

*ООН и глобальное управление*

---

А.Р.Борисова  
Ф.Г.Войтоловский  
В.Ю.Журавлева

**ПОДХОДЫ РОССИИ И США К ПРОБЛЕМАМ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И РЕФОРМИРОВАНИЮ ООН\***

**Ключевые слова:** глобальное управление, реформа ООН, американское лидерство, трансформация миропорядка, международные нормы и институты, российская позиция

**Аннотация:** В статье анализируются основные подходы США и России к пониманию глобального управления, перспективы глобального управления в условиях трансформации миропорядка. В центре внимания – ООН как ведущий международный институт и его роль в формирующейся системе глобального управления

**Keywords:** global governance, the UN reform, American leadership, Russian pattern of world order transformation, international norms and institutions

**Summary:** The article is covering main differences and contradictions between approaches of the US and Russia to global governance and the prospects for global governance in the era of transformation of world order. The main focus is on the United Nations as the lead international institution and on its role in emerging global governance system.

---

Кризис миропорядка, одним из проявлений которого стала волна этнических, религиозных, территориальных конфликтов с вовлечением крупных держав, неизбежно вынес на первый план вопросы регулирования международных отношений, в первую очередь, в области применения силы. Оживились политические и академические дискуссии о мироустройстве, лидерстве и ответственности в международных отношениях, о принципах, механизмах и институтах глобального управления. В этих условиях ООН вновь проявляет себя как единственная действующая площадка глобального сотрудничества, несмотря на то, что достичь консенсуса, необходимого для принятия резолюций Совета Безопасности, бывает крайне трудно. Кризисы в Сирии и на Украине показали, насколько разобщены позиции и разнонаправлены интересы постоянных членов СБ ООН, в особенности России и США. Несмотря на это, сторонам удастся шаг за шагом идти по болезненному

---

\* Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 14-07-00050а «Формирование институтов и принципов наднационального управления в мировой политике: концепции и деятельность».

пути поиска компромиссов. Это позволяет говорить о том, что эффективность СБ ООН как институциональной основы регулирования международных отношений оказывается гораздо выше, чем было принято считать несколько лет назад. Несмотря на критику, которой подверглись структуры ООН на протяжении последних десятилетий и стремление отдельных стран решать международные проблемы при опоре на односторонние подходы, альтернативных ООН структур так и не сложилось. Сегодня очевидно, что даже несмотря на то, что структуры ООН объективно нуждаются в реформировании, именно эта организация способна реально предложить эффективную площадку для диалога на глобальном уровне, остро необходимого на этапе очередной трансформации мирового порядка. Суть этого этапа состоит в переходе от мироустройства, основанного на доминировании США в военной, экономической, политической, научно-технологической и идеологической сфере к более сложной структуре, в рамках которой постепенно растет влияние других глобальных игроков и возрастает значение региональных держав.

## **I. Определение глобального управления**

В современной политологической и экономической литературе термин «глобальное управление» стал столь же общеупотребительным, как и «глобализация». Но устойчивого согласия относительно его значения и понимания еще не оформилось даже между специалистами в области теории международных отношений. Вопрос о возможности и необходимости глобального управления был впервые поставлен как таковой в 1970-е гг. Тогда в экспертном сообществе все чаще стала обсуждаться политическая необходимость международных и наднациональных институтов и принципов решения глобальных проблем: экономических, энергетических, экологических, гуманитарных. Была сформулирована и приобрела политическую поддержку гипотеза о том, что в условиях нарастающей взаимозависимости между странами, стоящими на различных уровнях развития, необходимо наращивать координацию государств в решении проблем, значимых для всего человечества или большей его части.<sup>1</sup>

Вместе с тем словосочетание «глобальное управление» активно используется не только в публикациях экспертов, но и в выступлениях государственных и политических деятелей, материалах министерств и ведомств ведущих держав, документах ООН и других международных организаций.<sup>2</sup> В большинстве случаев речь идет об одних и тех же явлениях и процессах – развитии институтов и принципов международного и наднационального политического и экономического регулирования. Именно в таком ключе свое понимание глобального управления обозначило и российское руководство: «Эффективное глобальное управление может быть обеспечено только на основе согласия ведущих центров силы и влияния современного мира, а это в свою очередь означает, что уважение цивилизационных укладов других народов, их права самим определять свою судьбу становится объективной необходимостью... Механизмы совместного принятия решений ведущими мировыми центрами были заложены в Устав ООН, однако

исторический процесс пошел по такому руслу, что их практическая реализация оказалась отложена на несколько десятилетий. Теперь настало время задействования этих возможностей в полную силу».<sup>3</sup> Такое видение целеполагания и механизмов глобального управления как основанного в первую очередь на решающей роли ООН, сформулированное еще до украинского кризиса, сохранилось и в условиях обострения отношений с США и их союзниками.<sup>4</sup>

Для руководства США, начиная со времени правления администраций У.Клинтон (1993–2000 гг.) и кончая завершающим периодом деятельности второй администрации Б.Обамы (2013–2016 гг.), проблема глобального управления также традиционно была связана с проблемой развития международных институтов, включая ООН, но в еще большей степени – с вопросом о том, в каких формах будет осуществляться американское глобальное лидерство. Именно так Б.Обама обрисовал свое понимание миропорядка и роли в нем США в своем последнем «Обращении к нации» в качестве Президента США 12 января 2016 г. Он не раз повторил тезис о том, что Америка была и остается мировым лидером, потому что именно к ней обращаются за помощью другие страны. Основой американского лидерства, уверен Обама, должна оставаться сформулированная его администрацией в 2009 г. концепция «умной силы», которую он теперь обозначил как «умное лидерство». Оно предполагает использование всех имеющихся ресурсов, а также мобилизацию мирового сообщества для решения общемировых задач. По мнению Обамы, Америка должна стать лидером, который силой своего примера объединяет и ведет за собой другие страны. При этом Обама в очередной раз подчеркнул, что именно США ответственны за сохранение мирового порядка, который сложился после Второй мировой войны.<sup>5</sup>

Отсутствие единства мнений не только на высоком политическом уровне, но и среди специалистов о самом феномене глобального управления, моделях его осуществления и о том, какое воздействие он оказывает на международные отношения и мировое развитие, порождает существенные затруднения в интерпретации позиций и действий с этой сфере не только в международно-политической практике, но и на уровне науки о международных отношениях. По этим причинам для целей данной работы мы предлагаем собственное операциональное определение понятия «глобальное управление»:

*Под глобальным управлением понимается формирующаяся на межгосударственном и транснациональном уровнях многоуровневая система институтов, принципов и норм международного и наднационального регулирования взаимодействий государств, а также негосударственных экономических и международно-политических субъектов, чьи сферы и пространства деятельности имеют глобальное социально-экономическое и политическое измерение.*

Вопрос о соотношении полномочий между государствами и наднациональными институтами в рамках структур глобального управления, в принятии и осуществлении соответствующих решений до сих пор остается открытым. В зависимости от подхода к его решению, в экспертных публикациях и политических декларациях определяются формы и принципы участия

государств в организации и функционировании международных и наднациональных институтов. Для каждой из сфер деятельности, рассматриваемых в качестве объектов глобального управления, этот вопрос решается по-разному. За более чем три десятилетия развития концепций глобального управления сформировались различные позиции по этой проблеме не только между сторонниками и противниками глобального управления, но и внутри разнородного сообщества тех, кто считает его возможным и желательным.

Институционалистские идеи и практика развивались по мере эволюции системы международных организаций и режимов на протяжении всего XX в. и начала XXI в. В отличие от утопических проектов «вечного мира», «ассамблеи государств», «мирового государства» и «мирового правительства» прошлого, современные идеологи и сторонники глобального управления отталкиваются от уже накопленного практического опыта работы международных институтов и существующего набора региональных и глобальных структур.

Главным отличием концепций глобального управления от ранее развивавшихся концепций региональной политической интеграции стало то, что они нацелены не на отдельный регион (как, например, идеи, послужившие основой европейской интеграции) и не на какую-то часть мира, сообщество государств, объединенных общими целями и ценностями. Они нацелены на все мироустройство в целом, хотя и рассматриваются преимущественно не как универсальные, а как главным образом применимые в отдельных областях.

Современные проекты создания наднациональных институтов и развития международных структур содержат меньше утопических и идеологических элементов и больше прагматичных политико-экономических программ. В то же время во многих из них в разной степени просматриваются представления ценностно-целевого характера и мотивирующие установки, нацеленные на развитие фиксированных международных и наднациональных политических и правовых норм, а также институтов. В основе концепций глобального управления лежат, как правило, представления о желательности, необходимости и/или неизбежности формирования наднациональных и глобальных институтов и механизмов регулирования/управления различными видами отношений и сферами деятельности.

В большинстве случаев в том, что касается глобального управления, речь идет не о непосредственном создании институтов и принципов наднационального принятия решений, которые обязательны для исполнения всеми субъектами международных отношений. Под «глобальным управлением» подразумевается, скорее, совокупность «мягких» инструментов управления и регулирования – создание международно-правовых и международных режимов, использование институтов и связанных с ними процедур, арбитраж и формирование устойчивых принципов разграничения полномочий и согласования интересов субъектов и институтов в процессе принятия и имплементации решений.

Глобальное управление не является и вряд ли даже в долгосрочной обозримой перспективе примет форму устойчивой международной и/или наднациональной институционально оформленной структуры, обладающей

собственной субъектностью. Такая субъектность задавала бы определенное целеполагание действиям субъектов мировой экономики и политики, направленное на изменение их качеств и/или среды его существования.

Система международных отношений и мировая экономика – слишком сложные, открытые и неравновесные системы, чтобы такого рода субъекты и механизмы стали магистральным направлением их развития. Однако определенные тенденции к укреплению принципов, норм, процедур, режимов и институтов все же пробивают себе дорогу. Нет оснований полагать, что их развитие пресечётся в ближайшие годы. Более того, пока размытая, нечеткая структура таких форматов уже приобретает системные качества – в первую очередь, благодаря политике ведущих держав, участвующих в формировании официальных и неформальных институтов глобального управления, международных политико-правовых норм и режимов.

Большинство подходов к формированию глобального управления объединяет представление о том, что глобальные проблемы, не решаемые на уровне отдельных государств, могут быть решены путем создания коллективных международных, наднациональных институтов и механизмов. В этом идеи глобального управления смыкаются с концепцией «устойчивого развития», включающей в себя представления и идеи по защите окружающей среды.<sup>6</sup>

Ни на Западе, ни на Востоке среди специалистов по этой проблематике нет единства мнений о том, что представляет собой формирующаяся система глобального управления, каковы ее институциональные основы, принципы функционирования, кто ее субъекты и когда она получит такое оформление, которое позволит рассматривать ее как важный структурный элемент мировой политики. Однако уже в наши дни ясно, что есть сферы деятельности, уровень управляемости и регулируемости которых растет в связи с двумя взаимосвязанными тенденциями.

С одной стороны, растет число субъектов мировой экономики и политики (включая как государства, так и негосударственных игроков), способных действовать и имеющих интересы в глобальных масштабах или в масштабах крупных регионов. С другой стороны, нарастает конкуренция между ними по поводу полномочий использования различных видов ресурсов и освоения видов деятельности, имеющих стратегическое значение. От традиционной борьбы за распределение ресурсов и сферы влияния такую конкуренцию отличает то, что она ведется в условиях развития процессов экономической, научно-технологической и политической глобализации. Под ее влиянием сами принципы и механизмы ведения конкуренции динамично меняются – возникает практический запрос на то, чтобы связанные с ней отношения регламентировались, а их развитие приобрело направленный характер.

На международно-политическом уровне отсутствуют основания для выработки консенсуса между различными субъектами и группами интересов относительно того, каким может и должно быть глобальное управление. Нет и единой модели его осуществления. В то же время между существующими подходами к проблеме управляемости и регулируемости мировой экономики и международных отношений имеется определенное сходство. Все современные

концепции глобального управления основываются на институционалистских принципах – на представлениях о том, что регулирование различных видов и сфер деятельности и отношений, значимых для большого количества стран в хозяйственном, политическом и гуманитарном отношении, а также с точки зрения международной безопасности, может осуществляться на основе создания коллективных институтов и структур наднационального характера.

## II. Концепции глобального управления

Едва ли не у большинства экспертов и политиков развитых стран в 1990-е – начале 2000-х гг. утвердился взгляд, согласно которому происходит общее размывание экономического суверенитета государств. Соответственно, считалось, что этот процесс должен привести, в конечном счете, к изменению политического суверенитета государств и появлению наднациональных институтов, компетенция которых превышает компетенцию государств. Однако тенденции последнего десятилетия, связанные с мировым финансово-экономическим кризисом, а также с последовавшим за ним кризисом международной безопасности, показали, что в условиях глобализации государства не только не теряют свои полномочия и возможности в области экономического регулирования и политического управления, но и, напротив, остаются главными и наиболее эффективными субъектами принятия решений на международном уровне.

Именно соотношение полномочий и взаимодействие между ведущими акторами лежит в основе двух основных подходов к возможным формам и методам осуществления глобального управления, которые можно обозначить как «государственно-институционалистский» и «транснационалистский».<sup>7</sup>

Идеологи и сторонники глобального управления, тяготеющие к *транснационалистскому подходу*, считают, что размывание государственного суверенитета и постепенный уход государств с авансцены мировой политики неизбежны, равно как и замена их на негосударственные субъекты экономики и политики, общественные движения, силы национального и глобального гражданского общества. Транснационалистский подход, как правило, основывается на понимании глобального управления как системы отношений наднационального управления и регулирования, рождающейся из взаимодействий акторов различной природы, которая на современном этапе еще институционально не очерчена, но имеет реальные шансы получить такое оформление в будущем. Как правило, такая система понимается как сеть, с помощью которой субъекты согласовывают свои интересы и регулируют отношения между собой.

На основе этих идей в 1990-е – 2000-е гг. формулировалось видение будущего глобального управления как процесса, который генерируется и стимулируется не только государствами, но более широким кругом субъектов – ТНК и неправительственными организациями и структурами, представляющими внутригосударственные политические силы, объединенные транснациональными сетями.<sup>8</sup>

Сетевой принцип все чаще рассматривается как одна из основных характеристик глобального управления. Сетевое качество квалифицируется как одно из его основных отличий от традиционного, иерархически выстроенного правления, осуществляемого правительствами государств. Сторонники наиболее радикальных концепций исходили из того, что государство как субъект управления в перспективе нескольких десятилетий станет выполнять административные функции только на внутреннем уровне, причем не все, ибо часть таких прерогатив будут делегированы неправительственным организациям и корпорациям. Из этих оценок они делали вывод о том, что на международном и глобальном уровне возникнут мощные наднациональные структуры, действующие вместо государств, над государствами и сквозь них.

В соответствии с более традиционным *государственно-институционалистским* подходом, именно государства продолжают рассматриваться в качестве важнейших участников формирования системы глобального управления. Для сторонников этого подхода характерна уверенность в том, что, несмотря на определенное размывание суверенитета, фундаментом «глобального управления» или, по крайней мере, его частью, продолжат оставаться взаимодействующие национальные политические системы, а также международные структуры, создаваемые на основе коллективной воли государств.

Государства в таких интерпретациях рассматриваются как основные субъекты принятия международно-политических решений, обладающие демократически приобретенной легитимностью, а международные организации – как уполномоченные ими институты. Это понимание глобального управления базируется на традиционном тезисе о том, что государства, возникающие в результате общественного договора, представляют волю своих народов, а значит – обладают легитимными полномочиями.<sup>9</sup> Соответственно они могут передавать часть своих функций наднациональным органам без потери легитимности их исполнения.

Идеологи и сторонники всех концепций глобального управления предполагают, что регулирующим институтам, действующим от имени государств, а в ряде случаев и негосударственных субъектов мировой экономики и политики, могут быть делегированы функции согласования интересов и даже принятия решений по проблемам глобального характера.

### **III. Вопрос объектов и субъектов глобального управления**

(а) Прежде всего, принципы глобального управления ориентированы на сферы деятельности, имеющие глобальное хозяйственное и социальное значение, а также территории и акватории, которые находятся вне пределов юрисдикции государств или могут быть частично выведены за них в перспективе. К основным областям применения моделей глобального управления, по общему правилу, относятся *мировая экономика и финансы*. В свою очередь эта область подразделяется на ряд, примерно, следующих направлений:

- Валютно-финансовое регулирование: Международный валютный фонд (МВФ), а также аффилированный с ним неофициальный, но весьма влиятельный формат взаимодействия в виде форумов «Группы двадцати».

- Международная торговля: Всемирная торговая организация (ВТО). В этой сфере наличие механизмов и принципов «глобального управления» рассматривается как уже существующая, хотя и не всегда эффективная данность.

- Энергетическая безопасность и отношения между производителями и потребителями топливно-энергетического сырья и других ресурсов.

(б) Еще одна область глобального управления – это *сфера международных отношений и безопасности*. Она включает:

- Регулирование международных отношений и вмешательство во внутренние конфликты, угрожающие международной безопасности и миру: ООН, а также военно-политические блоки и организации.

- Невоенные угрозы безопасности, имеющие международное значение на региональном и глобальном уровнях.

- Атомная энергетика и вопросы нераспространения ядерного оружия: в этой сфере сторонники глобального управления рассчитывают на расширение полномочий МАГАТЭ.

(в) Третью область составляет деятельность на пространствах, которые с точки зрения международного права не подпадают под национальные юрисдикции и являются «*общим наследием человечества*»:

- Космос;
- Открытые участки Мирового океана и глубоководные районы морского дна;

- Антарктика;

- Интернет. Применительно к этой сфере раздается все больше голосов в пользу постепенного перевода регулирования развития и использования сети на международный уровень, что означает постепенное сокращение особой роли США в процессах регулирования Интернета, которые фактически являются транснациональными и наднациональными, несмотря на то, что по большей части осуществляются американскими частными компаниями;

- Изменение климата. В этой сфере идея наднационального регулирования опирается на гипотезу об его антропогенном происхождении и связанную с ней идею о том, что, регулируя выбросы стран в атмосферу, можно оказать и предотвратить «глобальное потепление».

(г) Наиболее радикальная часть сторонников идей «глобального управления» настаивает на актуальности практического применения для *пространств и территорий, которые на сегодняшний день находятся под полным или частичным контролем государств*. Это, прежде всего:

- Арктика;
- Крупнейшие экосистемы.

(д) Наконец, в *гуманитарной и культурной сферах* обычно выделяют две линии целесообразного воздействия:

- Соблюдение прав человека. На представлениях о необходимости унификации и создания наднациональных механизмов контроля над



соблюдением соответствующих прав на уровне государств особенно энергично настаивают сторонники расширения полномочий Международного уголовного суда (МУС) и последователи концепции «ответственности по защите» (“Responsibility to Protect”).

- Сфера сохранения культурного наследия – ЮНЕСКО. В этой области, по всем имеющимся данным, растет заинтересованность мировой общественности в повышении уровня международного участия в вопросах обеспечения безопасности и сохранности памятников культуры мирового значения.

Размытость субъектной основы глобального управления остается одной из главных его теоретических и практических слабостей. Практически все либеральные и реформистские концепции наднационального и международного принятия решений предусматривают, что оно должно носить коллективный характер – представлять собой согласование позиций и интересов различных сил и субъектов мировой экономики и политики, причем не только государств. Глобальное управление рассматривается как процесс и результат взаимодействия государств (их правительств), бизнеса и глобального гражданского общества.

В то же время элиты стран – лидеров глобализации ни на современном этапе, ни, по имеющимся прогнозам, в обозримом будущем, не готовы противопоставить процесс формирования институтов и принципов глобального управления статусу, интересам и отлаженному функционированию своих государств. Причина подобного подхода – в том, что глобальное управление черпает свою легитимность в легитимности его ведущих субъектов, т. е. государств, а его осуществление зависит от этих государств – как напрямую, так и через международные организации, ресурсы которых формируются теми же государствами. Ни одна из стран-лидеров глобализации на текущем этапе не согласится ограничить свой суверенитет, а также позволить наднациональным органам (с участием разных групп стран) ограничить свои возможности принимать решения и осуществлять деятельность в тех сферах, которые жизненно значимы для нее. Таким образом, сущностное противоречие, которое содержит в себе вопрос о субъектности глобального управления, имеет перспективу остаться неразрешенным в ближайшие десятилетия, хотя тенденция к развитию институтов и принципов глобального управления сохранится.

#### **IV. Глобальное управление и реформа ООН**

На протяжении последних двух десятилетий все более настойчиво выдвигаются предложения дополнить ООН новыми структурами, институтами, которые были бы адекватны меняющейся под воздействием глобализации системе международных отношений, в том числе с учетом растущего числа и влияния негосударственных акторов в этой системе.<sup>10</sup>

Сторонники государственно-институционалистского подхода видят большой потенциал для прогресса глобального управления в такой реформе ООН, которая позволила бы сочетать элементы традиционного иерархического

межгосударственного управления с новыми – в частности, с сетевыми – принципами.

Сторонники расширения наднациональных функций ООН опираются на идею заключения своего рода «глобального общественного договора», который стал бы тем, чем в соответствии с аксиоматикой политической мысли стал общественный договор для создания института национального государства. На такие представления опирается, например, выдвинутая в 2000 г. тогдашним Генеральным секретарем ООН К.Ананом идея «Глобального договора ООН» (UN Global Compact). Проект ориентирует компании и другие организации – ассоциации бизнеса, профсоюзы, НКО, экспертные структуры, агентства ООН, города в разных странах на соблюдение принципов защиты прав человека, трудовых прав, охраны окружающей среды, противодействие коррупции. Принципиальная новизна предложенного «договора» в том, что он символизирует своего рода добровольный социальный контракт между ООН, которая представляет государства, и крупнейшими ТНК по вопросам развития гражданского общества и соблюдения определенных норм и правил.

Эта инициатива, возникшая в контексте идеологии глобального управления, смыкается с другой концепцией – «корпоративного гражданства». Она получила значительное развитие в 2000-е гг. как система представлений о социальной ответственности крупных корпораций по отношению не только к их работникам, но и к социумам, функционирующим в регионах их деятельности.<sup>11</sup> С началом финансово-экономического кризиса инициатива «Глобального договора» продолжила свое развитие и получила поддержку со стороны аппарата генсека ООН Пан Ги Муна. Конкретизация инициативы идет преимущественно в форме принятия транснациональным бизнесом добровольных обязательств в социальной и природоохранной сферах. К концу 2013 г. такие обязательства приняли на себя 8000 компаний из 140 стран, включая несколько десятков российских компаний.<sup>12</sup>

Существует несколько направлений, по которым может пойти реформа ООН в ближайшие годы и которые активно обсуждаются в экспертном сообществе. Это – реформирование Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и миротворческой деятельности ООН, экономической и социальной деятельности ООН, правовой и правозащитной деятельности, Совета по Опеке ООН. При этом сторонники реформы ООН и пересмотра ее Устава исходят из необходимости более скоординированного и репрезентативного противодействия глобальным угрозам.

Наиболее интенсивно обсуждаются – и в то же время страдают наиболее острыми противоречиями и являются наиболее рискованными – различные предложения по радикальному реформированию Совета Безопасности, особенно по существенному расширению его состава и ограничению права «вето». СБ был сформирован в соответствии с внешнеполитической расстановкой сил послевоенного времени, а членский состав его расширялся всего один раз – в 1963 г. (с 11 до 15 непостоянных членов). С годами диспропорция между увеличением стран-участников Совбеза относительно общего количества стран-членов усиливалась. Резолюция Генеральной Ассамблеи 23 ноября 1998 г., которую начали разрабатывать в 1979 г.,

закрепила тезис о важности достижения общего согласия и запретила принимать любые решения, связанные с вопросом представительства в Совбезе, без одобрения двумя третями голосов ГА. Этот документ укрепил позиции членов Совета Безопасности, защитив систему от несбалансированного преобразования.

В контексте выработки списка новых потенциальных членов СБ ООН региональное представительство является не менее важной проблемой, чем участие стран, ставших существенными игроками мировой экономики – Германии, Японии или Индии. Широкое международное признание получил тот факт, что развивающиеся страны, на территории которых происходит большинство конфликтов, в недостаточной мере представлены в Организации. Расширение числа постоянных членов Совета Безопасности было предложено в 2005 г. Германией, Японией, Индией и Бразилией. «Группа четырех» предложила увеличить состав постоянных членов на шесть, а непостоянных – на четыре, с включением представителей регионов Азии, Африки, Латинской Америки. При этом право вето оставалось бы неприкосновенным в течение еще 15 лет. Этот проект реформы – отнюдь не единственный. В частности, африканские страны предложили свою резолюцию, а в рамках движения “Uniting for Consensus” государства, выступающие против создания новых постоянных мест в Совбезе, предложили увеличить число непостоянных членов на 10, также с учетом роли заинтересованных, но слабо представленных регионов.

Россия традиционно выступает против расширения состава СБ. США, в свою очередь, предложили увеличить состав Совета Безопасности на двух постоянных и двух–трех непостоянных членов, руководствуясь своими внешнеполитическими предпочтениями. Примечательно, что не менее сильны в США и антиреформистские настроения, подчеркивающие, что с увеличением численного состава Совбеза, Вашингтону будет сложнее добиваться одобрения своей активной внешней политики, а глобальный статус США как члена СБ ООН снизится.

В 2005 г. генеральный секретарь ООН представил на обсуждение доклад «При большей свободе» (“In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All”), содержащий предложения по всеобъемлющей реформе организации, в том числе два варианта расширения СБ: шесть новых постоянных мест без права вето + четыре непостоянных; либо создание новой категории членов, избираемых на четырехлетний возобновляемый срок, и новое, непостоянное и невозобновляемое место на двухлетний срок. В 2007 г. на рассмотрение был передан доклад Рабочей группы по реформированию Совбеза, которую возглавили Турция, Кипр, Хорватия, Чили и Нидерланды. Обе инициативы были свернуты.

Реформа СБ также включает в себя меры по демократизации процесса принятия решений, например, проведение открытых заседаний Совбеза до принятия принципиально важных резолюций, приглашение конфликтующих сторон для участия в заседаниях и т. д.

Более консервативный подход к реформированию ООН, которого, в частности, придерживаются Россия и Китай, предполагает, что перестройка

организационных основ и структуры ООН должна производиться осторожно, с упором скорее на развитие положений, которые по каким-либо причинам не были задействованы ранее, или реализованы не полностью, чем на коренную реорганизацию.

## **V. Подходы России и США к реформе ООН**

Роль ООН в глобальном управлении, а также возможное реформирование ее структур во многом зависят от позиций России и США и их способности договориться между собой.

После распада СССР Россия традиционно рассматривает ООН как один из основных инструментов сохранения и укрепления своего международного статуса. В связи с этим ООН для России на протяжении десятилетий остается центральным элементом мирового порядка. Россия стремится решать международные дела именно через ООН – в ходе как выработки официальных документов организации,<sup>13</sup> так и практических мероприятий, осуществляемых под ее эгидой.

ООН рассматривается Россией как центр «регулирования международных отношений и координации мировой политики», доказавший свою безальтернативность и наделенный уникальной легитимностью.<sup>14</sup> Усиление роли ООН в международных отношениях является одним из приоритетных направлений внешней политики и политики безопасности России.<sup>15</sup> В этом плане в подходах российских экспертов и дипломатов к проектам реформ ООН преобладают критические оценки. Реализация таких подходов часто ассоциируется с рисками потери Россией статуса постоянного члена СБ ООН, права вето, а также гипотетически возможного расшатывания Устава ООН и системы международного права, которую последовательно отстаивает Москва.

Такая позиция была вполне оправдана в 1990-е – 2000-е гг., когда слабость внешнеполитических позиций России не позволяла ей выступать с крупномасштабными международными инициативами. Однако сегодня *Россия может и должна выработать более гибкую позицию к реформированию ООН*. Необходимы такие позиции и инициативные действия, которые могли бы способствовать сохранению особого статуса России в СБ ООН, но позволили бы активизировать диалог с некоторыми странами-кандидатами по вопросу об их возможном постоянном членстве. В этом плане наиболее перспективными партнерами для России являются Индия, Бразилия и ФРГ. Дело в том, что если Россия не активизирует действия на этом направлении, инициатива по расширению состава постоянных членов СБ ООН может быть перехвачена США.

Позиция США в отношении места и роли ООН в мировом порядке менялась на протяжении последних десятилетий вслед за изменением лидирующих позиций самих США и постепенной трансформацией концепции американского лидерства. После распада биполярной мировой системы американское лидерство стало системообразующим фактором новой международной реальности. Готовность и способность США выступать в качестве субъекта, оказывающего с помощью финансово-экономических,

политико-дипломатических и военных рычагов влияние практически на все сферы мировой экономики и политики, было стержневым элементом политического мироустройства.

Между тем, в силу как внутривнутриполитических, так и международных факторов, на рубеже веков американское лидерство вступило в фазу трансформации, которая продолжается и сегодня. На международном уровне этому способствовал, в частности, рост взаимозависимости, который плавно снижает способность США к односторонним политическим действиям. Две администрации Дж.Буша-младшего (2001–2008 гг.) попытались переломить эту тенденцию в том числе с помощью военно-политических инициатив по смене режимов и попытками их фиксации как устойчивых политических прецедентов. Республиканскому руководству США удалось достичь определенных результатов, однако, в целом его действия лишь ускорили изменение форм и принципов американского лидерства.

Еще одним императивом видоизменения американского лидерства в формировании глобального миропорядка и принципов управления его развитием стало укрепление влияния стран, которые в отдельных регионах и сферах деятельности начинают если не оспаривать, то ограничивать глобальное лидерство США.

К концу 2000-х – началу 2010-х гг. перед США как единственной сверхдержавой встал вопрос о том, в каких формах и на какой организационной основе сохранять свой статус в глобальной иерархии. Американская готовность брать на себя ответственность в одностороннем порядке за формирование региональной и глобальной структуры мироустройства и принципов его организации подверглась существенному ограничению.

Несмотря на то, что США не собираются отказываться от лидирующей роли в международной системе, очевидно, что структура формирующегося миропорядка будет гораздо сложнее, чем даже относительная однополярность. Мировая система уже динамично сочетает в себе принципы иерархичности и полицентризма. В процессы экономической и политической глобализации, основа для которых закладывалась еще в биполярном миропорядке, активно встраиваются субъекты незападного происхождения, готовые использовать правила, сформированные США и их союзниками, а там, где необходимо, и менять эти правила. С середины 2000-х гг., ряд ведущих региональных держав (прежде всего, КНР, а также отчасти Индия, Бразилия, Россия и ЮАР), на базе сформированных в них очагов динамичного социально-экономического развития, стали принимать все более активное участие в процессах глобализации. В свою очередь активизация участия этих стран в экономической глобализации стала оказывать возрастающее влияние на ее политические компоненты. В 2010-е гг. такие изменения получают все более глубокое осмысление американским экспертным сообществом. Близкие к процессам разработки долгосрочной внешнеполитической стратегии США профессиональные круги прямо высказываются об этом: «Сегодняшняя ситуация, при которой Запад все еще по большей части доминирует в глобальных структурах, таких как СБ ООН, Всемирный банк, МВФ с высокой вероятностью изменится к 2030 г., преимущественно – в соответствии с

реальной иерархией новых игроков мировой экономики. Многие растущие державы второго эшелона существенно укрепят свои позиции и станут, по крайней мере, региональными лидерами».<sup>16</sup>

В новых международно-политических условиях США необходимо пересматривать традиционные подходы к лидерству, чтобы хотя бы частично сохранить былые позиции. Президент США Б.Обама в качестве ответа на вызовы американскому лидерству предложил стратегию «умной силы», ставшую продолжением академической концепции «мягкой силы» разработанной Дж.Найем.<sup>17</sup> «Умная сила» предполагает сбалансированное сочетание ресурсов «жесткой» и «мягкой власти». Постепенно на смену пирамиде с жесткой иерархической структурой приходит паутина разновеликих, но независимых акторов, оказывающих друг на друга постоянное влияние. Степень влияния в этом мире во многом определяется уровнем включенности в сеть взаимосвязей.<sup>18</sup>

В рамках новой концепции реализации лидерства особая роль отводилась международным организациям и прежде всего ООН. Если Дж.Буш-мл. исходил из того, что ООН ограничивает США в управлении мировым порядком, то с появлением концепции Б.Обамы ООН становится для США одним из основных институтов, использование которого призвано привести к укреплению «нового лидерства».

С деятельностью администрации Б.Обамы многие сторонники развития институтов и режимов глобального управления связывали надежды на то, что в период его правления будут инициированы или хотя бы подготовлены масштабные реформы ООН и системы других международных институтов. Действительно, в период первого президентского срока Б.Обамы Вашингтон попытался развернуться в сторону многосторонних принципов и механизмов. Однако на этом пути администрация столкнулась с рядом объективных и субъективных препятствий: мировой финансово-экономический кризис, внешнеполитическое наследие предыдущей администрации, блокирующее сопротивление республиканского большинства в Конгрессе, и т. п.

В итоге администрация Б.Обамы оказалась в большей степени сосредоточена на решении проблем, доставшихся в наследство от предыдущего руководства. Важнейшими среди них были – войны в Ираке и Афганистане, частичная потеря влияния в стратегически важных регионах – в первую очередь, в АТР и на Ближнем Востоке, ухудшение отношений с Россией и угроза размывания двусторонних механизмов контроля над вооружениями. Задачи преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса для национальной и мировой экономики также сохраняют принципиальное значение для американского руководства. На этом фоне выдвижение инициатив в области реформы ООН и системы международных организаций в известном смысле выпало из приоритетов внешней политики. После начала украинского кризиса администрация Обамы периодически заявляла о необходимости реформирования ООН с целью повышения ее эффективности. Эта задача упоминается и в Стратегии национальной безопасности США 2015 г.<sup>19</sup>

По всей вероятности, американское руководство еще не сформировало в данной области единую линию. В экспертном и политическом сообществе налицо две существенно разнящихся между собой позиции: сторонников реформирования ООН и сторонников «политики невмешательства».

Первые говорят о бездействии правительства, которое может в ближайшие десятилетия обернуться частичной потерей США своих позиций в рамках международной системы глобального управления. Они призывают к более активному включению в дискуссию о реформировании ООН, став в этом процессе проводником своих интересов и интересов союзников в будущем.

Вторые полагают, что ООН как инструмент и классической дипломатии и «мягкой силы» самодостаточен и успел продемонстрировать свою эффективность. Кроме того, вмешиваясь в процесс, США не только раскачивают институциональные основы сложившегося глобального миропорядка, но и отчасти связывают себе руки в отношении потенциальных действий против своих оппонентов, в случае если таковые не будут одобрены Советом Безопасности.

Однако и те, и другие уверены, что ООН – это не только основополагающая институциональная основа международного устройства, но и один из инструментов политического влияния США и их союзников. Для американского истеблишмента, несмотря на всю критику «неэффективности» ООН, статус постоянного члена СБ (вместе с аналогичным статусом двух стран НАТО – Великобритании и Франции), а также возможность влиять не только на мнения непостоянных членов СБ, но и на голосования в Генеральной Ассамблее остаются важными институциональными элементами американского лидерства.

Можно предполагать, что новая администрация США, учитывая объективные изменения международной реальности, скорее всего, будет развивать политику именно в этом направлении. В ближайшем будущем предстоит дальнейшее расширение круга сторонников «глобального управления» во всем мире, причем не только среди представителей политико-экономических элит развитых стран, но и среди истеблишмента региональных держав. Элиты старых и новых стран-лидеров определенно рассчитывают за счет активной поддержки институтов глобального управления укрепить свое влияние на процесс принятия решений глобальной значимости. ООН окажется в центре основных реформаторских инициатив.

В этих условиях мировое сообщество стоит перед необходимостью выработки подходов к глобальному управлению. Такие державы, как США и Россия, могли бы своими, в том числе совместными, инициативами, придать существенный импульс усилению позитивных тенденций в сфере глобального управления. Самоустранение от участия в формировании механизмов, принципов и институтов глобального управления в ситуации растущей взаимозависимости невозможно. Изоляция от этих процессов означала бы заведомый проигрыш для любой страны, и негативно сказалась бы на международной безопасности.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Впервые идеи, заложенные в основу концепции «глобального управления», были сформулированы еще в 1976 г. в одном из докладов Римского клуба «Пересмотр международного порядка». Доклад содержал предложения по созданию глобальной системы перераспределения ресурсов, инвестиций, технологий между развитыми и развивающимися странами, которую предполагалось регулировать посредством наднациональных институтов. Tinbergen J. RIO Report: Reshaping the International Order. – N.Y.: Dutton, 1976.

<sup>2</sup> См., например: Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. – Oxford: Oxford University Press, 1995.

<sup>3</sup> Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова в Королевском институте международных отношений «Эгмонт» (Бельгия) на тему: «Роль Европы в эпоху перемен», Брюссель, 15 октября 2013 г. <http://www.russianmission.eu/ru/novosti/vystuplenie-svlavrova-v-korolevskom-institute-mezhdunarodnykh-otnoshenii-egmont#sthash.shbRm3bw.dpuf>.

<sup>4</sup> Интервью Министра иностранных дел России С.В.Лаврова информагентству «Интерфакс», 28 декабря 2015 г. [http://www.mid.ru/web/guest/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2002854](http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2002854).

<sup>5</sup> Remarks of President Barack Obama – State of the Union Address As Delivered // The White House, Office of the Press Secretary. 13.01.2016. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/01/12/remarks-president-barack-obama-%E2%80%93-prepared-delivery-state-union-address>.

<sup>6</sup> Еще в 1983 г. в резолюции XXXVIII сессии ГА ООН прозвучал призыв сформулировать «повестку дня для глобальных изменений». Концептуальные основы «устойчивого развития» сформулировала Комиссия ООН по окружающей среде и развитию («Комиссия Г.Х.Брундтланд») в докладе «Наше общее будущее». См.: Our Common Future: The Report of the World Commission on the Environment and Development. – Oxford., N.Y.: Oxford University Press, 1987.

<sup>7</sup> Keohane R.O. Governance in a partially globalized world: American Political Science Association presidential address // American Political Science Review. V. 95, № 1. March 2001. P. 1–13.

<sup>8</sup> См. например: Ronfeldt D. Tribes, Institutions, Markets, Networks: A Framework About Societal Evolution. – Washington D.C., N.Y.: RAND Corp., 1996.

<sup>9</sup> Keohane J. Global Civil Society? // Global Civil Society / Ed. by H.Anheier, M.Glasius, M.Kaldor – Oxford. Oxford University Press, 2001. P. 37; Baker G. Problems in the Theorisation of Global Civil Society // Political Studies. V. 50. № 5. December 2002. P. 928–943.

<sup>10</sup> См.: Falk R., Strauss A. Toward Global Parliament // Foreign Affairs. January/February 2001. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2001-01-01/toward-global-parliament>; ConUNdrum: The Limits of the United Nations and the Search for Alternatives / Ed. by Brett D. Schaefer. – Washington D.C.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009.

<sup>11</sup> Overview of the UN Global Compact. <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>; The UN Global Compact. Corporate Citizenship in The World Economy. The UN Global Compact Office. October 2008. [http://www.unglobalcompact.org/docs/news\\_events/8.1/GC\\_brochure\\_FINAL.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/GC_brochure_FINAL.pdf).



---

<sup>12</sup> Corporate Sustainability Report 2013. The UN Global Compact. – N.Y.: The UN, 2013. P.2. The UN Global Compact Participant Search – Russian Federation. <http://www.unglobalcompact.org/participants/search>.

<sup>13</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации. <http://www.rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>;  
Концепция внешней политики Российской Федерации. [http://archive.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F](http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F).

<sup>14</sup> Концепция внешней политики Российской Федерации. Там же.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Global Trends 2030: Alternative Worlds. A Publication of National Intelligence Council. December 2012. <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>.

<sup>17</sup> A Smarter, More Secure America. – Washington D.C., CSIS, 2007. [http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106\\_csissmartpowerreport.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf).

<sup>18</sup> Журавлева В.Ю. Концепция «умной силы» и стратегия национального развития Б.Обамы // Россия и США в XXI веке. 2011. №2. <http://www.rusus.ru/?act=read&id=268>.

<sup>19</sup> National Security Strategy, 2015. [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf).