і справедливість на Близькому Сході, співробітничавши в межах ООН і міжнародного права. Підтримувати канадську участь в багатосторонніх організаціях – таких як La Francophonie або Commonwealth. Зробити ліки проти СНІДу більш дешевшими і доступними для країн, що розвиваються. Потроїти внески в існуючий Глобальний фонд для боротьби зі СНІДом. Створити нове агентство, яке буде займатись чесними і демократичними виборами в нових демократіях.

**Блок “Квебек”** проголошує: Зовнішня політика має базуватися на принципах захисту прав людини. Канада має відігравати ключову роль в вирішенні конфліктів, миротворчих місіях і захисті оточуючого середовища. Підтримувати значне збільшення допомоги країнам Третього світу. Міжнародне співробітництво має сприяти розвитку освіти, охорони здоров’я, стабільного розвитку і гарного уряду. Посилити представництво Квебеку по усьому світу. Протидіяти втягуванню Канади в механізми ПРО, вести кампанію за міжнародний договір по забороні милітаризації космосу.

Теоретично, саме голосування на виборах має 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 правда полягає в тому, що насправді питання зовнішньої політики вкрай рідко опиняються в центрі уваги всього суспільства і викликають серйозні дебати. Звичайні виборці не надто переймаються проблемами міжнародно-політичного життя, зосереджуючись, головним чином, на питаннях розвитку економіки, зменшення безробіття, підвищення рівня життя. Уряд може дозволити собі ігнорувати громадську думку з проблем зовнішньої політики за умови, що його рішення в цій сфері не позначаються прямо негативно на пересічному громадянину.

Наприклад, майже в усіх державах-членах антитерористичної



коаліції, що надіслали війська до Іраку, переважна більшість населення виступала проти цього рішення, проте лише в Іспанії, яка зазнала болючого контрудару терористів у відповідь, уряд програв вибори в результаті свого зовнішньополітичного курсу. Опозиція питанням “високої” політики, як правило, доволі абстрактна і аморфна, щоб бути серйозним детермінуючим виборчим чинником, в той час як опозиція по проблемам з “низьким” політичним змістом (квоти на риболовлю) 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 зовнішньополітичний курс, він рідко при цьому серйозно ризикує втратити голоси. Як не дуже дипломатично відзначив заступник канадського міністра закордонних справ в 1983 р. де Монтіні Маршан: “Ми можемо слухати і ми можемо пристосовуватись (до вимог громадської думки), до певної міри ми можемо 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” [4].

Підсумовуючи можна відзначити, що хоча, теоретично, тиск громадської думки та особливі інтереси різних груп громадянського суспільства мають визначати зовнішню політику уряду, на практиці суспільство вкрай рідко може здійснювати визначальний вплив на зовнішню політику, і його здатність впливати на процес прийняття рішень і реалізації певного зовнішньополітичного курсу дуже обмежена. Швидше, соціальні актори формують зовнішню політику держави на більш 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 особливо підкреслити, що параметри прийнятної поведінки дуже широкі, внаслідок чого держава користується відносно широкою автономією у здійсненні зовнішньої політики. Урядові чиновники на свій розсуд визначають, в чому конкретно полягають національні інтереси і які найкращі шляхи їх досягнення, хоча і їх вибір обмежений економічною структурою суспільства, політичними інтересами різних груп та культурними традиціями.



1. Кононенко С. Зовнішньополітичний досвід Канади й Україна // Дослідження світової політики. К.: ІСЕМВ НАН України. С.74-85.
2. Nossal K. The Politics of Canadian Foreign Policy. – Ontario: Prentice-Hall Canada Inc., 1985.
3. A Dialogue of Foreign Policy: Report to Canadians. Department of Foreign Affairs and International Trade. 2003.
4. Tucker M. Canadian Foreign Policy: Contemporary Issues and Themes. – Canada: McGraw-Hill Ryerson Limited, 1980. – P. 14 – 15, 227.