

# № 35 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Ноябрь, 2015



## МИРОВОЕ ПРАВЛЕНИЕ БЕЗ МИРОВОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Рамеш Такур

## Об авторе:

---

### ***Рамеш Такур***

*Профессор Кроуфордской школы государственной политики при Австралийском национальном университете, главный редактор журнала «Глобальное управление», ранее старший проректор Университета ООН и помощник Генерального секретаря ООН, Австралия*

Мирового правительства не существует. Но каждый день в мире проходит множество деловых, коммерческих, дипломатических и прочих трансграничных операций, участники которых вполне логично рассчитывают на защиту и безопасность при их проведении. Помехи и реальные угрозы возникают редко – на международном уровне даже реже, чем внутри отдельных стран. Таким образом, для международных сделок обычно характерен порядок, стабильность и предсказуемость. Возникает вопрос: как – с точки зрения норм, кодексов поведения, а также надзорных и правоохранительных инструментов – это может происходить в отсутствие мирового правительства? Ответ такой. В основе этого миропорядка лежит система глобального правления, включающая всю полноту законов, нормативных актов, правил и институтов, определяющих и регламентирующих отношения между гражданами, обществами, рынками и государствами.

Глобальный, многосторонний подход подразумевает коллективные, основанные на сотрудничестве действия государств – иногда при содействии негосударственных игроков – для решения общих проблем в случаях, когда решать их целесообразнее совместно, в целях сокращения затрат и упорядочения международных отношений. Мир взаимозависим в таких сферах, как поведение финансовых рынков, возникновение эпидемий, изменение климата, терроризм, ядерное нераспространение и безопасность, качество и наличие пищевых, водных и рыбных ресурсов и состояние экосистем. В случае сбоя все это может спровоцировать межгосударственные военные конфликты и повлечь за собой неуверенность жителей планеты. В таком мире уязвимы все государства; даже сильнее из них не могут достичь требуемого уровня безопасности или обеспечить процветание путем односторонних действий.

При этом система глобального управления слаба, и даже многосторонний подход сталкивается с жесткими вызовами: от контроля за вооружениями и изменением климата до международного правосудия и трансграничных военных конфликтов. Международные и региональные организации, которые и составляют основу глобального управления, не могут эффективно справиться с глобальными вызовами: таких институтов мало, и имеющиеся в их распоряжении ресурсы недостаточны. Иными словами, эволюция международных институтов не успевает за возникающими мировыми проблемами.

Самые острые из них – ядерные угрозы, терроризм, пандемии, дефицит продовольствия, воды и энергии, изменение климата, сложности, возникающие в контексте свободы торговли. Все это требует многосторонних решений. Однако многие управляющие структуры и ресурсы, необходимые для этого, по-прежнему закреплены за государствами. Кроме того, имеет место несоответствие между распределением полномочий среди существующих международных институтов и распределением реальной военной и экономической власти в мире, что порождает разрыв между легитимностью и эффективностью.

В результате, государства могут не позволить таким глобальным институтам, как Организация объединенных наций (ООН), принять то или иное решение или реализовать определенную политику. Но при этом им самим не хватает стратегического видения и воли для реализации собственных решений по острым международным проблемам. Может ли взаимодействие между государством и миром помочь в решении данного парадокса?

Архитектура глобального управления состоит из:

- > *международных организаций, входящих в систему ООН, а также иных институтов, таких как Всемирный банк, Всемирная организация здравоохранения и Всемирная торговая организация;*
- > *формальных региональных и субрегиональных институтов, таких как Африканский союз (АС), Организация американских государств (ОАГ), Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Шанхайская организация сотрудничества (ШОС);*
- > *и «мягкого» слоя неформальных групп, наиболее ярким примером которых в последнее время является «большая двадцатка» (G20), а также объединения развитых и развивающихся экономик – старая «большая семерка» (G7) и новый БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка); неформальные, но функционально специализированные учреждения, созданные для решения конкретных проблем, такие как Инициатива по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения. Сюда же можно отнести транснациональных игроков глобального рынка, число, роль и влияние которых все более возрастает, хотя и без права голоса и вето на межправительственных форумах.*

## Организация объединенных наций

---

ООН открыла миру новые горизонты в 1945 году, но реальные шаги, предпринятые с тех пор, были незначительными, неуверенными и ограниченными до такой степени, что даже самые преданные сторонники организации отчаялись, а критики уверились в том, что ООН «устала» и более не может служить своей цели. Основная черта, обеспечивающая уникальность легитимности ООН – всемирное представительство – делает ее чрезвычайно неэффективным органом для своевременного принятия, реализации и контроля за исполнением коллективных решений. Но эффективность ООН, организации, созданной после 1945 года и действующей поныне, снижается с каждым годом. Это не означает, что мы не признаем реальных достижений организации – от деколонизации и поддержания мира до разработки принципов правового государства, продвижения прав человека и расселения беженцев. Однако эти достижения значительно отстают от ожиданий. Генеральная ассамблея ООН стала площадкой для взаимных обвинений, а не публичной дипломатии. Совет безопасности зачастую оказывается парализован конфликтами, возникающими в результате столкновения интересов крупных держав. А такие страны, как, например, Китай, смогли избежать нищеты скорее благодаря собственным усилиям, нежели в результате поддержки ООН.

Не справляясь с адаптацией своих системных структур и программ к сотрясающим мир трансформациям, ООН рискует окончательно утратить свою значимость. Неспособ-

ность провести реформу Совета безопасности подтачивает моральный авторитет ООН. Кроме того, растет разрыв между законностью и легитимностью в отношении санкций, применения силы, решения проблем нераспространения ядерного оружия и разоружения, а также выбора генерального секретаря. Если ООН не способна ограничивать международное применение военной силы с помощью своей «постоянной пятерки» членов Совета безопасности, то какая от нее польза слабым, опасаящимся агрессии странам?

## Региональные организации

---

Региональная интеграция подразумевает процесс, в рамках которого группа сопредельных стран движется в сторону частичного или полного объединения. Деятельность некоторых организаций ограничена достижением экономической интеграции, в то время как другие решают также вопросы права, безопасности и культуры. Европейский Союз (ЕС) предполагает включение политических элементов взаимодействия в контексте глубокой экономической интеграции и требует от стран-участниц соответствия определенным стандартам поведения для того, чтобы считаться по-настоящему «европейскими». Подобный регионализм распространяется и на иные континенты, как за счет создания новых организаций (таких, как Общий рынок стран Южной Америки, МЕРКОСУР), так и путем обновления ранее существующих региональных и субрегиональных органов (как в случае с трансформацией Организации африканского единства в Африканский союз). Сегодня «естественные» экономические зоны – это регионы, границы которых очерчивают не политики, а невидимая рука глобального рынка товаров и услуг. Их главные взаимоотношения формируются не со странами-участниками, а с мировой экономикой. Параллельно с расширением и углублением региональной интеграции в последние десятилетия также наблюдается появление межрегионального сотрудничества, в рамках которого различные регионы взаимодействуют друг с другом в качестве региональных субъектов.

В Африке, северной и южной Америках, Азии и Европе страны объединены общими политическими проблемами и подходами регионального масштаба, которые не свойственны остальным странам в глобальном масштабе. Но при этом региональное управление не может заменить ООН, в особенности в вопросах обеспечения безопасности и мирового развития. Соответственно, задача заключается в формировании эффективных партнерств между региональными и глобальными институтами. На фоне усиливающейся взаимозависимости, официальная роль ООН становится особенно значимой в управлении глобализацией, обеспечивающей синергию экономических выгод при снижении неравномерно распределяемого ущерба.

Хотя ООН основана на принципе членства суверенных государств, региональные группы глубоко проникли в ее деятельность. Глава VIII Устава ООН посвящена региональным организациям и их отношениям с этим глобальным институтом. Региональные

факторы учитываются при формировании состава органов ООН и формировании кадрового состава ООН на всех уровнях, включая генерального секретаря. Некоторые региональные организации имеют в ООН статус наблюдателей. Эти схемы взаимодействия подтверждают тезис о том, что управление на региональном уровне (которое никак нельзя назвать несовместимым с целями ООН), является неотъемлемой частью ее функционирования. Деятельность региональных структур дополняет возможности ООН. А некоторые региональные организации даже более успешны в управлении конфликтами, чем ООН. Так, АСЕАН достигла заметного прогресса в сдерживании конфликтов без непосредственного вмешательства в них.

Сегодня часто забывают о том, что изначально в основе интеграции Западной Европы лежал политический мотив – необходимость избежать еще одной разрушительной войны на континенте. Экономическое объединение рассматривалось как средство обеспечения европейского мира: оно не только исключало мысль о войне между Францией и Германией. Война становилась физически невозможной. Региональные организации могут помочь в создании сетей функциональных структур, которые, в свою очередь, способствуют улучшению отношений между странами-участницами. Функциональная взаимозависимость развивает чувство общности, увеличивает порог толерантности в отношении других стран-членов. Эти очевидные преимущества перевешивают возникающие проблемы, повышают цену потенциальных военных конфликтов и стабилизируют механизм совместных, интегрированных решений.

С другой стороны, связь между конфликтом и региональной интеграцией не прямой. Изначально конфликты развиваются по мере роста взаимодействия между странами, но затем достигают своего пика и снижаются за пределами определенного порога интеграции. На первый взгляд – парадоксально, но совсем неудивительно. Полная независимость друг от друга свидетельствует об отсутствии контактов и, соответственно, невозможности столкновения интересов. Растущая взаимозависимость множит проблемы, с которыми – до определенного момента – странам приходится мириться и, таким образом, увеличивает потенциальную область конфликта интересов. Но если государства тесно интегрированы, их экономики переплетаются настолько, что цена выхода из взаимовыгодных отношений превышает любые возможные выгоды, которые участники могут получить, развязав войну.

В 1992 году генсек Бутрос Бутрос-Гали призвал к большему вовлечению региональных организаций в миротворческую деятельность ООН и принимаемые ею меры по обеспечению безопасности: превентивную дипломатию, поддержание мира и постконфликтное взаимодействие. С тех пор формальное сотрудничество между региональными организациями и ООН продолжало консолидироваться. В 2004 году Группа высокого уровня генерального секретаря Кофи Аннана потребовала от Совета безопасности расширения применения положений главы VIII. Региональные группы не противоречат и не освобождают ООН от ее основной обязанности по поддержанию международного мира и безопасности. Напротив, они должны работать совместно и более слаженно.

ООН настаивает, что укрепление отношений с региональными организациями является важнейшей частью усилий по реформированию этой глобальной системы в целях



создания альтернативной защитной структуры, обеспечивающей координацию как в политике, так и на прочих направлениях деятельности. Совет безопасности также уделяет больше внимания расширению сотрудничества с региональными организациями в рамках процессов стабилизации посредством обмена информацией, опытом и передовыми практиками.

ООН поддержала инициативы ЕС и других международных институтов по быстрому развертыванию сил и средств в целях поддержки потенциала развития Африканского союза. В 2011 году такая поддержка приняла форму первого санкционированного ООН военного вмешательства в целях реализации принципа «обязанности защищать» (R2P) в Ливии. Резолюция Совета безопасности 1973 (от 17 марта 2011 года) санкционировала возглавляемую НАТО коалицию по защите гражданского населения Бенгази от угрозы нападения со стороны государственных военных сил. Лига арабских государств и Организация Исламской конференции сыграли ключевую роль блюстителей принципа R2P, а специальный отчет генерального секретаря Пан Ги Муна 2011 года по вопросу R2P был основан на анализе роли региональных организаций во внедрении данного принципа.

В 2012 году начала работу Латиноамериканская сеть по предупреждению геноцида и массовых преступлений в качестве первой инициативы подобного рода с акцентом на роль государственной политики в решении вопросов, связанных с правами человека. На встрече в Сантьяго (Чили) 29 мая 2015 года Сеть приняла декларацию, подтвердившую, что группа, являясь «региональным инструментом содействия непрерывному внедрению мер по предотвращению массовых злодеяний в рамках государственных целей» может разработать и консолидировать общую программу предотвращения преступлений и поддержать работу специального советника ООН по предупреждению геноцида.

На деле в применении этой резолюции НАТО переусердствовало. В 1973 году – в стремлении изменить режим в Ливии. После 2011 года насилие и нестабильность еще больше навредили модели ООН по передаче полномочий на проведение военных операций R2P региональным организациям.

Можно задаться вопросом: не безостановочное ли расширение НАТО в сторону российских границ и попытки ЕС заключить Украину в свои экономические объятия спровоцировали кризис на Украине 2014 года, окончательно дискредитировав многолетние попытки провозгласить себя чрезвычайно успешным механизмом по преодолению конфликтов. АСЕАН также не была особенно успешна в нейтрализации напряжения территориальных конфликтов между своими странами-участницами, включая проблемы в Южно-Китайском море. Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии также была лишена какой-либо роли в неразрешимом индо-пакистанском конфликте вокруг принадлежности региона Кашмир.

Иными словами, некоторые региональные организации могут действовать в качестве амортизаторов, способствуя снятию напряженности между странами-участницами и подавлению конфликтов. Но не все.

Аналогичным образом некоторые такие организации возглавили инициативу по проведению переговоров и установлению региональных зон, свободных от ядерного оружия, которые могут консолидировать и углубить режим Договора о нераспространении ядерного оружия, укрепить мировые антиядерные стандарты и внести вклад в их реализацию.

## Мир «G»

---

Видимо, звезды так сошлись, но в отличие от региональных и глобальных межправительственных организаций, G-группы не имеют возможности принимать обязательные для исполнения решения – ни в отношении самих себя, ни в отношении третьих лиц. Но именно они могут помочь в достижении глобального консенсуса и задать единое направление движения участников.

## G7/8

---

Группа G7/8 («большая семерка»/ «группа восьми» – Канада, Франция, ФРГ, Италия, Япония, Великобритания и США, с включением России в 1997 году) помогла скоординировать макроэкономическую политику, торговую либерализацию, потребление энергии, отношения с развивающимися странами и списание долга. Она также принимала на себя все больше задач по координации политики и антикризисному управлению в вопросах политики и безопасности. В копилке ее достижений – полное окончание холодной войны, в частности, в Европе; обретение новой роли в разрешении конфликтов (например, в Косово в 1990-х годах); выдвигание на первый план вопросов реструктуризации и списания долгов.

Но при этом G8 подвергалась жесткой критике по ряду оснований. Первое: низкая легитимность ввиду узости состава «клуба», отсутствие прозрачности, полная дистанцированность от оппозиции, отсутствие правовой базы или критериев для вступления в члены этого элитного клуба, а также претензии на единоличное управление мировыми делами. Второе: пересечение деятельности со значительной частью других международных организаций, сомнительная эффективность и очевидная неспособность сократить разрыв между обещаниями, сделанными на саммитах, и последующими действиями.



Группа G8 всегда была клубом самоизбранных стран и как таковая никогда не обладала ни избирательной, не представительской легитимностью. При этом она имела экономический и геополитический вес в течение как минимум нескольких лет. Но не более. С наступлением мирового финансового кризиса в 2008 году ни один из существующих политических или экономических институтов не показал себя способным решить задачу координации реагирования на наступивший глобальный катаклизм: мир оказался гораздо больше, чем G8. В соответствии с существующей несовершенной системой глобального управления глобализировались риски, но не преимущества или инструменты регулирования. Если корпорации, рынки и финансовые потоки являются глобальными, то системы регулирования и контроля остаются национальными или, в нескольких редких случаях, таких как Европа, региональными.

## БРИКС

---

Если Группа G7/8 входит в число старейших неформальных клубов государств-единомышленников, то одной из новейших таких групп является БРИКС. Если первая представляет собой клуб богатейших промышленных стран, то вторая объединяет ключевые развивающиеся державы, экономический рост которых может опередить и затормозить рост остального мира. Их быстро растущие экономики, значительная численность населения, военные возможности и расширяющийся дипломатический охват становятся брендом новой растущей власти и геополитического авторитета. Данные страны представляют 40% мирового населения, 20% мирового ВВП, 15% мировой торговли и две трети мирового роста. Они обладают конкурентными преимуществами в различных сферах: от богатых природных ресурсов до развитого производства, информационных и биологических технологий. К 2025 году группа G8 – восемь крупнейших экономик в мире – вероятно, будет выглядеть следующим образом (в порядке убывания): США, Китай, Индия, Япония, Германия, Соединенное Королевство, Франция и Россия.

Группа БРИКС не является продуктом дипломатических переговоров на основе общих политических ценностей и экономических интересов. БРИКС – это разнообразие континентов, политических систем, ценностей и экономических моделей. БРИКС вызывает скептицизм именно потому, что за этим разнообразием кроется реальность, заключающаяся в отсутствии объединяющих ценностей, принципов, целей и даже интересов. Общее недовольство архитектурой существующего международного финансового и политического порядка и его управлением само по себе не превратится в общие инициативы и лидерство.

Шестой саммит БРИКС прошел в июле 2014 года в Форталезе, Бразилия. Основной достигнутый результат был экономическим по форме и содержанию – создание Нового банка развития, базирующегося в Шанхае – но его основные мотивации имели

геополитический характер: вызов глобальной архитектуре с США во главе. Многие развивающиеся страны по-прежнему обеспокоены тем, что силы глобализации окажут неблагоприятное воздействие на их экономический суверенитет, культурную целостность и социальную стабильность. Страны БРИКС имеют общую обеспокоенность в отношении финансового и геополитического доминирования Запада во главе с США и выступают в поддержку изменения баланса действующей глобальной торговой и финансовой системы для отражения интересов развивающихся стран. По вопросам, касающимся их общих интересов и взглядов, страны БРИКС способны оказать значительное глобальное воздействие. Они, к примеру, могут озвучить беспокойства Юга в отношении новых правил здравоохранения, фармацевтической отрасли, прав интеллектуальной собственности и т.п.

Самым сильным источником сплоченности БРИКС является геополитический интерес – общий в проверке мощи и влияния США/Запада путем оптимизации сотрудничества с другими незападными державами. Пристрастие Запада к санкциям дает странам БРИКС мощный стимул к развитию долгосрочных альтернативных финансовых учреждений для «паркинга» своих денежных средств и их международного перемещения. По словам бывшего министра иностранных дел Индии, «инстинкты доминирования Запада», основанные на «неукротимом самодовольстве и высокомерии», должны встретить сопротивление развивающихся стран путем построения ими своих собственных политических, экономических сетей и сетей обеспечения безопасности.

Тем не менее, пять стран БРИКС, хотя и являются достаточно сильными для того, чтобы наложить вето на действия Запада, не обладают достаточным потенциалом и экономической мощью для изменения сложившейся ситуации. Это совершенно разные государства – каждое со своей историей, контекстом, политической и экономической системами, потребностями, возможностями и траекторией развития. Они не совпадают в позициях по проблемам границ, ресурсов и статуса, разделились их мнения и по поводу реформирования Совета безопасности ООН. Все они сохраняют глубокие и специфические связи с ключевыми северными державами, а двухсторонние отношения с США для них более критичны, чем отношения друг с другом. К тому же, они не всегда действуют единым блоком в важных институциональных ситуациях.

## G20

---

В мире, где вся политика упрямо остается локальной, а большая часть значимых проблем являются глобальными, «большая двадцатка» (G20), являющаяся более показательной в разрезе мирового разнообразия власти, богатства и ценностей, чем любая иная группа, является уникальной в плане возможностей сокращения разрывов, связанных с глобальным управлением. Она предлагает лучшую точку пересечения между легитим-

ностью (по части представительства), продуктивностью (требующей компактного исполнительного органа, ответственного за принятие решений) и эффективностью (когда те, кто принимают решения, имеют большие полномочия по обеспечению их реализации или отклонения). Ее цель – в направлении и координации политического консенсуса, мобилизации необходимой политической воли для продвижения реформ, решении глобальных проблем и ориентации в глобальных властных течениях.

В свою очередь, влияние группы будет больше, если она совместит в себе личное участие и неформальность, выработанную дипломатией G8, детальную подготовку и последующую работу, необходимую для обеспечения эффективного результата саммитов, а также уникальную легитимность, которую может предложить только ООН в качестве единственного «голоса» международного сообщества. Таким образом, реальная задача заключается в конфигурации G20 в качестве центра сетевого глобального управления. Она должна заменить G8 в качестве значимой группы, а ООН при этом должна играть роль универсального форума по валидации – приданию законной силы, утверждению, легализации, а не просто форума для проведения переговоров.

Чтобы избежать критики в отношении того, что она является самоизбранным эксклюзивным клубом, G20 должна дополнить свой основной состав консультативной сетью, взаимодействующей с иными правительствами и компаниями, гражданским обществом и мозговыми центрами. Иными словами, ее модель управления призвана консультировать и культивировать, а не командовать и контролировать, так чтобы другие верили, что они обладают реальным голосом и являются легитимными участниками процесса.

G20 занимает лучшее положение для объединения всех стран, которые имеют – или в обозримом будущем получат – значимость ввиду своего веса (экономического, финансового, дипломатического, военного и/или нормативного). Но она не может представлять маленькие, сильно уязвимые, слабые или находящиеся в ситуации значительного стресса страны и их население: G20 – это не G200. Оставшиеся за скобками страны должны привлекаться в эту систему, их проблемы и интересы должны были услышаны. Таким образом, они будут более восприимчивы к принятию решений G20 в глобально легитимной институциональной системе ООН. Если действующая сеть глобального управления включает в себя компании и организации гражданского общества – в качестве участников, сторонников, активистов, противников и оппозиционеров – такие организации также должны привлекаться к участию посредством инновационных и институциональных связей.

## #Valdaiclub

 Valdai Club

 Valdai International  
Discussion Club

[www.valdaiclub.com](http://www.valdaiclub.com)

[valdai@valdaiclub.com](mailto:valdai@valdaiclub.com)



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет  
по международным  
делам



МГИМО  
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
УНИВЕРСИТЕТ