

Д.С. ПОЛУЛЯХ
ЭВОЛЮЦИЯ СТРАТЕГИЙ ГЛОБАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

В концепте «глобальное управление» заключена важная эволюционистская составляющая. Комиссия ООН по глобальному управлению, обращаясь к этому понятию, постулирует наступление мира, где идеологическая и политическая вражда будет заменена глобальным демократическим сотрудничеством во благо всех наций [Барабанов, 2009]. Во многих отечественных и зарубежных исследованиях обращение к концепту «глобальное управление» сопровождается описанием значительных перемен в мировой политике, наступивших после окончания «холодной войны». В первую очередь говорится об общих проблемах, объединяющих страны и заставляющих их делегировать часть своего суверенитета в международные институты, о кризисе вестфальского миропорядка с его привилегированным положением государств как субъектов мировой политики, об активизации негосударственных акторов, а также о наличии плюрализма форм и способов управления. В таком виде концепт глобального управления претендовал на объяснение большинства процессов постбиполярного мирового порядка.

Однако со времени введения концепта в научный и общественный дискурс прошло уже более двух десятилетий. Это достаточно большой период, особенно для современной динамичной международной системы.

Мы намерены обратиться к следующим вопросам: изменилось ли глобальное управление с момента перехода к постбипо-

лярной системе? В каком направлении эволюционирует сегодняшняя международная система и эволюционирует ли вообще? Каковы в настоящее время основные тенденции постбиполярного порядка: они продолжают существовать в прежнем виде, они усиливаются или, напротив, угасают?

Для ответов на эти вопросы мы обращаемся к стратегиям глобального управления – определенным линиям поведения международных акторов по регулированию процессов в одной или нескольких областях мировой политики.

Различные стратегии управления не только сосуществуют на международной арене, но и конкурируют, особенно по определенным вопросам повестки дня. Конкуренцию выигрывают стратегии, продемонстрировавшие свою эффективность и легитимность, неуспешные стратегии забываются – в краткосрочной или долгосрочной перспективе.

Рассматривая вопрос эволюции стратегий, мы обратимся к восьми зарубежным работам¹, посвященным анализу современной трансформации глобального управления.

* * *

Можно выделить несколько тем, на которых авторы анализируемых работ акцентировали внимание: вопрос однополярности / многополярности современной международной системы и глобального управления; проблема вовлечения / невовлечения негосударственных акторов в регулирование различных сфер; тема жесткости / гибкости институтов глобального управления (вопрос «наднациональности» / «межправительственности»), а также некоторые другие вопросы (контролируемые / неконтролируемые рынки, глобальный / региональный уровень принятия наиболее важных решений).

Авторы не всегда придерживались одинаковых позиций по вопросу перспективности тех или иных стратегий в рамках перечисленных осей конкуренции. Тем не менее анализ разнообразных

¹ Необходимо отметить, что данную тему разрабатывают в основном западные ученые. В России почти нет работ, посвященных тематике глобального управления и эволюции стратегий глобального управления.

позиций в отношении эволюции стратегий глобального управления позволяет сделать более обоснованные выводы.

Сборник статей под редакцией А. Кумара и Д. Месснера «**Новая расстановка сил и глобальное управление: Вызовы с Юга и Севера**» посвящен эволюции мирового управления, он объединяется несколькими общими положениями.

Авторы постулируют, что существующая система мирового управления переживает глубокий кризис – структурный, политический и моральный [Power shifts and global governance, 2011, p. 3]. Старые механизмы и стратегии показали свою неадекватность, современный мир находится в преддверии «великой трансформации».

Одна из движущих сил трансформации – усугубляющиеся *проблемы «глобального капитализма»*, который переживает мрачный период своей истории. Модель «капитализма казино»¹ оказалась типичной, поэтому стоит ожидать возникновения новой модели, предполагающей большую стабильность мировой хозяйственной системы и социальную справедливость. Для новой модели необходимы институты, контролирующие исправную работу глобальной рыночной экономики, а также обеспечивающие равномерное распределение результатов ее деятельности.

Либеральная модель организации глобальной экономики провоцирует проблемы окружающей среды. Превалировавшая в последнее время бизнес-модель основывалась на неограниченном экономическом росте, ископаемом топливе и быстром возврате инвестиций. Однако индустриальный век с его верой в способность окружающей среды восстанавливаться отходит в прошлое. Постиндустриальная экономика должна характеризоваться ресурсоэффективностью и малоуглеродностью.

Наиболее важной трансформацией 2000-х годов авторы называют *возвышение новых полюсов силы*, пришедших на смену единственной сверхдержаве (Китай, Индия, Бразилия, Южная Африка и Мексика), что предвещает перераспределение власти в глобальных институтах в пользу незападных держав.

Первые институциональные изменения уже состоялись – «Группа восьми» (G8) была, по сути, заменена более репрезента-

¹ Понятие С. Стрэйндж, обозначающее экономику, основанную на финансовых спекуляциях.

тивной структурой – «Группой двадцати» (G20) – для решения ключевых проблем глобального управления. По мнению авторов, можно ожидать и других преобразований – расширения Совета Безопасности ООН, а также перераспределения голосов во Всемирном банке и Международном валютном фонде в пользу развивающихся стран.

Но усиливаются не только государственные источники власти и влияния. *Негосударственные акторы* обладают большими возможностями в сегодняшнем мире, более плюралистичном и инклюзивном, чем десятилетие назад [Power shifts and global governance, 2011, p. 55].

А. Кумар считает глобальное гражданское общество (ГГО) новой парадигмой глобального управления. По его мнению, ГГО делает позитивный вклад в глобальное управление, стремясь заменить гегемонистские структуры глобального управления более демократическими, защищающими права человека и минимизирующими насилие в мире.

С проектом глобального гражданского общества как новой парадигмы глобального управления связан также проект *делиберативной демократии* в глобальном масштабе. Опираясь на разработки Дж. Бохмана, авторы рисуют «постлиберальный» проект многоуровневой плюралистичной и децентрализованной глобальной демократии, которая не сосредоточивается на одном уровне и не исходит из одного агентства (ООН, ВТО). Она основывается на многочисленных центрах на разных уровнях управления. В результате глобальное принятие решений становится более открытым и доступным для обсуждения. Причем голоса акторов не просто подсчитываются и агрегируются, но действительно учитываются. Неотъемлемой частью глобальной делиберативной демократии должно стать сильное гражданское общество, которое будет наблюдать за выполнением государствами своих обязательств и разрабатывать альтернативы доминирующим способам решения проблем.

Таково представление авторов о трендах глобального управления. Можно заметить, что в большинстве случаев речь идет скорее о проектах, чем о реальных путях эволюции современного состояния. Это связано с подходом, который авторы по преимуществу использовали, обращаясь не к эмпирическим доказательствам скрытых перемен, а к кризисным моментам старых стратегий.

Следующая работа касается более частных изменений в глобальном управлении. Это рабочий доклад профессора Фолькера Риттбергера из Тюбингенского университета под названием «**Глобальное управление: От “экссклюзивного” исполнительного мультилатерализма к инклюзивным, многосторонним институтам**» [Rittberger, 2008, p. 16]. Доклад рассматривает институциональные изменения в современном глобальном управлении.

С самого начала автор говорит о том, что глобальное управление сегодня невозможно представить без участия *негосударственных акторов*. Частные силы берут на себя все больше функций глобального управления, до этого принадлежавших публичному сектору.

Основное внимание в докладе уделено расширению участия негосударственных акторов в международных организациях, с чем и связывается эволюция этих структур. Автор говорит о появлении инклюзивных институтов, которые предоставляют негосударственным акторам права членства, формального участия, принятия решений и права голоса в этих организациях.

Автор выделяет три типа международных институтов, которые – с некоторыми оговорками – можно рассматривать как три поколения: 1) эксклюзивный исполнительный мультилатерализм; 2) продвинутый исполнительный мультилатерализм; 3) инклюзивные многосторонние институты.

Если в первом случае негосударственные акторы могли участвовать в принятии решений лишь неформально, то во втором они получали консультативный статус, а в третьем – полноценное членство в соответствующих организациях.

На сегодняшний момент стратегия эксклюзивного исполнительного мультилатерализма пока доминирует. Тем не менее если говорить об эволюции, то стоит обратить особое внимание на стратегию инклюзивных многосторонних институтов, которая появилась не так давно.

Но автор не ограничивается констатацией факта, он большое внимание уделяет теоретическому обоснованию описываемых перемен, обращаясь к анализу основных движущих сил.

Основные угрозы после окончания «холодной войны» – такие, как экологические проблемы, терроризм, пандемии – исходят от транснациональных сил, с которыми невозможно эффективно

бороться с помощью институтов исполнительного мультилатерализма. Кроме того, такие институты испытывают недостаток «легитимности на входе», так как негосударственные акторы, которых затрагивают решения этих организаций, не имеют прав участия в них. Эта проблема обостряется в условиях, когда негосударственные акторы получают дополнительные рычаги влияния в современных условиях.

К обоснованию автор также подключает теории «обмена ресурсами» и «коллективных благ». Первая из них рассматривает государства как рациональных участников, которые, испытывая дефицит определенных ресурсов (регулятивных, организационных, эпистемических), привлекают тех акторов, которые располагают этими ресурсами (неправительственные организации, корпорации). Вторая теория постулирует, что эффективной является только та организация, в которую включены все акторы, затрагиваемые экстерналиями¹.

Как и у авторов предыдущей работы, у Риттбергера есть свой проект будущего мироустройства. Во многом эти проекты схожи. Риттбергер прогнозирует, что инклюзивные многосторонние институты закладывают основу «гетерархическому» мировому порядку.

Гетерархией называют третий организующий принцип наряду с анархией и иерархией. Каждый организующий принцип можно соотнести с различными формами глобального управления. Например, мировому правительству соответствует иерархия. Гегемонии и горизонтальной межправительственной системе – анархия. Для инклюзивных же институтов это гетерархия. Она характеризуется сосуществованием государств, межправительственных организаций, многосторонних институтов, а также частных механизмов управления. Как видим, для автора «экссклюзивные» институты не исчезают и не теряют своей значимости. Они становятся частью сети взаимосвязанных институтов глобального управления. При этом акторы считаются с ценностями и интересами друг друга и принимают решения на строго горизонтальной основе [Rittberger, 2008, p. 16]. Автор подчеркивает самостоятельность и в то же вре-

¹ Экстерналиями в экономике называют позитивные и негативные последствия обеспечения благ для третьих лиц.

мя комплексную взаимозависимость акторов в гетерархической системе.

Одним из важных последствий установления гетерархии для Риттбергера выступает снижение конфликтности в мире.

Таким образом, Риттбергер также видит будущее глобально-го управления в оптимистическом свете. Благодаря стратегии вовлечения негосударственных акторов международная система будет становиться все более управляемой и менее хаотичной. В то же время и сам автор признает, что неправительственные организации (НПО) и бизнес-акторы вовлечены в процесс принятия решений далеко не в каждой сфере. Некоторые наиболее чувствительные для суверенитета вопросы государства предпочитают решать своими усилиями.

Третья работа, на которой мы остановимся, называется «**Управление, правила и власть в Интернете**» [Governance, regulations and powers on the internet, 2012, p. 115], которая была издана в 2012 г. под редакцией Э. Бруссо, М. Марзуки и С. Меадель.

В данной работе эволюция международной среды связывается с распространением новых технологий и развитием «общества знаний» в целом. В результате этих процессов появляются новые способы управления, а также новые возможности в определении проблем.

Основное внимание в книге уделяется теме *появления у гражданского общества новых возможностей* для политического влияния в технологизированной и денационализированной среде.

Это, к примеру, основная тема совместной статьи Дж. Розенау и М.Д. Таунса «Люди в Интернете как агенты изменений». Авторы называют результатами развития новых технологий две «революции», напрямую связанные с политическим участием, – «революцию способностей» и «организационную революцию».

Цифровые технологии, находясь в основе «революции способностей», позволяют индивидам и группам преодолевать территориальные границы, облегчая для них коллективное взаимодействие. Благодаря онлайн-сообществам люди получают удобные инструменты создания, потребления и распространения информации. Интернет как огромное хранилище знаний способствует изменениям на ментальном уровне людей. Теперь воззрения и пове-

дение людей не так однозначно определяются национальным контекстом.

«Революция способностей» ведет за собой «организационную революцию». Появляются новые формы объединений – проблемные сети, ассоциации; активисты создают как горизонтальные, так и вертикальные структуры.

Однако авторы делают важные оговорки. Новые технологии не могут сформировать у человека желания кооперироваться для достижения какой-то цели; они лишь предоставляют возможности для такого действия. Кроме того, ничто не гарантирует, что цифровые технологии будут использоваться лишь для социально позитивных целей. Преступники, террористы, торговцы наркотиками также расширяют свои возможности. Но все же авторы призывают приветствовать технологический тренд. Мобилизованным активистам новые технологии предоставляют возможности распространить свои идеи среди большего количества людей. Также авторы верят, что новые технологии будут использоваться, по преимуществу, для конструктивных целей, если придерживаться мнения, что большинство людей все же желает добра.

Другие идеи, содержащиеся в работе, также подчинены теме денационализации. Большое внимание уделяется проблеме *управления киберпространством*. Интернет, по мнению авторов, претендует на то, чтобы стать пространством, где доминирующим типом управления является не государственное или межправительственное регулирование, а различные варианты стратегии саморегуляции. Такое управление исходит от многочисленных самоуправляющихся интернет-сообществ и онлайн-групп, вырабатывающих собственные нормы и регулирующие поведение. Особенностью такой стратегии управления является децентрализованность и самостоятельность участвующих лиц, а также открытое членство.

Информационные технологии, с точки зрения авторов, способны сделать управление более демократичным и децентрализованным. Формальная представительная демократия с идеей делегирования прав представителям выглядит устаревшей на фоне перспектив развития множества форм более открытого и децентрализованного процесса выработки норм с участием различных типов акторов.

Таким образом, авторы книги обращают наше внимание на новые социальные и политические пространства, которые являются в значительной степени свободными от государственного влияния.

Однако авторы отмечают ограниченность применения описанного ими подхода к современным реалиям. Во-первых, новые технологии распространены далеко не повсеместно и не в одинаковой степени. Во-вторых, произошедших «революций» все еще не достаточно для того, чтобы образовалось многоуровневое, децентрализованное, делиберативное глобальное управление и глобальное гражданское общество как единый и влиятельный актор. Авторы не говорят о том, что Интернет обязательно радикально изменит мировую политику. Они говорят о существующем шансе, а также о том, что данные тренды, безусловно, заслуживают внимания всех тех, кто интересуется процессом изменений в современном мире. [Governance, regulations and powers on the internet, 2012, p. 125]

Книга «Руководство по многоуровневому управлению» под редакцией Х. Эндерлейна, С. Вэлти и М. Цюрна посвящена не глобальному управлению непосредственно, но более широкому феномену – многоуровневому управлению.

Основное внимание уделено рассмотрению многоуровневого управления в трех видах политий – Европейском союзе, федеративных государствах и глобальном управлении. Во всех трех случаях анализируется распределение власти между несколькими уровнями управления (глобальным, региональным, национальным и субнациональным). Во внимание берутся не только правительственные акторы, но и представители гражданского общества и бизнеса.

Фундаментальной идеей работы является *признание многоуровневого управления важной частью политических отношений XXI в.* Теме глобального управления посвящена статья М. Цюрна «Глобальное управление как многоуровневое управление». Как видно из названия, глобальное управление Цюрн рассматривает как зависящее от взаимодействия на нескольких уровнях международной системы. По его мнению, в сегодняшнем мире некоторые свойства федерации оказываются глобализированными.

Для того чтобы признать глобальное управление многоуровневым, необходимо, с точки зрения автора, чтобы оно удовлетворяло двум условиям: 1) глобальный уровень должен быть в значительной степени автономным. Это означает *наличие фактически*

наднациональных институтов, а не просто межправительственных организаций, которые не подразумевают делегацию полномочий; 2) международная система должна характеризоваться взаимодействием и взаимозависимостью различных уровней, а не их независимостью друг от друга. Это подразумевает функциональную дифференцированность системы, которая противоположна сегментарной дифференциации государствоцентричной системы, когда державы держали под своим контролем определенную часть земли [Zürn, 2010, p. 81].

Итак, первое условие говорит о необходимости наличия глобального уровня управления, который характеризуется значительной независимостью от государственного уровня. Для доказательства наличия такого уровня автор, во-первых, ссылается на количественные показатели, демонстрирующие рост числа многосторонних соглашений со 150 в 1960 г. до 517 в 2005 г., а во-вторых, показывает качественную эволюцию институтов.

Увеличение количества международных организаций приводит к столкновению различных норм (экономических и экологических, международных и национальных). Для преодоления таких коллизий создаются «наднациональные», сходные с существующими в ВТО механизмами разрешения споров. Кроме того, приобретает актуальность проблема мониторинга соблюдения правил. В этой области активизируются независимые организации (например, Международная амнистия). Наконец, существует потребность в независимой информации по сложным проблемам. МГЭИК (Межправительственная группа экспертов по изменению климата) предоставляет такую информацию в области борьбы с изменением климата.

В итоге М. Цюрн заключает, что современные институты обладают бо́льшими возможностями по преодолению сопротивления государств и осуществлению «вмешательства» во внутренние дела.

Второе условие многоуровневого управления в глобальном масштабе – это наличие интенсивного взаимодействия и функциональной дифференциации между уровнями. Сегодняшняя система характеризуется ситуацией, когда недостаток внутренней функциональной дифференциации приводит к появлению дифференциации в глобальном масштабе.

Различные акторы оказываются больше всех остальных способными к осуществлению той или иной функции управления. Всего автор выделяет три такие функции. Первая – принятие решений и регулирование – сегодня постепенно уходит из рук государства к наднациональным и межправительственным институтам. Этого, однако, нельзя сказать о функции «имплементация и ресурсы». Здесь государство пока незаменимо, обладая монопольным правом принуждать и взимать налоги. Последняя функция – «принятие и признание» – переходит к различным организациям и структурам, оценивающим страны с точки зрения уважения основополагающих прав и свобод человека.

Таким образом, схема М. Цюрна должна продемонстрировать, что существующую систему глобального управления с некоторыми оговорками можно назвать многоуровневой. Тем не менее эти оговорки значимы. Некоторые из них признает сам автор, когда говорит, что действительная диффузия власти между несколькими уровнями характерна лишь для некоторых денационализированных сфер. Более того, даже эти области сложно представить без активной роли национального уровня. Далее, если некоторую функциональную взаимозависимость между акторами сложно оспаривать, то автономность глобального уровня и его способность «вмешиваться» в компетенцию государств – это куда менее бесспорное утверждение, особенно учитывая последние изменения в глобальном управлении. Во второй половине статьи данная мысль будет раскрыта более подробно.

* * *

Книга **«Возвышающиеся государства и институты: Вызовы для глобального управления»** (2010), вышедшая под редакцией А. Александровфа и Э. Купера, раскрывает еще одну грань эволюции глобального управления [Rising states, rising insitutions, 2010].

Авторы прослеживают эволюцию глобального управления, сравнивая его настоящее с недавним прошлым, которое было тщательно проанализировано в предыдущей работе авторов – «Can the world be governed? Possibilities for effective multilateralism» (2008).

В работе особое внимание уделено двум субъектам – возвышающимся государствам и институтам.

Начиная разговор о государствах, авторы поднимают вопрос лидерства в современной международной системе. США в сегодняшнем мире уже не всемогущи, и их *лидерские возможности сократились* под влиянием военно-политических, экономических и моральных ошибок.

Такая ситуация, с точки зрения авторов, подтолкнула администрацию Б. Обамы к принятию стратегии обновленного мультилатерализма. Причем эта стратегия распространяется не только на традиционных союзников США, но и на такие державы, как Китай, Индия, Бразилия.

Авторы не решаются прогнозировать развитие событий. Они лишь ставят вопросы. Разделит ли Америка свое лидерство и привилегии с другими державами? Будут ли готовы эти державы принять на себя бремя ответственности и коллективного принятия решений? Множество объективных и субъективных факторов может повлиять на будущее положение дел. Тем не менее авторы не сомневаются в том, что США в любом случае будут оказывать значительное влияние на архитектуру и эффективность глобального управления будущего.

Также значительными для глобального управления будут последствия политики КНР, которую многие исследователи сравнивают с «челленджерами» мировых систем прошлого. Иногда Китай называют «прусской» угрозой глобальному статус-кво. Несмотря на верность ряда аналогий, авторы находят важные исторические различия. Первое отличие – это экономическая взаимозависимость современной мировой системы, в том числе США и Китая. Другое отличие касается форм дипломатии, которых придерживается современный Китай. Если исторические «челленджеры» применяли для достижения своих целей насилие и двусторонние соглашения, то Китай во многом опирается на многостороннюю дипломатию. Кроме того, хотя Китай не допускает покушений на свой суверенитет, он признает, что международная стабильность нуждается в некоторой степени координации внутренних политик [Rising states, rising insitutions, 2010, p. 5].

Существует еще одно отличие – возвышается не только Китай; *целый ряд держав Юга набирает мощь и влияние*. Авторы верят в возможность выстраивания системы управления, которая бы отвечала интересам как традиционных великих держав, так и вос-

ходящих полюсов. Последние, несомненно, бросают вызов многим существующим практикам в глобальном управлении. К примеру, они *не приемлют либеральную модель организации мировой экономики*. Тем не менее это не значит, что они не принимают основополагающих принципов установленной системы глобального управления.

В будущем предстоит решить также проблему встраивания восходящих держав в институциональную структуру глобального управления. Дело в том, что старая элита стремится сохранить свои привилегии в таких влиятельных структурах, как Совет Безопасности ООН и МВФ.

Добиваясь расширения своего участия в глобальных структурах, развивающиеся страны создают сетевые межправительственные структуры, которые им помогают координировать свои политические курсы и выпускать совместные декларации, касающиеся вопросов глобального управления.

Наибольших успехов среди таких параорганизаций¹ добился формат G5 (Бразилия, Китай, Индия, Мексика, Южная Африка), который принимал участие в некоторых саммитах G8. Сегодня формат «G8 + G5» стал постоянной формой диалога, известной как Хайлигендаммский процесс. Авторы подчеркивают перспективность такой формы мультилатерализма.

Вообще современная трансформация архитектуры глобального управления есть во многом результат *процесса возвышения параорганизаций* («G-x process»), который авторы называют «неожиданным» [Rising states, rising insitutions, 2010, p. 295].

Авторы утверждают, что процесс был подготовлен рядом причин, среди которых проблемы реформирования Бреттон-Вудских институтов и ООН, а также кризисы и активизация новых глобальных проблем.

Популярность G-x-модели авторы объясняют ее сравнительными преимуществами, которые недоступны традиционным межправительственным организациям. Параорганизации позволяют лидерам стран в неформальной обстановке обсудить стоящие пе-

¹ Под «параорганизациями» мы понимаем сетевые объединения стран, выполняющие те же задачи, что и традиционные международные организации, но неформальность которых не позволяет отнести их к полноценным организациям.

ред нациями проблемы. Лидеры лучше узнают друг друга и знакомятся с особенностями внутреннего положения стран, принимающих участие в дискуссиях [Rising states, rising insitutions, 2010, p. 296].

Такие параорганизации, как G8 и G20, воспринимаются сегодня как основа современного глобального управления. В связи с кризисом легитимности G8 особенное внимание политиков, экспертов и общественности стало уделяться «Группе двадцати». Авторы, однако, видят опасности возложения всех надежд на эту группу. В отличие от G8, «Группе двадцати» не хватает единомыслия. Страны «Восьмерки» в той или иной степени объединены приверженностью демократическим ценностям и одинаковым видением мировой системы, что позволяет им быстро находить консенсус и эффективно реализовывать обсужденные меры. G20, обладая большей легитимностью, тем не менее не приспособлена для эффективного действия. Поэтому все еще остается вопрос нахождения стратегии, которая бы сочетала эффективность, способность к действию с инклюзивностью и легитимностью.

Наиболее фундаментальный вопрос касается приемлемости самой модели неформального неструктурированного глобального управления. Любая параорганизация, претендующая на решение глобальных вопросов, испытывает недостаток универсальности, подотчетности, в них отсутствуют чиновники, служащие, формальные структуры.

Появление G20 для авторов означало вовсе не установление порядка, а его кризис. Активно развивающийся «G-х-процесс» делает мир более хаотичным, неструктурированным и фрагментированным. Отвечая на вопрос, поставленный в предыдущей книге («может ли мир быть управляемым?»), авторы отвечают как и раньше – «да, но...».

Данная работа авторов ставит важные проблемы и презентует более критическое мнение о существующем глобальном управлении. Тем не менее нельзя останавливаться лишь на критике новых стратегий управления, которые на самом деле можно рассматривать как выход из кризисного положения, вызванного традиционными стратегиями. Кроме того, нельзя забывать о возможности продуктивного взаимодействия между старыми и новыми стратегиями.

«Два пути глобального управления после финансового кризиса: Мультилатерализм против сотрудничества между правительствами» – статья, написанная профессором Дж. Наполитано из университета Рим-3; посвящена поиску механизмов, которые могли бы эффективно обеспечивать глобальное коллективное благо после финансового кризиса 2008 г. [Napolitano, 2010].

Автор утверждает, что кризис оказал существенное влияние на трансформацию глобального управления. Для преодоления кризиса страны предприняли шаги, которые внесли новации в управление экономическими и финансовыми процессами. Речь идет, в первую очередь, о следующих трех шагах:

- 1) установление «Большой двадцатки» как основного регулятора мировой экономики;
- 2) реформирование Международного валютного фонда и Всемирного банка;
- 3) усиление роли глобального финансового регулирования и надзора.

«Группа двадцати» заменила «Группу восьми» на месте основного института, решающего вопросы мировой экономики. Причиной стала неэффективность и нелегитимность «Восьмерки» для выполнения подобных задач. Тем не менее, действуя как предварительный саммит, она внесла важный вклад в преодоление кризиса. Вместе обе параорганизации служили в качестве площадок для обмена мнениями и выработки общих стратегий.

Были также усилены МВФ и Всемирный банк. Им были обещаны новые ресурсы для смягчения последствий кризиса.

Не обошлось и без создания новых институтов. Совет по финансовой стабильности был создан на базе Форума финансовой стабильности, существовавшего с 1999 г. В его обязанности вошло поддержание координации между национальными финансовыми органами, взаимодействие с международными органами и надзор за структурами, ответственными за глобальную финансовую стабильность.

Итак, на первый взгляд, кризис привел к становлению нового мультилатерализма. Однако все названные реформы не привели к главному – заключению нового международного договора и делегации власти на наднациональный уровень. Более того, реформирование старых международных институтов не сможет сколько-

нибудь существенно усилить глобальное управление. Даже с расширением ресурсной базы МВФ в случае кризиса не сможет помочь больше чем одному члену G20. Исходя из этого автор заключает, что МВФ нельзя рассматривать в качестве составной части архитектуры мировой финансовой системы. Эта организация является скорее часовым этой структуры или частью другой системы глобального развития [Napolitano, 2010, p. 18].

Кризис показал, что устарели не только наднациональные стратегии. Исследователь выделяет также такие дополнительные модели международного финансового урегулирования, как иерархия, в которой государства передают регулирующие полномочия доминирующему государству, и сеть, в которой государства и негосударственные акторы координируют свои взаимодействия в рамках общей институциональной рамки. Но в случае урегулирования финансового кризиса, с точки зрения Наполитано, эти две стратегии сыграли очень незначительную роль.

Определяющими, по мысли автора, были именно действия отдельных государств. В силу того, что решения затрагивали национальный суверенитет, государства отказывались связывать себе руки и делегировать власть.

В результате государства начали создавать органы регулирования и надзора в национальном масштабе. Международное взаимодействие и обеспечение одновременности реформ осуществлялись с помощью «*G-х-моделей*», которая была признана лучшей стратегией кооперации в такой чувствительной области. Для Наполитано именно кризис стал одной из причин повышения роли параорганизаций в глобальном управлении.

И речь идет не только о таких структурах, как G20 и G8. В ЕС во время кризиса также испытывалась модель параорганизаций для координации национальных курсов в срочном режиме, когда наднациональные механизмы еще не успели включиться. Такие обсуждения стали важнейшим предварительным шагом для формального наднационального решения.

Особая заслуга автора – подчеркивание синтетической природы нового глобального экономического управления. В то время как одни меры направлены на усиление многосторонних и наднациональных институтов, другие развивают новые формы сотрудничества между правительствами. Находясь в стадии трансформа-

ции, глобальное управление начинает движение по пути экспериментирования со стратегиями. Например, как на региональном, так и на глобальном уровне была довольно успешно испробована модель, в которой формальные и неформальные структуры взаимодополняли друг друга.

К недостаткам работы стоит отнести сосредоточенность на управлении лишь в одной – международно-финансовой – сфере. Поэтому выводы автора могут не в полной мере подходить для объяснения структуры управления в других проблемных областях.

Вдобавок необходимо отметить, что управление в стабильной обстановке и в условиях кризиса существенно отличаются друг от друга. Некоторые стратегии приобретают наибольшую актуальность именно в кризисный период.

Совместный доклад американского Совета по национальной разведке и Института ЕС по изучению вопросов безопасности «Глобальное управление в 2025 г.: Критический момент» посвящен эволюции стратегий глобального управления, а именно выделению и оценке главных тенденций, которые сформируют будущее международной системы [National intelligence council, 2010].

Несмотря на то что в начале доклада постулируется близость ценностей и стратегических интересов США и Европы, а также необходимость выработки совместного представления и совместной стратегии для глобального управления, к разработке доклада привлекался широкий круг государственных деятелей, исследователей, бизнесменов из развивающихся стран. Это делает доклад особенно ценным, учитывая, что он презентует различные точки зрения на одни и те же вопросы. Авторы сделали вывод, что роль «возвышающихся» держав в глобальном управлении через 15 лет значительно возрастет.

Увеличение экономического влияния этих держав неизбежно приведет к увеличению их политического веса на международной арене. Рано или поздно в рамках международных институтов произойдет *перераспределение власти в пользу развивающихся стран*. Уже сегодня действует влиятельный институт, в котором представлены интересы, в том числе, и развивающихся стран. Это «большая индустриальная двадцатка». Однако, как уже отмечалось в одной из предыдущих работ, этой параорганизации не хватает политической сплоченности.

Такая ситуация будет характерна, судя по всему, для любого репрезентативного глобального органа принятия решений. Дело в том, что «возвышающиеся» государства отличаются друг от друга по многим параметрам, что обусловлено, в том числе, их разным историческим опытом. Россия и Китай, с точки зрения авторов, не вполне разделяют ценности, которых придерживаются США и ЕС, например, у них более относительное толкование прав человека. Хотя Бразилия и Индия во многом близки западным странам, они не склонны экспортировать свои ценности и предпочитают не вмешиваться во внутренние дела других стран.

Все эти различия, заключают авторы, могут в будущем стать причиной тупиков в дискуссиях. Таким образом, переход к многополярному миру означает переход к более хаотичному миру, в котором преобладают центробежные тенденции, что будет осложнять глобальное управление.

В этом смысле глобальное управление в недавней истории было более эффективным. Во второй половине XX в. США сформировали миропорядок, который отображал либеральные представления этой страны. США как «гегемон» мировой системы следили за обеспечением глобальных общественных благ, таких как денежно-кредитная стабильность и открытые торговые пути. После окончания «холодной войны» управление осложнилось активизацией ЕС как глобального актора, который имел свое представление о глобальном управлении и стремился распространить свою модель региональной интеграции. Но на фоне сегодняшнего возвышения развивающихся стран представления США и Евросоюза оказываются не такими уж далекими друг от друга. У новых держав свое представление об открытых рынках, протекционизме и глобальном управлении в целом.

Но возникает еще одна проблема. Далеко не все из «возвышающихся» стран готовы взять на себя глобальные обязанности. Это приводит авторов к мысли, что в ближайшем будущем именно от США и ЕС будет исходить большинство глобальных инициатив.

В свете новых тенденций по-новому видится проблема будущего государственного суверенитета. Авторы говорят о «*новом акценте на суверенитете*», а также о том, что сегодня суверенитет «жив и здоров» [National intelligence council, 2010, p. 11]. Такие державы, как Китай, Россия, Индия и даже США, склонны не до-

верить тем институтам, которые могут посягнуть на их суверенитет. Европейские страны, таким образом, оказались одними из немногих, кто принял стратегию наднациональности. «Новый акцент на суверенитете», прогнозируют авторы, будет иметь огромное значение для глобального управления.

В такой ситуации неудивительно, что *неформальные группы лидирующих стран (G20, G8) начинают играть весомую роль.*

Также популярной среди стран оказалась *стратегия регионализации.* Многие эксперты из развивающихся стран рассматривают региональные организации как структуры, способные укрепить глобальное управление. Такие организации, кроме того, защищают развивающиеся страны от негативных последствий глобализации. Однако авторы опасаются, что в случае замены глобальной координации действий на региональную международная фрагментация только усилится.

Авторы также касаются вопроса *негосударственных участников.* По их мнению, от старых центров власть перераспределяется не только к новым державам, но и к негосударственным акторам. Используя плоды технического прогресса, НПО и социальные движения получают возможность играть более весомую роль в глобальном управлении. Особенно сильны их сравнительные преимущества в такой области, как мобилизация общественности.

Однако авторы идут дальше и затрагивают такой феномен, как неправительственные акторы, препятствующие сотрудничеству. Речь идет, в первую очередь, о криминальных организациях и террористических сетях, которые сегодня располагают новыми технологиями. Таким образом, неправительственные акторы могут не только облегчать, но и осложнять управление.

Другой важной проблемой является относительная малочисленность негосударственных участников в развивающихся странах. По мнению авторов, они могли бы внести важный вклад в решение национальных проблем в своих странах. Кроме того, российские и китайские компании и фонды зачастую являются подконтрольными государству. Авторы считают это особым феноменом, который не подпадает под существующие представления: неправительственные акторы руководствуются смесью экономиче-

ских и политических интересов¹ [National intelligence council, 2010, p. 10].

В развивающихся странах также неоднозначно представление о роли неправительственных акторов в глобальном управлении. Например, бразильцы понимают глобальное управление, в первую очередь, как государствоцентричный мультилатерализм [National intelligence council, 2010, p. iii].

Но и авторы не считают неправительственные режимы или частно-публичное сотрудничество основными вопросами в универсуме глобального управления. Эти режимы сегодня являются скорее «дополнительной» стратегией [National intelligence council, 2010, p. 39].

Заключение доклада имеет показательный заголовок «Будущие возможности, но и ограничения». Перечисленные инновационные стратегии предоставляют государствам новые возможности для решения проблем. В то же время, как замечают авторы, ни параорганизации, ни региональные блоки, ни участие негосударственных акторов не смогут стать постоянной заменой инклюзивным международным институтам. Только они способны обеспечивать общественное благо в приемлемом и надежном виде. Именно они основаны на праве, обладают универсальной легитимностью и механизмами разрешения споров.

Глобальное управление ближайшего будущего, с точки зрения авторов, вряд ли будет совершенным. В нем по-прежнему будет недостаточно реформ, а развивающиеся страны будут сосредоточены на решении внутренних проблем. Из новых тенденций проявится бо́льшая фрагментированность многополярного мира.

Данная работа поднимает вопросы, которые исследователи обычно обходят, и тем самым смотрит на глобальное управление с более скептических позиций. Во многом это стало результатом привлечения экспертов из разных стран. Однако скепсис подчас перерастает в апологетику старого западноцентричного глобального управления и неверие в перспективы многополярного мира. Иногда это справедливо, но, думается, не стоит недооценивать ин-

¹ Авторы в то же время игнорируют случаи, когда западные НПО и транснациональные компании преследовали интересы стран своего базирования (осознанно или неосознанно).

тегративную составляющую современного порядка, дополняющую распределение власти между странами.

Авторами доклада европейской фабрики мысли «Notre Europe» **«Регионализм и глобальное управление: Новая повестка дня»** выступили два финских исследователя Т. Бер и Ю. Йокела [Behr, Jokela, 2011].

Выбрав основной целью изучение взаимосвязи тренда регионализации и глобального управления, авторы тем не менее обращаются к широкому контексту современного мирорегулирования.

Наибольшие изменения в глобальном управлении создает *переход к многополярному миру*. Как и авторы предыдущего доклада, авторы из «Notre Europe» рассматривают децентрализацию экономической и политической мощи в качестве препятствия для реализации глобальных интересов и даже для глобального управления как такового [Behr, Jokela, 2011, p. 38].

Эта связь объясняет неудачи многосторонних институтов в борьбе с глобальными вызовами и кризисами, неснижаемую значимость государственного суверенитета и нерешительность государств в создании новых договоренностей.

Стратегия делегирования полномочий встречает сопротивление в современном многополярном мире. Замедлилось развитие Рамочной конвенции ООН об изменении климата, попытки углубить либерализацию в рамках ВТО встречают сопротивление, крупные державы отказываются присоединиться к Международному уголовному суду.

Вполне предсказуемо желание восходящих развивающихся стран расширить свое участие в глобальных институтах. Однако они не заявляют намерение поддерживать глобализацию и глобальное управление.

Кроме того, в русле тренда фрагментации среди экспертов озвучиваются мнения, что с середины 2000-х годов США и ЕС утратили веру в глобализацию, которая перестала приносить им пользу.

Но авторы не останавливаются на перечислении препятствий для многостороннего сотрудничества. Они отмечают, что «возвращение государства» и возрождение великодержавной политики лишь отчасти отражают современные тенденции.

Мировую систему характеризует беспрецедентная экономическая и политическая взаимозависимость. Лидеры мировых ги-

гантов, например США и Китая, провозглашают приверженность мультилатерализму. Страны способны находить общие решения и координировать свои действия даже без сильных межправительственных организаций, используя многочисленные глобальные форумы. Таким образом, глобальное управление в современных условиях не ослабляется, а усиливается [Behr, Jokela, 2011, p. 39].

Две противоположные тенденции фрагментации и взаимозависимости совмещаются в понятии «интерполярность», которое ввел Джованни Греви [Grevi, 2009]. Понятие используется для описания миропорядка, который характеризуется многополярностью, но также и взаимозависимостью полюсов. Сегодня, с точки зрения авторов, события развиваются именно по сценарию «интерполярности».

В связи с трудностями реформирования традиционных международных организаций на передний план выходят *параорганизации*, особенно G8 и G20. Некоторые исследователи считают систему взаимодействия между правительствами, основанную на параорганизациях, облегченной формой мультилатерализма – «multilateralism light».

Однако такой облегченный мультилатерализм приносит не только выгоды. Неформальные группы характеризуются также отсутствием транспарентности, подотчетности, и, главное, под видом параорганизации может скрываться коалиция великих держав, преследующих свои цели.

Но авторы не останавливаются на критике новых стратегий. Они рассматривают сегодняшнюю систему глобального управления как *гибридную*, в которой сосуществуют формальные и неформальные институты. Они часто взаимодействуют между собой и таким образом взаимодополняют друг друга, нивелируя свои недостатки. Такой системе еще предстоит продемонстрировать свою эффективность.

Наконец, авторы обращаются и к основной теме своего доклада. Стремительный *рост количества региональных организаций* в постбиполярный период объясняется неудовлетворенностью государств институтами глобального управления. Региональные организации способны решить значительную долю проблем, стоящих перед государствами, – проблемы безопасности (и не только региональной), энергетики, экологии, экономической стабильности

и экономических кризисов. Но в отличие от глобальных институтов они ближе к проблемам, с которыми необходимо бороться. На передний план выдвигается именно региональное, а не глобальное управление. На региональном уровне начинают создаваться аналоги институтов, существующих сегодня на глобальном уровне. В Юго-Восточной Азии, Южной Америке, Африке и других регионах укрепляются региональные институты, в том числе региональные кредитные организации, противопоставляющие себя Бреттон-Вудским институтам.

Не стоит забывать, что региональные организации решают не только региональные, но и глобальные проблемы, предоставляя, например, такое глобальное благо, как определенность, что особенно важно для финансовых рынков.

Участие в региональных организациях приносит странам ощутимые выгоды. «Возвышающиеся» державы делают ставку именно на регионализм, который позволяет им расширять свое влияние на соседние страны. Последним регионализм также выгоден, так как с помощью учреждающихся институтов они получают контроль над ситуацией и гарантии того, что их интересы будут учтены. Многим государствам, не включенным в G20, именно региональные объединения предоставляют возможность влиять на глобальное управление.

Интересно, что кризис наднациональности наблюдается и на региональном уровне. В большинстве случаев имеет место именно межправительственная кооперация, а не наднациональный регионализм.

Для авторов остается вопросом, будет ли регионализм способствовать глобальному управлению. В таких практиках, как межрегиональное взаимодействие (например, через форум Азия – Европа), регионализм способствует большей интеграции стран. Однако существует и вероятность превращения регионов в закрытые «крепости». В этом случае регионализм лишь закрепит и усилит глобальную фрагментацию.

Доклад центра «Notre Europe» делает акцент на важных проблемах, стоящих перед мультилатерализмом, и презентует регионализм как важный элемент глобального управления в будущем. Но он не ограничивается этим. Он предлагает более комплексный взгляд как на современный миропорядок в целом, так и на стратегии глобального управления в частности, прибегая к концепциям

«интерполяльности» и гибридной системы управления. Доклад представляет собой сбалансированный и информативный труд, которому все же недостает самостоятельности.

* * *

Рассмотрев восемь публикаций об эволюции стратегий глобального управления, можно сделать некоторые выводы по теме.

Большинство работ подчеркивает переход к многополярному миру, который гарантирует учет интересов многих стран в глобальном управлении. Идея гегемонистского регулирования в современных условиях не является распространенной.

Многополярность приносит с собой значительные изменения в используемых стратегиях. Например, под сомнение ставятся либеральные основы социально-экономического миропорядка. Однако не стоит ожидать скорых перемен в этой сфере, учитывая отсутствие реальных альтернатив такому мироустройству.

Многие авторы считают, что последствием многополярного мира может стать углубление мировой фрагментации, что уменьшит степень управляемости глобальных процессов в будущем.

Данная тенденция может привести к кризису стратегии наднациональности. Те исследователи, которые прогнозируют увеличение значимости наднациональных институтов, не учитывают новый этап эволюции стратегий, на котором данная стратегия рассматривается как негибкая и подлежащая модификации в условиях значимости национального суверенитета и неуверенности в глобализации.

Страны, руководствующиеся разными ценностями и принципами, испытывают мало доверия друг к другу и сближаются с соседними странами. В результате развиваются процессы регионализации.

Но помимо фрагментационных тенденций необходимо учитывать сохраняющуюся и даже усиливающуюся политическую и экономическую взаимозависимость стран. Благодаря ей страны продолжают активно взаимодействовать, однако чаще обращаясь не к традиционным международным организациям, а к неформальным межправительственным клубам (параорганизациям). Таким образом, мы видим, что гетерогенность мирового порядка не является непреодолимым препятствием для мультилатерализма, который может принимать форму различных стратегий.

Одновременно с названными тенденциями идет процесс развития информационных технологий и следом за ним – процесс повышения возможностей гражданских объединений и отдельных лиц влиять на глобальное управление. Часто в противоположность господствующим идеям они отстаивают ценности гуманизма, демократии, социальной справедливости и единства народов.

Управление в последнее время также начинает характеризоваться делиберативностью, которая выражается через распространение в мире глобальных форумов – реальных и виртуальных, – которые объединяют политиков, ученых, бизнесменов и общественность в обсуждении актуальных проблем.

Все эти тенденции показывают, что современный сложный мир не может больше управляться посредством только американского лидерства или даже через механизмы ООН. Актуальность приобретают сетевые методы глобального управления, «мягкое право», а также новые высокотехнологичные способы коммуникации с использованием ресурсов Интернета.

Тем не менее все сказанное не означает, что старые стратегии должны отмереть. Они продолжают оставаться актуальными в отдельных сферах. Кроме того, глобальное управление редко осуществляется с использованием только одной стратегии. Чтобы гибко реагировать на меняющуюся обстановку, необходимо сочетать ресурсы и возможности, которые предоставляют различные стратегии.

Именно поэтому, скорее всего, глобальное управление будущего будет все еще похоже на восточный базар, где, по описанию А. Кумара и Д. Месснера, на фоне царящей какофонии разворачиваются хаотичные взаимодействия, переговоры, торги и компромиссы [Power shifts and global governance, 2011, p. 13–14]. Следующий этап эволюции глобального управления будет связан с дальнейшим экспериментированием с формами и методами управления, в ходе которого выделится наиболее приемлемая комбинация стратегий для каждой проблемной области.

Литература

Барабанов О.Н. Проблемы глобального управления: Выбор аналитической парадигмы // Вестник международных организаций. – М., 2009. – № 2. – С. 5–13.

- Behr T., Jokela J.* Regionalism & Global Governance: The Emerging Agenda. – July 2011. – 65 p. – Mode of access: http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Regionalism_GlobalGovernance_T.Behr-J.Jokela_NE_July2011_01.pdf (Дата посещения: 03.06.2012.)
- Governance, regulations and powers on the internet / C. Méadel, É. Brousseau, M. Marzouki (eds.). – Cambridge: Cambridge univ. press, 2012. – 463 p.
- Grevi G.* The inter-polar world: A new scenario: Occasional paper 79. – Conde-sur-Noireau: European Union Institute for Security Studies, 2009. – 39 p. – Mode of access: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000042001-000043000/000042445.pdf> (Дата посещения: 03.06.2012.)
- Handbook on multi-level governance / H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn (eds.). – Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010. – 504 p.
- Napolitano G.* The two ways of global governance After the financial crisis: Multilateralism vs. cooperation among governments: Jean Monnet working paper 16/2010. – 49 p. – Mode of access: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/10/101601.pdf> (Дата посещения: 03.06.2012.)
- National intelligence council. Global governance, 2025: At a critical juncture. – Washington, DC: NIC, 2010. – 69 p. – Mode of access: http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Governance.pdf (Дата посещения: 03.06.2012.)
- Power shifts and global governance: Challenges from South and North / A. Kumar, D. Messner (eds.). – L.: Anthem Press, 2011. – 378 p.
- Rising states, rising institutions: Challenges for global governance / A. Alexandroff, A.F. Cooper (eds.). – Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2010. – 318 p.
- Rittberger V.* Global governance: From «exclusive» executive multilateralism to inclusive, multipartite institutions: Tubinger Arbeitspapiere Zur Internationalen Politik Und Friedensforschung. – Tübingen, 2008. – N 52. – 28 p. – Mode of access: <http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2008/3672/pdf/tap52.pdf> (Дата посещения: 03.06.2012.)