



Валдайские
записки

#22 | Июль 2015

Выбор à la carte: новый мир глобального управления

Стюарт Патрик

К числу многочисленных недоразумений президентства Барака Обамы можно отнести устоявшееся убеждение о необходимости кардинального изменения всей системы политического мироустройства, осуществить которое могут только США. Еще в 2007 году, будучи кандидатом в президенты, Обама пообещал не только покончить с «однбокостью» курса Дж. Буша-младшего, но и возглавить переход к новой эре международного сотрудничества. В середине 1940-х годов прошлого века американские лидеры «построили систему международных институтов, которая помогла нам пройти сквозь горнило холодной войны».¹ Задача сегодняшнего дня – обновить эти организации с тем, чтобы они отвечали вызовам и возможностям XXI века.

Увы, откровения Обамы основывались на двух шатких посылах. Первый состоял в том, что главное теперь в искусстве управления государством – это не победа в противостоянии великих держав, а умение справляться с издержками взаимозависимости. Как заявил президент, представляя стратегию национальной безопасности своей администрации, «власть во взаимозависимом мире – больше не игра с нулевой суммой».² Согласно второй установке, у США есть все возможности достичь масштабных договоренностей с развивающимися и восходящими экономиками. Старые игроки должны слегка подвинуться и уступить новичкам место за мировым столом. Со своей стороны, восходящие державы должны оказать содействие старшим собратям в поддержании оговоренного мирового порядка.

Оба предположения оказались ошибочными. Момент созидания, как это было в середине 40-х годов, не настал. Не получилось даже «воссоздать» нечто похожее. Мир остается куда более конфликтным и кровавым, чем представлялось Обаме в его технократических воззрениях на мировую политику. И даже там, где интересы и ценности совпадают, проведению коренных реформ противятся официальные международные организации. Несмотря на масштабные изменения глобального баланса сил, состав постоянных членов того же Совета безопасности ООН остается неизменным с 1945 года. Не провел реформу системы управления, с большим трудом согласованную в 2010 году, и Международный валютный фонд (МВФ) – помешало сопротивление американских законодателей.

Это что касается плохих новостей о глобальном управлении. Хорошая новость заключается в том, что международное сотрудничество процветает в рамках многообразной и расширяющейся системы альтернативных структур взаимодействия. Конечно, США и другие государства остаются членами ведущих мировых организаций вроде ООН, Всемирного банка, МВФ и ВТО. Однако, сталкиваясь с теми или иными препятствиями в этих глобальных институтах, американские и иностранные политики при осуществлении своих национальных задач все в большей степени полагаются на более узкие и гибкие структуры, членский состав которых колеблется в зависимости от расклада интересов, наличия или отсутствия общих ценностей и соответствующего потенциала. Словом, правительства стран все чаще действуют в обход официальных международных организаций и отдают предпочтение более гибкому подходу к международному сотрудничеству.

¹ Из обращения сенатора Барака Обамы к Чикагскому совету по глобальным делам 23 апреля 2007 г. <http://www.cfr.org/elections/remarks-senator-barack-obama-chicago-council-global-affairs/p13172>

² The White House, National Security Strategy of the United States of America (Washington, DC: 2010).

Политологи и ученые называют это по-разному: «мульти-многосторонность», «мини-сторонность», «хаотичная многосторонность», «соревновательная многосторонность», а также «сетевое» глобальное управление.³ Лично я предпочитаю блюдо под названием «многосторонность à la carte (по индивидуальному заказу)», а не «комплексные обеды» по твердым ценам, которые нам предлагают в международных организациях.⁴ Но как бы ни называлось это явление, его общие очертания очевидны. Подразумеваются не постоянные, а кооперативные органы, специально созданные для того или иного случая; имеющие неформальный и добровольный, а не официальный и юридически обязательный характер; разветвленные, а не монолитные структуры с транс-правительственным, а не межправительственным статусом и (зачастую) с многоуровневым управлением вместо четкой управленческой вертикали.

Но в чем причина популярности такого выбора à la carte? Какие формы он принимает в разных регионах? И, самое главное, хороша или плоха такая форма с изменяемой геометрией?

На первый взгляд, у этой гибкой системы много достоинств. Вместо того чтобы обращаться в обросшие патиной времени международные институты, правительства могут создавать новые структуры, «заточенные» под новые геополитические реалии. Такой избирательный и ситуативный подход кажется особенно привлекательным для США, которые благодаря своей мощи имеют неограниченную возможность выбора между альтернативными коалициями и структурами, расширяя при этом арсенал дипломатических средств и собственную свободу действия.

Впрочем, анализируя гипотетические последствия «выбора по индивидуальному заказу», мы не должны закрывать глаза на его потенциальные недостатки. Набирающее скорость появление международных ситуативных структур опасно тем, что может подорвать авторитет официальных организаций, от которых по-прежнему в мире зависит очень многое, тогда как вновь созданные объединения окажутся совершенно неэффективными.

³ Francis Fukuyama, *Fukuyama, America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy* (New Haven: Yale University Press, 2006), pp. 155-180. Moises Naim, "Minilateralism: The Magic Number to Get Real International Action," *Foreign Policy* (June 21, 2009), <http://foreignpolicy.com/2009/06/21/minilateralism/>. Miles Kahler, "Multilateralism with Small and Large Numbers," *International Organization* (1992). Richard N. Haass, "The Case for Messy Multilateralism," *Financial Times*. Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," *Review of International Organizations* (23 March, 2014) <http://link.springer.com/article/10.1007/s11558-014-9188-2>; Anne-Marie Slaughter, *The Real World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2004).

⁴ Stewart Patrick, "Prix Fixe and à la Carte: Avoiding False Multilateral Choices," *The Washington Quarterly* (date

Контекст. Что мешает реформе глобального управления?

В начале пути в администрации Обамы должны были бы осознавать, насколько наше время далеко от эпохи 40-х годов прошлого века, и какие могучие ветры препятствуют проведению реформы глобального управления. Между сегодняшним миром и миром «мудрецов» XX века есть четыре основных различия, из-за которых перестройка системы миропорядка представляет собой непомерно трудную задачу.

Во-первых, мир давно уже не чистая доска. В 40-х годах американские архитекторы мирового порядка могли конструировать институты из цельного «куска мрамора», не демонтируя существующих учреждений и не перераспределяя полномочия и привилегии внутри них. Они, цитируя Дина Ачесона, «присутствовали при Сотворении». Администрации Обамы подобная роскошь недоступна: перед ними пейзаж, перенаселенный международными организациями и соответствующими договорами. Сегодня США участвуют более чем в шестистах многосторонних договорах (не говоря уже о тысячах двусторонних).

Государства, задействованные в глобальных институтах управления, болезненно реагируют на каждый намек об изменении мандата, состава членов, системы управления и финансирования договорных органов. Взять хотя бы Совет безопасности ООН, где жестко отстаивают свои позиции Россия и Китай, не желающие допустить никакого увеличения числа его постоянных членов. Или Международное энергетическое агентство (МЭА), состав которого ограничен странами – членами ОЭСР, а распределение голосов отражает уровни потребления нефти в середине 70-х годов прошлого века. Совершенствование существующих органов в системе ООН оказалось задачей еще более масштабной, чем в свое время их создание, что побуждает многие государства к поиску обходных вариантов.

Во-вторых, отсутствует форс-мажор, характеризовавший ситуацию в середине 40-х годов. Когда нет крупных провалов в политике, учреждения развиваются, в лучшем случае, «поступательно». В известном смысле, поколению Ачесона было проще, так как оно трудилось на поле, опустошенном экономическим кризисом и самой разрушительной войной в истории человечества. Наше поколение избавлено от таких катастроф, но само по себе отсутствие кризисов усиливает ведомственную инерцию. Исключением, только подтверждающим правило, является «великая рецессия» 2007–2008 годов, когда страх перед схлопыванием экономики дал мировым лидерам импульс к реформированию системы глобального экономического управления. Как следствие, «большая двадцатка» (G20) была возведена в ранг ведущей организации, создан Совет по финансовой стабильности и принято Базельское соглашение III о требованиях в отношении движения капитала для крупных банков.

В-третьих, глобальная повестка дня сегодня более масштабна и всеобъемлюща, чем после окончания Второй мировой войны, что превращает в иллюзию возможность любых крупных прорывов. Большинство «низкорастущих плодов» многостороннего сотрудничества давно сорвано. Взять хотя бы торговлю: в ходе первых раундов переговоров по ГАТТ обсуждалось

снижение тарифов и устранение субсидий. В сегодняшней повестке дня в торговой сфере стоит гармонизация внутригосударственных норм и правил в таких областях, как фискальная политика, здравоохранение и охрана труда, интеллектуальная собственность и т. д. Такого рода соглашения во многом нарушают государственный суверенитет.

Кроме того, в мире стало больше государств. На момент основания ООН в организации было всего пятьдесят членов. Сегодня таковых 193. Многие из них входят в состав различных блоков и региональных группировок, что осложняет достижение глобального консенсуса на таких форумах, как Генеральная ассамблея ООН.

В-четвертых, с 40-х годов изменился мировой баланс сил. При администрациях Рузвельта и Трумэна американская гегемония находилась в зените. Во время длившейся десятилетиями холодной войны США и их западные союзники господствовали в мировой экономике. К 1990 году на членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) приходилось более трех пятых мирового ВВП. Сегодня доля ОЭСР, несмотря на вступление дюжины новых членов, снизилась до 47 процентов, тогда как страны БРИКС уже обеспечивают до 25 процентов мирового производства.

Справляться с задачами глобального управления в условиях подобного перераспределения сил можно только в той мере, в какой развивающиеся и развитые страны разделяют общие ценности и предпочтения. Но интеграция развивающихся стран не ограничивается предоставлением места за общим столом и права оплачивать счета. Она подразумевает право формировать повестку дня. К сожалению, крупные западные и другие страны часто расходятся во мнении по таким важным международным вопросам, как границы национального суверенитета, критерии гуманитарной интервенции, роль государства в экономике и баланс между безопасностью и гражданскими свободами. Подобные соображения помогают объяснить причину, по которой администрация Обамы, поначалу увлекшись перспективой реформирования Совета безопасности ООН, в итоге решила оставить все как есть. Высокопоставленные госслужащие США пришли к заключению, что наиболее вероятные кандидаты на роль постоянных членов Совета безопасности из числа стран развивающегося мира – даже такие демократии, как Индия, Бразилия и ЮАР – будут довольно часто заявлять о позиции, не совпадающей с интересами США.

Реакция. Выбор à la carte

Столкнувшись с проблемами внутри официальных международных институтов, администрация Обамы и правительства союзников США начали экспериментировать с неформальными, ситуативными и избирательными подходами к глобальному сотрудничеству. В отсутствие единой модели «выбора по индивидуальному заказу» можно выделить следующие ее наиболее распространенные признаки.

Во-первых, ставка на взаимодействие с гибкими, организованными с конкретной целью объединения заинтересованных стран и/или с единомышленниками. В последние годы аналитики спорят о том, живем ли мы в мире G2, G20, или даже G Zero.⁵ По правде говоря, наш мир – это мир «G-X», где субъектность и число сторон за главным столом варьируется в зависимости от проблемы и ситуации.⁶ Например, даже когда США признали G20 в качестве главного форума глобальной экономической координации, они с удвоенным рвением подтвердили свою приверженность G7 (после исключения из состава G8 России) – более тесному объединению передовых рыночных демократий, члены которого разделяют общие ценности, интересы и политические предпочтения. Временами подход к глобальному управлению по принципу G-X может выливаться в создание таких весьма необычных коалиций, как военно-морская группировка, призванная бороться с сомалийским пиратством в Индийском океане. В армаду входят корабли не только США и их союзников по НАТО, но и Китая, Индии, Индонезии, Японии, Малайзии, России, Саудовской Аравии, Южной Кореи и других стран.

Еще одной отличительной чертой гибкой многосторонности является ее неформальность: вместо обязательных для соблюдения соглашений предпочтение отдается добровольным обязательствам. После двадцатилетия бесплодных переговоров по договору, долженствующему прийти на смену Киотскому протоколу, стороны по Рамочной конвенции об изменении климата ООН (РКИК) приняли на вооружение более свободную систему, основанную на принципе «обещай и проверяй». Одобренный на Конференции по изменению климата в Лиме в декабре 2014 года, этот подход предоставляет государствам право самостоятельно определять размер своего вклада в усилия по сокращению выбросов в атмосферу. Стороны договорились публиковать в интернете данные о своих «планах в отношении вклада страны», позволяющие прочим участникам (а также ученым) оценить их воздействие. Нечто подобное предполагает и процесс, запущенный встречами на высшем уровне по проблемам ядерной безопасности: от национальных правительств ожидают, что они придут с «корзинками добровольных приношений» в виде отдельных обязательств своих стран.

Кроме того, правительства все шире используют различные кодексы поведения, особенно применительно к пространствам, являющимся общим мировым достоянием. В этих пространствах становится все теснее, конкуренция возрастает.⁷ Возьмите, к примеру, космос. Появление новых космических держав вроде Китая, Бразилии и Индии, а также десятков частных космических компаний требует разработки общих международных «правил дорожного движения». Необходимо что-то делать с космическим мусором, необходимо избегать столкновений в космосе, предотвращать его милитаризацию... Между тем США, вместо того чтобы модернизировать заключенный пятьдесят лет тому назад Договор о принципах освоения и использования космического пространства (Outer Space Treaty),

⁵ C. Fred Bergsten, "A Partnership of Equals," *Foreign Affairs* (July/August 2008). Ian Bremmer, *Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World* (New York: Penguin, 2012).

⁶ Alan Alexandroff, "Challenges in Global Governance: Opportunities for G-X Leadership," *Stanley Foundation Policy Analysis Brief*, March 2010, <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/AlexandroffPAB310.pdf>

⁷ Stewart Patrick, "Conflict and Cooperation in the Global Commons," in Chester Crocker, Fen Hampson, and Pamela Aall, *Conflict Management in a Turbulent World* (Washington: United States Institute of Peace, 2015).

одобряют интернационализацию ни к чему не обязывающего европейского Кодекса поведения для космической деятельности с целью установления правил ответственного поведения.⁸

Третья часто повторяющаяся тема – это дробный, а не целостный подход к глобальному управлению. Вместо того чтобы попытаться комплексно разрешить запутанные мировые проблемы наподобие изменения климата, правительства занимаются глобальным управлением «вразбивку»,⁹ расчлняя сложные вопросы на составные части. В области международного здравоохранения наряду с ВОЗ подвизаются многие другие организации и структуры, начиная с Глобального альянса по вакцинации и иммунизации (ГАВИ) и заканчивая Глобальной повесткой дня по мерам обеспечения безопасности здоровья, Объединенной программой ООН по ВИЧ/СПИДу и Глобальным фондом борьбы с туберкулезом и малярией.¹⁰ Аналогичный режим складывается и для киберпространства, где работают организации, специализирующиеся в разных областях, таких как борьба с киберпреступностью, защита данных, выработка технических стандартов и управление сетью интернет.¹¹

Четвертая отличительная черта «выбора по индивидуальному заказу» – это отход от традиционной межправительственной дипломатии в пользу альтернативных транс-правительственных, многоуровневых и многосторонних схем.

Начнем с того, что министерства иностранных дел утратили монополию на многостороннее сотрудничество. Перед лицом сложных вызовов глобализации национальные регуляторы и технические эксперты теперь общаются со своими зарубежными коллегами напрямую и на постоянной основе. Взять хотя бы проблему обеспечения безопасности и качества медикаментов в эпоху существования сложных цепочек снабжения. Признав ограниченность своих возможностей, Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов США проявило инициативу в создании «глобальной коалиции регуляторов производства медикаментов», которая и должна закрыть бреши в области международного фармакологического надзора, особенно в отношении крупнейших производителей вроде Китая и Индии.¹²

Бывшее некогда в исключительном ведении государств, эффективное международное сотрудничество в наши дни зависит от инновационных партнерств между государствами и негосударственными акторами – как частными, так и общественными. Государствами, компаниями и гражданским обществом - совместно - созданы многосторонние механизмы,

⁸ Secretary of State Hillary Rodham Clinton, “International Code of Conduct for Outer Space Activities,” press statement, January 17, 2012, US Department of State, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/01/180969.htm?goMobile=0>

⁹ Stewart Patrick, “The Unruly World: The Case for “Good Enough” Global Governance”, Foreign Affairs (January-February 2014)

¹⁰ David P. Fidler, “The Challenges of Global Health Governance,” CFR Working Paper (Council on Foreign Relations, May 2010), <http://www.cfr.org/global-governance/challenges-global-health-governance/p22202>

¹¹ Joseph S. Nye, “The Regime Complex for Managing Cyber Activities,” Belfer Center for Science and International Affairs (November 2014),

http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/24797/regime_complex_for_managing_global_cyber_activities.html?breadcrumb=%2Fexperts%2F3%2Fjoseph_s_nye

¹² Stewart M. Patrick and Jeffrey A. Wright, “Designing a Global Coalition of Medicines Regulators,” Policy Innovation Memorandum No. 48, Council on Foreign Relations (August 20, 2014), <http://www.cfr.org/pharmaceuticals-and-vaccines/designing-global-coalition-medicines-regulators/p33100>

призванные служить в качестве регуляторов и разработчиков стандартов.¹³ Возможно, наиболее известной структурой такого рода является Корпорация по управлению доменными именами и IP-адресами (ICANN), независимая некоммерческая организация, работающая по лицензии Министерства торговли США. Многосторонние органы играют особо заметную роль в международном здравоохранении (например, ГАВИ и Глобальный фонд) и при улаживании конфликтов по спорным месторождениям полезных ископаемых (например, Инициатива прозрачности в добывающих отраслях и Процесс Кимберли).

Наконец, современное глобальное управление является многоуровневым. По мере развития урбанизации появляются сети городов, образующие центры разработки политических инноваций. На Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро коалиция мэров крупнейших городов мира (в числе которых был и мэр Нью-Йорка Майкл Блумберг) объявила о создании новой конфедерации городов C-40, призванной вести борьбу с загрязнением окружающей среды и содействовать экологически-ориентированному росту.¹⁴ На Конференции по изменению климата в Лиме в декабре 2014 года участники Рамочной конвенции по изменению климата ООН одобрили создание стандартной системы отчетности о выбросах углерода для городов, областей и регионов.

Одноразовая дипломатия: пределы для маневра

Но является ли все это институциональное разнообразие благом? И чем оно чревато применительно к США? В принципе, доступ к многосторонним форумам мог бы принести преимущества, в том числе оперативность, гибкость, модульность и возможности для экспериментирования. Мир à la carte (по индивидуальному заказу) показался бы исключительно привлекательным на взгляд Соединенных Штатов, обладающих непревзойденным талантом создавать одноразовые коалиции и ловко лавировать между ними.

Однако было бы ошибкой не принимать в расчет ограничения и риски одноразовой стратегии в качестве основы внешней политики США. И уж тем более не стоит этого делать применительно к международному порядку. Во-первых, пока не ясно, насколько эффективны созданные по такому принципу многосторонние сообщества и лучше ли они официальных организаций. Предостережением в этом смысле может служить не оправдавшая ожиданий деятельность Форума ведущих экономик (ФВЭ). Администрация Обамы надеялась, что эта группировка, включающая семнадцать стран, ответственных за наиболее значительные выбросы CO₂ в атмосферу, будет способствовать продвижению зашедших в тупик переговоров по Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИКООН). Но ее фактические достижения ничтожны. Не оправдал ожиданий и одобренный в декабре 2014 года

¹³ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State," in Walter Mattli and Ngaire Woods, eds., *The Politics of Global Regulation* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), 40-88

¹⁴ Benjamin R. Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities* (New Haven: Yale University Press, 2013).

участниками РККОООН демократический процесс, известный как «обещай и проверяй» (pledge and review). В связи с этим возникает вопрос и более общего свойства: насколько можно верить обязательствам, не подкрепленным силой закона и не обеспеченным механизмом исполнения?

С помощью гибкой многосторонности вряд ли получится решить сложные проблемы сотрудничества, когда полностью расходятся интересы и предпочтения великих держав. Комбинации à la carte хороши тогда, когда интересы и предпочтения участников в основном совпадают, а работа более универсальных органов заблокирована. Если же интересы полностью противоположны – как в случае разногласий между Россией и Западом по поводу Крыма или между Китаем и его соседями из-за островов в Южно-Китайском море – то простая подмена одного форума другим ничего не даст. Еще одним самоочевидным недостатком практики создания новых структур под каждый конкретный вызов – если отвлечься от банальных соображений о цене вопроса в каждом отдельном случае – является то, что достижение крупных соглашений по многим проблемам всегда чрезвычайно трудоемко. За выигрыш в одной области приходится платить уступками в другой.

Излишнее увлечение одноразовыми схемами способно повредить и официальным организациям, обладающим уникальной международно-правовой легитимностью и значительными техническими возможностями и долгосрочными финансовыми ресурсами. Конечно, иногда полезно кнутом конкуренции подстегнуть неторопливые старые организации, но здесь возникают опасения на тот счет, что конкуренция скорее побудит государства-члены отодвинуть эти органы на второй план, нежели их реформировать.

Мир à la carte поощряет безудержное размножение форумов, и не только тех, что создаются США. Развивающиеся державы быстрыми темпами учреждают свои собственные альтернативные структуры, такие как Шанхайская организация сотрудничества, Банк БРИКС и - самый свежий пример - организуемый Китаем Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ). Провал попыток администрации Обамы убедить ближайших европейских союзников не присоединиться к АБИИ в качестве членов-основателей преподали всем наглядный урок: как оказалось, в эту игру могут играть и другие.

Наконец, разрастание многосторонности à la carte поднимает проблемы равноправия и ответственности. Управление миром посредством коалиций более выгодно великим державам – в противовес равноправным подходам, практикуемым официальными организациями с универсальным членским составом. После учреждения в ноябре 2008 года «большой двадцатки» страны, оставшиеся за бортом (если хотите, G-173), стали жаловаться, что новый форум превращается во всемирную директорию, не допускающую малые и более бедные государства до участия в обсуждении и принятии решений, оказывающих влияние на их судьбу. При всей очевидности динамики баланса сил в мировой политике, официальные международные организации, существующие на основании международного права, хотя бы позволяют более слабым игрокам иметь собственное мнение и обеспечивают механизмы, смягчающие жестокую реальность мировой иерархии. В отличие от «двадцатки» и подобных ей структур, у них, как правило, имеются секретариаты, обладающие хотя бы видимостью политической независимости и штатом международных чиновников. К вопросу о равноправии

имеет непосредственное отношение проблема ответственности. Какими бы ни были недостатки официальных международных организаций – а их не счесть! – последние в ходе своих совещаний и при одобрении решений все же в большей степени следуют правилам и отличаются большей прозрачностью, чем «одноразовые» коалиции. Таким образом, их легче призвать к ответственности.

Задачи глобального управления слишком важны, чтобы оставлять их на откуп только международным организациям. Но энтузиазм по поводу гибкой многосторонности не должен ослеплять США и другие ведущие страны настолько, чтобы не заметить опасности излишнего увлечения одноразовыми решениями. В XXI веке стабильный, безопасный и процветающий мировой порядок будет покоиться не только на эффективных коалициях, приспособленных к определенным потребностям и проблемам, но и на обновленных универсальных организациях, созданных на основе международного права. Суть в том, что США и другие ведущие страны должны сконструировать механизмы à la carte, которые бы дополняли и усиливали, а не подрывали и отбрасывали на обочину меню prix fixe официальных международных организаций, от деятельности которых по-прежнему зависит многое в мире.

Об авторе:

Стюарт Патрик, старший научный сотрудник и директор программы «Международные институты и глобальное управление» Совета по международным отношениям (Вашингтон, США).

Автор благодарит Наоми Эгель за помощь в редактировании.