
СОВРЕМЕННЫЙ МИР И ПРОБЛЕМА ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

А. Б. Вебер

Обязанность по управлению глобальным экономическим и социальным развитием, а также устранению угроз международному миру и безопасности должна разделяться между народами мира и осуществляться на многосторонней основе.

Декларация тысячелетия. Утверждена Генеральной Ассамблеей ООН 8 сентября 2000 г.

Развитие современной цивилизации со всей остротой ставит проблему «приручения» стихийных процессов, то есть глобального управления (или, точнее, управляемости – global governance). Она широко обсуждается, но по-разному трактуется. Разразившийся в 2008 г. глобальный финансово-экономический кризис дал новый импульс ее обсуждению, резко высветив разительное несоответствие между реальной финансово-экономической глобализацией мира и отставанием политической глобализации, – по сути, отсутствием адекватного вызовам XXI в. политического мироустройства.

Состояние мира

Не вдаваясь в описание и подробности, обозначим то главное, что характеризует нынешнее состояние мира.

– Это все еще мир национальных государств с присущей им озабоченностью национальным суверенитетом и обостренной чувствительностью к национальным интересам – реальным или мнимым. Национально-государственные интересы остаются в фокусе международных отношений, в их несовпадении – одна из главных причин периодического обострения международной напряженности и военных конфликтов.

– Вместе с тем это глобализирующийся мир. Глобализация стала ведущей тенденцией мирового развития, входя в противоречие с принципом национального суверенитета и национальными интересами. Лежащая в основе глобализации революция в области информационно-коммуникационных технологий вводит мир в какое-то качественно новое состояние, она «сжимает» пространство/время, изменяет условия социального бытия людей и ускоряет темпы этих изменений. Под воздействием глобальных рыночных сил усиливается неравномерность развития различных частей мира.

– И самое важное: впервые в своей истории человечество сталкивается с глобальными угрозами, угрозами для самого его существования – вследствие опасности неконтролируемого распространения ядерного оружия, перспективы ползучей экологической катастрофы (загрязнение окружающей среды, глобальное

изменение климата), международного терроризма, истощения жизненно важных природных ресурсов (невозобновимые источники энергии, пресная вода и др.), пандемий с большой вероятностью летальных исходов и т. п. Эта новая ситуация нашла отражение в понятии «общество риска», которое (понятие) вполне можно отнести к современному миру в целом, миру множественных «системных рисков».

Мировая система

На протяжении XX в. ее конфигурация изменилась радикальным образом. В начале прошлого столетия ключевыми игроками на мировой арене были европейские великие державы – при отсутствии явного преобладания какой-либо одной из них. Они контролировали фактически остальной мир – несколько десятков финансово зависимых от них больших, средних и малых государств; полуколонии (включая Китай) и колонии.

Спустя сто лет картина предстает неизмеримо более сложной и пестрой. Национальных государств теперь в несколько раз больше, чем в начале прошлого столетия (около 200). Будучи в формально-юридическом смысле равноправными, они настолько разнятся по размерам территории, численности населения, природно-климатическим условиям, наделенности природными ресурсами, экономическому и военному потенциалу, что вместе образуют крайне неравновесную систему.

Наряду с государствами – традиционными фигурантами международных отношений – появились новые формы политической организации, транснациональные центры политического влияния и власти. Это региональные объединения, другие межправительственные политические, финансовые и экономические институты, тысячи международных неправительственных организаций. К субъектам современной мировой системы следует отнести также регулярные неформальные встречи руководителей государств «семерки/восьмерки», клубы или форумы новых глобальных элит вроде Трехсторонней комиссии или Давосского форума, крупнейшие промышленные, банковские и медийные корпорации – эти новые мировые центры влияния и власти.

В сложившейся мировой политической системе присутствуют некоторые элементы сетевого глобального управления в таких областях, как поддержание мира и безопасности, мировые финансы, международная торговля, международное воздушное сообщение, морское судоходство, распределение радиочастот и т. п. Отличительные черты этой системы – фрагментарность, множественность центров принятия решений и влияния, крайне неравномерное распределение власти и ресурсов, многообразие сталкивающихся интересов, высокая степень конфликтности, общая неустойчивость.

Глобализация, объединяя мир в некоторых отношениях (торговые, финансовые и производственные связи), одновременно еще больше разъединяет его, обнажая и обостряя различия и противоречия, провоцируя защитные рефлексии на локальном уровне («глокализация»). Отсюда – ощущение утраты контроля над изменениями и «нового мирового беспорядка» (вместо ожидавшегося с окончанием «холодной войны» нового мирового порядка). Как образно выразил это однажды Збигнев Бжезинский, «мир, как самолет на автопилоте, устремляется с возрастающей скоростью в неизвестном направлении» [Brzezinski 1993: XIV].

Есть ли альтернатива сложившейся ситуации? В сущности, альтернатива одна – это устройство мирового сообщества как целостности, скрепляемой общече-

ловеческими интересами и ценностями, ориентированной на человека, на выживание человеческого рода.

Понятие «мировое сообщество» широко используется в современном политическом лексиконе, но человечество в действительности пока не стало реальным сообществом, то есть **субъектом**, способным управлять своим развитием, точнее, **направлять** его таким образом, чтобы адекватно реагировать на глобальные вызовы, обеспечивая устойчивое развитие цивилизации.

Возможно ли это? Если возможно, то при каких условиях? Есть ли предпосылки для этого в реальной действительности?

Общность и общество

Становление мирового сообщества как субъекта *sui generis* предполагает известную степень общности людей, выходящую за национально-государственные границы, самоидентификацию индивидов как человечества (а не только как группы, этноса, нации), то есть формирование общечеловеческой общности интересов и ценностей.

Нет ничего в разуме, чего не было бы раньше в чувствах, – эта максима восходит, как считается, к Аристотелю. Иным образом это выражено в различении понятий «общность» (*Gemeinschaft*) и «общество» (*Gesellschaft*), введенном в свое время Фердинандом Тённисом. В первом случае речь идет об органических связях индивидов: родственных, соседских, духовных, солидаристских, то есть в основе своей этических, эмоциональных; во втором – о рационально-организованных внешних («механических») связях, то есть об обществе как институциональном целом, скрепляемом основанными на общественном договоре правопорядком и властью.

Существуют ли предпосылки для общности человечества в строгом смысле слова? На первый взгляд, напрашивается отрицательный ответ – для большинства людей человечество остается пока довольно абстрактной категорией, связанные с этим Мы-чувство, Мы-идентичность свойственны немногим. «...Для большинства людей человечество в качестве рамок отношений Мы-идентичности образует белое пятно на географической карте их эмоций» [Элиас 2001: 282].

Но если обратиться к реальным тенденциям и процессам развития, то можно констатировать, по крайней мере, нарастание некоторых существенных предпосылок для положительной динамики в этой области. Это обусловлено несколькими факторами.

Прежде всего стремительно возрастающей интеграцией человечества, ее переходом на глобальный уровень, все большим уплотнением сетей взаимосвязи и взаимозависимости между государствами, особенно в экономической сфере, интенсификацией торговых обменов, потоков товаров, капиталов и рабочей силы, производственной кооперации, миграционных потоков и связанной с этим тенденцией к полиэтничности и мультикультурализму.

В этом направлении действуют ускоряющиеся темпы развития средств коммуникации – от телеграфа, радио, телефона до телевидения, спутниковой связи и «всемирной паутины» – Интернета, от появившихся лишь столетие назад первых автомобилей до опоясавших земной шар сетей автомобильных дорог, железнодорожных путей сообщения и авиационных линий, позволяющих перемещать по всему миру десяткам и сотням миллионов людей.

Общность как человеческие связи (не обязательно непосредственные) – это культурный феномен. Здесь особую роль играют культурные ценности как все-

общее достояние (искусство, литература, философия); распространение английского языка как языка международного общения; универсальные научные знания; интернационализация высшего образования; глобальное распространение вестернизированной массовой культуры (не только с ее плюсами, но и минусами); небывалый размах массового транснационального туризма; всемирные спортивные состязания; международные культурные фестивали различного рода; человеческие связи в рамках мировых сообществ ученых, деятелей культуры и искусства, специалистов (врачей, журналистов и др.); транснациональные общественные движения и т. п.

Действенный побудитель чувства человеческой общности – ощущение внешней угрозы, общий враг. Казалось бы, у человечества нет внешних врагов, но излюбленных фантастами воинственных инопланетян вполне заменяют глобальные угрозы, о которых сказано выше, или такие события, как Чернобыльская катастрофа, теракт 11 сентября 2001 г. в Америке, цунами в Индийском океане, в считанные минуты унесшее сотни тысяч жизней в странах Юго-Восточной Азии, и т. п. Деятельность человека в космосе, предупреждения ученых об угрозе возможных глобальных катастроф земного или космического происхождения также побуждают к развитию чувства общности судеб человечества.

Благодаря распространению телевидения возникает то, что определяют как парадокс инверсии юмовских концентрических кругов убывающего сочувствия (по имени английского философа и историка XVIII в. Дэвида Юма). Согласно идее концентрических кругов, чувство общности, привязанности сильнее всего в ближнем круге общения (семья, друзья, соседи) и ослабевает по мере нарастания дистанции (город, страна, остальной мир). Телевидение «без границ» заставляет острее сопереживать далеким нам людям, страдающим от террористических актов, стихийных бедствий, техногенных катастроф, эпидемий, голода. Наиболее отдаленные круги для многих становятся ближними. Как давно уже было замечено, электронные средства коммуникации пересоздают мир по образу «глобальной деревни»...

Распространение телевидения и других средств массовой информации способствует формированию в представлениях людей Мы-образа человечества. Все больше оснований говорить о появлении глобального общественного мнения, например в вопросах защиты окружающей среды, осуждения международного терроризма, преодоления массовой бедности, неприятия превентивных войн и т. п. Все больше укореняется идея диалога культур и цивилизаций. Такой диалог уже стал постоянным процессом, вовлекая в свою орбиту на различных уровнях все больше представителей разных культур и народов².

Еще в конце 1980-х гг. немецкий социолог Норберт Элиас констатировал появление «нового, всемирного этоса» и особенно расширение идентификации межчеловеческих отношений. «Существуют, – писал он, – многие признаки развития нового глобального чувства ответственности за судьбу индивидов, оказавшихся в нужде, независимо от их государственной или племенной принадлежности, их групповой идентичности в целом» [Элиас 2001: 233]. Сегодня исследова-

¹ Подробнее о становлении цивилизационной общности человечества см.: Чумаков 2005; 2006.

² Под эгидой ООН группа выдающихся интеллектуалов, представляющих страны Запада и Востока, Севера и Юга, подготовила и распространила книгу-доклад «Преодолевая барьеры. Диалог между цивилизациями» [2002]. Авторы ставят вопрос о новой парадигме глобальных отношений, об универсальной глобальной этике.

тели считают возможным говорить о формировании общемирового консенсуса по ряду ключевых гуманистических ценностей, о тенденции к синтезу основных ценностей Востока и Запада [Этциони 2004: 43 и далее]. Социологические исследования дают основания утверждать, что у народов многих стран, принадлежащих к разным культурным типам, есть, несмотря на разделяющие их барьеры, общие нравственные начала.

Поэтому не выглядит совсем утопичной идея глобального нормативного синтеза [Там же: 61]. Поиски в этом направлении ведутся многими, они составляют смысл деятельности различных международных организаций и форумов. Одной из важных акций в свое время была разработка «Хартии Земли» (2000), которую можно рассматривать как проект своего рода морального кодекса планеты. Однако при всем этом надо признать, что на массовом уровне приверженность общечеловеческому Мы-единству отстает от уровня интеграции мира и требований времени.

Было бы, конечно, наивным рассчитывать на то, что в обозримом будущем общечеловеческое «Мы, народы...» (Устав ООН) станет присуще большинству землян, отодвинув на второй план самоидентификацию людей со своей нацией, государством или какой-то малой группой. По понятным причинам наиболее продвинутым Мы-чувством обладают космополитические глобальные элиты в мире науки, литературы, искусства, политики, международных организаций, финансов, бизнеса. Труднее этого ожидать от большинства рядовых граждан. Но даже меньшинство, идентифицирующее себя с человечеством, может играть роль катализатора формирования глобального общества как субъекта, реализующего себя в тех или иных формах глобального управления.

Становление глобального общества

Общество – совокупность правовых, политических, хозяйственных отношений, то есть некая институционально скрепленная социальная целостность. С точки зрения системного подхода социум можно представить как комбинацию трех основных институциональных систем со своими особыми функциями: государства (политическая власть), рынка (отношения обмена) и гражданского общества (независимые ассоциации граждан). Национальные общества конституируются как государства (nation-state). Мировой социум отличается тем, что уже существует глобальный рынок, формируются зачатки глобального гражданского общества («мирогражданское общество» по Хабермасу), но отсутствует адекватная этому глобальная политическая структура. Объединенные Нации остаются общим форумом наций-государств, «объединенных» лишь формальной принадлежностью к этой организации, но фактически скорее разъединенных. Напрашивается вывод о том, что экономическую глобализацию необходимо дополнить «политическими конструкциями соответствующих масштаба и прочности» [Киссинджер 2002: 261].

Каковы перспективы реального объединения человечества во всемирное общество? Есть ли для этого какие-то реальные основания в современной действительности? Правомерно ли говорить о формировании общих интересов и общих целей человечества? Это ключевые вопросы с точки зрения обсуждаемой темы.

Идея единства человечества имеет свою историю. В числе первых ее авторов следует назвать голландского политического мыслителя Гуго Гроция (1583–

1645), который связывал перспективу установления мира на Земле с проектом договорного сообщества народов и государств в мировом масштабе (*magna universitas*). Но в его время это была чистая утопия – система имперского гегемонизма и подстроенная к ней с XVII в. система национальных государств еще долго могли сохранять и сохраняли собственную динамику.

Кульминация наступила в XX в. с его двумя мировыми войнами, десятками колониальных, национально-освободительных и гражданских войн, унесших более ста миллионов жизней, и холодной войной двух сверхдержав, создавших колоссальные арсеналы ракетно-ядерного оружия и готовившихся к гонке вооружений в космосе. В этой предельной, по сути дела, ситуации потребность в объединении мира, в установлении какого-то более устойчивого и управляемого мирового порядка приобрела императивный характер.

Эта объективная потребность пробивает себе дорогу крайне противоречивым образом. XX в. стал свидетелем попыток принудительной унификации мира на идеологической основе: сначала как коммунистического (в коминтерновской интерпретации), пролетарско-классового проекта Всемирной Республики Советов; затем – как нацистско-фашистского проекта «нового мирового порядка» на основе идеи господства «высшей расы»; потом, после распада СССР, – как неолиберального проекта в духе так называемого вашингтонского консенсуса, проекта глобальной американской империи («Глобамерика») и в противостояние ему – проекта всемирного исламского халифата. Все эти проекты несут на себе печать традиционных представлений господства и подчинения, они не могли и не могут дать адекватного ответа на вызовы современности.

Но XX в. – это и продуктивные поиски решений, ведущих к формированию мирового общества как целостности, скрепляемой общими интересами и ценностями. Усилия в этом направлении диктуются тем, что рамки многих процессов развития и решения многих проблем все больше задаются сегодня человечеством как социальным целым, как главной на сегодняшний день «единицей выживания» (Н. Элиас). В результате этих усилий образуется сложный институциональный каркас будущего мирового общества.

Прежде всего это глобальные центральные учреждения. Первый опыт, с Лигой Наций, по известным причинам оказался неудачным, но Организация Объединенных Наций при всех ее недостатках существует вот уже более шести десятилетий, занимая в силу своего универсального характера центральное место в системе современных международных отношений в качестве коллективного инструмента поддержания мира и безопасности на планете. Мало кто оспаривает незаменимую роль специализированных учреждений ООН, которые выполняют разнообразнейшие функции, связанные с решением общих экономических, социальных, культурных проблем современного мира, в особенности проблем, стоящих перед развивающимися и наименее развитыми странами. Выражение «мировая внутренняя политика» (*Weltinnenpolitik*) появилось, таким образом, не на пустом месте.

Далее – это тысячи многосторонних и двусторонних договоров, соглашений и конвенций, которые образуют весьма продвинутую систему международного права, позволяющую в принципе регулировать отношения между государствами во всех сколько-нибудь значимых сферах, где соприкасаются их интересы. Современная система международного права включает нормы, обязательные для

соблюдения, предусматривая возможность санкций за их нарушения. Многие государства признают (далеко не всегда соблюдая) принцип верховенства норм международного права над национальным законодательством. Укрепляется понимание того, что время абсолютного суверенитета ушло в прошлое [Гринин 2008].

Предприняты – впервые в истории – попытки выработать общую стратегию мирового развития. Наиболее известная из них (хотя и оспариваемая многими) – одобренная второй Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (КОСР-2, Рио-де-Жанейро, 1992) программа перехода человечества к устойчивому развитию (sustainable development), то есть социальному развитию, совместимому с сохранением окружающей природной среды и интересами будущих поколений (“Agenda 21”).

Эта программа встретила противодействие как со стороны крупного бизнеса, да и части публики в богатых странах, поскольку она предполагает определенное ограничение рынка и культа потребительства, так и в развивающихся странах, где заподозрили возможность использования ее против интересов бедных стран. Однако принцип устойчивого развития сохраняет свое значение и получил подтверждение в Декларации тысячелетия, одобренной лидерами стран мира на саммите ООН в 2000 г. Декларацию тысячелетия, как и включенные в нее цели в области развития на 2015 г., предусматривающие сокращение бедности в мире, также можно рассматривать как проект общемировой стратегии развития.

В круг общественных дискуссий входит идея глобального социального контракта между гражданами и властью имущими по проблемам, порождаемым глобализацией и ее последствиями. Она получила отражение – правда, однобокое – в идее Глобального договора (Global Compact), выдвинутой бывшим генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном (1999) с целью налаживания сотрудничества ООН и международных неправительственных организаций с частным бизнесом в решении проблем мирового развития. Присоединение к Договору предполагает выполнение корпорациями определенных обязательств в вопросах соблюдения прав человека, норм трудовых отношений и охраны окружающей среды. Этот институт функционирует, хотя еще в довольно скромных масштабах. В этом контексте следует упомянуть также проект Договора наций (Compact among Nations) о целях в области развития, предложенный авторами Доклада о развитии человека за 2003 г.³

В поисках модели мироустройства

Эволюция человечества всегда была и в значительной мере остается стихийным процессом. Неотъемлемое свойство стихийных процессов – их инерционность. Формы социальной жизни закрепляются и воспроизводятся посредством религиозных верований, обычаев, моральных и правовых норм, политических институтов. В условиях медленных или сравнительно медленных темпов развития это не создавало проблем глобального масштаба. Но в XX в. положение человечества радикально изменилось. Модели мирового развития, основанные на экстраполяции в будущее сегодняшних реальных тенденций, определенно указывают на снижение способности обществ адаптироваться к новым условиям в порядке «самонастройки». Негативные тенденции и угрозы нарастают быстрее, чем

³ В более широком, социально-политическом плане идея Глобального договора обсуждается в книге: Held 2004.

сказываются результаты спорадических, разрозненных и постоянно запаздывающих усилий поставить их под контроль.

Пытаясь обнаружить то «твердое ядро» в организации мирового общества, которое может придать ему целостность, идентичность и способность ответить на вызовы времени, исследователи приходят к выводу, что его следует искать в проблематике **международного управления** [см., например: Kratochwil 1986]. Проблема глобального управления (управляемости) уже давно витает в воздухе. Серьезные наблюдатели признают: «Наша планета плохо управляется» (Г. Шмидт), некоторые идут дальше, квалифицируя состояние мировой системы как близкое к хаосу.

Проблема управления, управляемости, способности управлять является, по существу, центральной в современной глобалистике. Естественным представляется связывать повышение степени управляемости глобальными процессами с ООН, с укреплением ее авторитета. Значение этого широко признается, предложений о реформе ООН выдвинуто немало. Среди них – рекомендации, которые содержатся в докладе «Более безопасный мир: наша общая ответственность», подготовленном в свое время по поручению Кофи Аннана Группой высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (2004), а также в ряде других докладов, опубликованных позднее.

При всей важности повышения авторитета и эффективности ООН этого недостаточно. Эффективное управление невозможно без управляющих органов, наделенных **властными полномочиями**. Применительно к глобальному социуму речь идет об институтах наднациональной власти, тогда как ООН может действовать лишь с согласия представленных в ней национальных государств (а их более 190). Существующая международная институциональная система не может обеспечить должного уровня управляемости глобальными процессами. В отсутствие институтов, обладающих необходимыми властными полномочиями, и упирается, по существу, проблема обретения человечеством качеств субъекта, способного направлять свое развитие.

Возможно, первым, кто попытался облечь идею всемирной власти в систему логически обоснованных аргументов, был Данте Алигьери (1265–1321), этому посвящен его трактат “De Monarchia”. Размышляя о судьбах раздираемой распри родины, он пришел к следующим выводам. Чтобы разрешить спор между двумя правителями, ни один из которых не может подчинить себе другого, нужна третья власть, стоящая над ними. Но ей в свою очередь будет противостоять какая-то равная сила, то есть арбитром должна стать власть, обладающая юрисдикцией еще более высокого уровня. В пределе, следовательно, нужна единая высшая власть, только она может наилучшим образом послужить благополучию человечества [Данте Алигьери 1968: 305–362].

К идее **мирового правительства** обращались политические мыслители XVIII в., развивая концепцию всеобщих естественных прав, которые требовали воплощения в какой-то всеобщей политической структуре. Интерес к этой идее подстегнули мировые войны XX в. и осознание глобальных проблем. С этой идеей выступали в свое время Фердинанд Тённис, Торстейн Веблен, Бертран Рассел, Альберт Эйнштейн, Андрей Сахаров и др.⁴ Метафорически функцию мирового

⁴ Идея мирового правительства и сейчас довольно популярна в кругах интеллектуальной элиты. Так, известный драматург Александр Гельман, отвечая в одном из интервью на вопрос, какая пьеса была бы, на

правительства приписывали ООН, ведущим международным финансовым институтам, «семерке», НАТО, наконец, Соединенным Штатам. Но неизменно вставал вопрос о легитимном источнике власти (то есть отсутствии такового) на мировом, надгосударственном, уровне.

Поэтому параллельно получила развитие идея **всемирной федерации** государств. Первым ее артикулировал, по-видимому, Иммануил Кант: в его трактате «Вечный мир» (1795) проводилась мысль, что суверенные национальные государства морально обязаны не допустить войны и международной анархии, отдав себя под цивилизованную власть закона. В XX в. эта идея воплотилась в федералистских теориях и движениях, которые возникли еще в 30-е гг., затем получили развитие после Первой мировой войны, особенно в конце 40-х и в начале 50-х гг. прошлого века. Возникли различные организации, которые создали Всемирную ассоциацию федералистов, принявшую затем название «Мировое федералистское движение». В противовес Уставу ООН стали появляться проекты всемирных конституций: самая ранняя – в 1948 г., позднее – проект конституции Федерации Земли (1968) и десятки других (известно до 150 таких проектов).

В конце 60-х гг. прошлого столетия под руководством Сола Мендловица и Ричарда Фолка (США) был предпринят международный исследовательский проект по моделированию мирового порядка (World Order Model Project), в котором приняли участие ученые из многих стран, в том числе наши соотечественники Э. Араб-Оглы, И. Бестужев-Лада и др. Исследования фокусировались главным образом на поиске и обосновании какой-то формулы глобального управления. При этом одни, как С. Мендловиц, К. Ф. Вайцеккер, высказывались в пользу идеи мирового правительства, другие, как Р. Фолк, усматривали в этом крайность, которой следует избегать. Последний разработал концепцию «центральной направляющей системы» (central guidance system, или human guidance). Близкой позиции придерживался Эрвин Ласло, он, в частности, развивал концепцию саморегулирующейся мировой системы, действующей на основе принципа обратных связей (World Homeostat System).

В этом направлении развивали свои идеи и авторы некоторых докладов Римскому клубу. По инициативе последнего была разработана серия моделей, существенно поколебавших традиционный взгляд, согласно которому социально-экономические проблемы и противоречия человеческого общества всегда разрешаются сами собой. Приводились серьезные, обоснованные аргументы в пользу качественно иного уровня организации мирового сообщества. В обобщающем докладе «Первая глобальная революция», представленном от имени Совета Римского клуба [Кинг, Шнейдер 1991], предлагаемая стратегия на XXI в. фокусировалась на вопросах управления и способности управлять.

Проблематика глобального управления привлекла внимание лидеров Социалистического интернационала: в 1992 г. была образована Комиссия по глобальному управлению и сотрудничеству, которую возглавили Ингвар Карлссон (Швеция) и Шридат Рэмфал (Гайяна); в подготовленном под их руководством докладе “Our Global Neighbourhood” (1995) [Наше глобальное... 1996] обосновывалась идея управляемости мирового развития. XXII конгресс Социинтерна (Сан-Паулу, Бразилия, 2003) одобрил Декларацию, в которой изложены взгляды и предложения по вопросам глобализации и глобального управления, а также доклад «Управление в гло-

его взгляд, интересна и волновала бы людей, назвал сюжет о разорившемся миллионере, решившем возглавить движение «За мировое правительство» [см.: Независимая газета. – 2009. – 26 января].

бальном обществе – социал-демократический подход» [Governance... n.d.]. На необходимость включения инструментов глобального управления в международное право указывалось и в докладе Совета Взаимодействия (1992), созданного в свое время бывшим канцлером ФРГ Гельмутом Шмидтом.

Говоря о глобальном управлении, следует подчеркнуть, что это прежде всего управление **процессами**, а не территориями. Управление не «вместо» национальных государств, а вместе с ними. Укрепление института государства – важнейшее условие создания более стабильного и управляемого мирового порядка⁵. Глобальное управление подразумевает и механизмы саморегулирования на основе использования международно признанных индикаторов – измеряемых и поддающихся проверке параметров, соблюдение которых необходимо, чтобы обеспечить желаемый вектор изменений.

Контурь новой мировой архитектуры

Ни мировое правительство, ни всемирная федерация не имеют шансов на реализацию в современном мире. Но если не это, то что? Как, не впадая в беспочвенную утопию мирового государства, возместить дефицит наднациональной власти? И достичь этого не в результате ее узурпации одной сверхдержавой или группой держав и их господства над миром, а на основе консенсуса в отношении общих интересов и ценностей и обязывающих международных соглашений? Есть ли какой-то материал для этого в мировой практике?

Прежде всего нужно констатировать, что некоторые структуры с ограниченными наднациональными функциями уже существуют. Это, во-первых, такие многофункциональные институты, как:

– Совет Безопасности ООН, правомочный, согласно Уставу ООН, принимать обязывающие решения по вопросам поддержания мира и безопасности, вводить санкции и использовать военно-полицейские силы ООН. Конечно, Совет не является в строгом смысле слова наднациональной властью, так как его члены принимают решения согласно инструкциям правительств, которые они представляют, существует право вето, а военно-полицейские силы предоставляются национальными государствами и остаются под их юрисдикцией.

– Европейский союз – наиболее интегрированная в наше время наднациональная структура, эволюционирующая (при всех известных трудностях) в направлении европейской федерации. Европейская Комиссия (исполнительный орган – правительство) и Европейский Парламент представляют собой наднациональные органы власти в собственном смысле. Создано Европейское оборонное агентство, формируются Европейские силы обороны и безопасности (Европейский корпус).

– Совет Европы – межправительственная политическая организация, в которую входят все европейские государства (кроме Белоруссии), принявшие на себя определенные обязательства в отношении соблюдения прав человека. Его рабочие органы – Комитет Министров, Парламентская Ассамблея (ПАСЕ), Международный секретариат. Одно из главных направлений деятельности Совета представляет Европейский суд по правам человека, его решения обязательны для ис-

⁵ Веские аргументы в пользу этого тезиса см.: Fukuyama 2004. В издании на русском языке: Фукуяма 2006.

полнения государствами, подписавшими Европейскую конвенцию по правам человека.

Во-вторых, существует ряд монофункциональных наднациональных институтов:

– Международный суд – главный судебный орган ООН. Согласно Уставу ООН, Суд по решению Совета Безопасности или на основе обращения заинтересованных сторон может рассматривать юридические споры между государствами, при этом его решения обязательны для исполнения сторонами, признающими его юрисдикцию. В случае когда невыполнение решения Суда угрожает поддержанию мира и безопасности, гарантом выполнения решения выступает Совет Безопасности ООН⁶.

– Международный уголовный суд в Гааге (договор о его создании вступил в силу в 2002 г.)⁷.

– Международный трибунал по бывшей Югославии в Гааге (учрежден в 1993 г.).

– Международный трибунал по Руанде в Аруше (учрежден в 1994 г.).

Есть, наконец, международные организации, которые по своим функциям приближаются к наднациональным и компетенция которых может быть расширена в целях повышения их эффективности, например:

– Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), в обязанности которой входит не только локализация пандемий, но и их предотвращение, что предполагает получение достоверной информации и беспрепятственный доступ к очагам заболеваний.

– Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) – оно правомочно контролировать соблюдение соответствующих международных соглашений и проводить инспекции на национальных ядерных объектах (сейчас – с согласия соответствующих государств).

– Всемирная торговая организация (ВТО), в составе которой имеется постоянно действующий апелляционный орган, решения которого обязательны.

– Международная организация труда (МОТ) – она способна дать объективную и беспристрастную оценку практики и законодательства по трудовым стандартам, но пока не имеет возможности контролировать соблюдение трудового права (хотя уже существует Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций).

– Международная организация уголовной полиции (Интерпол).

– Более самостоятельную роль могут приобрести в будущем международные организации руководителей некоторых государственных учреждений (например, Центральные банков).

Наднациональная власть должна, в принципе, обладать несколькими обязательными признаками, а именно: руководствоваться только международным правом, действовать на основе соблюдения прав человека и принципов демократии, располагать необходимыми полномочиями и ресурсами. Большинство названных организаций и органов не вполне удовлетворяют этим критериям. Отсюда идея

⁶ Международный суд ООН состоит из 15 независимых судей, избираемых сроком на 9 лет из числа лиц высоких моральных качеств, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым в их странах к назначенным на высшие судебные должности, или являющихся юристами с признанным авторитетом в области международного права.

⁷ Прокурора и судей Международного уголовного суда избирает Ассамблея государств-участников; судей международных трибуналов – Генассамблея ООН; те и другие независимы и должны руководствоваться в своих действиях исключительно уставами судов и международным правом.

создания новых или преобразованных из существующих функциональных глобальных агентств, наделенных полномочиями и ресурсами для оперативного решения конкретных проблем во взаимодействии с соответствующими национальными органами, на основе принципа субсидиарности⁸. Это могли бы быть:

– Глобальное агентство безопасности и развития, которое выполняло бы функции по борьбе с экстерриториальными террористическими структурами, наркотрафиком, международными преступными группировками, оказывало содействие государствам, правительства которых не в состоянии выполнять обязательства в отношении своих граждан, вытекающие из международно признанных норм.

– Глобальное агентство по чрезвычайным ситуациям. Такой международный орган мог бы более оперативно и эффективно реагировать на крупные природные и техногенные катастрофы, чем это удается сейчас, когда государства в этих случаях действуют в индивидуальном порядке, а согласование их усилий требует времени.

– Глобальное агентство по охране окружающей среды могло бы выполнять задачи по борьбе с изменением климата и улучшению экологической обстановки на планете – задачи, для решения которых у соответствующих органов ООН нет достаточных полномочий.

– Глобальное энергетическое агентство (на базе существующего в системе ОСЭР Международного энергетического агентства): его задачей было бы регулирование мировых рынков энергоресурсов (ныне все более хаотичных), а также содействие внедрению энергосберегающих и энергоэффективных технологий и развитию альтернативных источников энергии.

– Всемирная организация здравоохранения, права которой пока довольно ограничены, могла бы более эффективно действовать в качестве Глобального агентства по здравоохранению, наделенного соответствующими полномочиями по сбору информации, предотвращению или локализации вспышек опасных инфекционных заболеваний.

– Есть и другие идеи, например о создании независимого Международного фонда развития, Международного суда по делам о несостоятельности стран-должников, Международной финансовой организации под мандатом ООН и т. п.⁹

Эти уже существующие или предполагаемые институты могли бы стать строительными блоками такой новой международной архитектуры, которая, претендуя на решение всех проблем, позволяла бы постепенно преодолевать слаботи существующей мировой системы.

Реализация этих идей и проектов возможна лишь при условии преодоления крайностей глобального неравенства, более справедливого распределения богатства и ресурсов, уменьшения противоречий между развитыми и развивающимися странами. А также – согласия и поддержки со стороны крупнейших государств

⁸ Эту идею развивает видный американский социолог, признанный глава социоэкономической школы Амитаи Этциони в упомянутой выше книге «От империи к сообществу». Причем Этциони идет еще дальше, допуская появление в будущем «глобальной нации», «глобального правительства» и «глобального государства», но эти предположения выходят за горизонт достоверного прогнозирования.

⁹ В Предложениях, представленных Россией к лондонскому саммиту «Группы двадцати» (апрель 2009 г.), обратил на себя внимание призыв к усилению роли наднациональных структур в качестве регуляторов финансовых рынков и к созданию наднациональной резервной валюты.

(и экономик!), представляющих большинство населения мира, включая, конечно, Соединенные Штаты Америки.

Утопии... сбываются. Кажущееся утопией может сбыться

Переживаемый миром цивилизационный кризис актуализирует поиски такой политической стратегии и такой модели глобального управления, которые бы в наибольшей мере отвечали интересам всего мирового сообщества. Заявленное новым американским президентом Бараком Обамой стремление к переменам, в том числе в области внешней политики, породило в мире большие надежды. Возможно ли негегемонистское лидерство Соединенных Штатов, то есть лидерство, ориентированное на глобальное партнерство, на поиски согласия, на содействие новому мироустройству?

Общественное мнение в США не столь однозначно настроено в отношении гегемонистских притязаний неоконсервативного истеблишмента. Согласно опросу, проведенному там в конце истекшего столетия, 67 % респондентов высказались за усиление ООН, 60 % – за усиление ВТО, 66 % поддержали (в отличие от правительства) идею Международного уголовного суда. «Очевидно, что умонастроения американцев относительно гегемонистской роли США в мире были по большей части не агрессивны, и односторонний подход не пользовался популярностью», – комментировал Бжезинский [2005: 252–253].

Тем не менее, и в США, и за их пределами многие политологи связывают поддержание стабильности в мире с американской гегемонией. Или с какой-то другой гегемонией, которая придет ей на смену. Будут ли это США вкупе с Европейским союзом? Или альянс США и Китая? Или Россия – Индия – Китай? Все это гипотетические варианты. Главное же в том, что никакая силовая гегемония не решит проблем человечества. Фундаментальные ограничения социокультурного характера, на которые наталкивается гегемонизм в современном мире, рано или поздно должны побудить великие державы умерить гегемонистские амбиции и поддержать негегемонистскую институциональную систему глобального управления.

Сегодня это может казаться утопией. Возникает много трудных вопросов... Но очевидно одно: американское «однополярное» видение мира все меньше отвечает меняющейся конфигурации мировых сил. Слабеют позиции США, возвышаются Китай, Индия, возрастает роль России в мировой политике. В дискуссиях на эту тему все более определенно вырисовывается представление об укреплении коллективных начал в мировой политике, о переходе от дискредитировавшего себя унилатерализма к многостороннему кооперативному сотрудничеству.

«Вернуть политику в центр международных дебатов», – так определил замысел Конференции по мировой политике в Эвиане (октябрь 2008 г.) ее инициатор, президент Французского института международных отношений Тьерри де Монбриаль¹⁰. Выступая в Эвиане, президент Франции Саркози призвал создать новую систему глобального управления (new world governance), отвечающую условиям XXI в.¹¹ Эту идею поддержал и принявший участие в конференции российский президент Д. Медведев, подчеркнув значение «коллективных структур глобального управления»¹².

¹⁰ Интернет-ресурс. Режим доступа: www.worldpolicyconference.com

¹¹ Интернет-ресурс. Режим доступа: www.ambafrance-uk.org

¹² Интернет-ресурс. Режим доступа: www.president.kremlin.ru

На саммите «Группы двадцати» в Вашингтоне (ноябрь 2008 г.) была признана необходимость «более широкого политического ответа» на нынешний финансово-экономический кризис и в частности – необходимость реформирования международных финансовых институтов, усиления «режимов регулирования» на глобальном уровне. Конкретные меры в этом направлении одобрены лидерами «двадцатки» в Лондоне (апрель 2009 г.). Установки «Группы двадцати» нашли поддержку со стороны Всемирного экономического форума в Давосе. Как сказал в своем обращении к участникам форума его основатель и председатель Клаус Шваб, нужно «помочь спроектировать (to help design) системы и институты, в которых мир нуждается для того, чтобы реально сотрудничать и более действенным образом противостоять глобальным вызовам»¹³.

Препятствия на пути становления управляемого и более демократического мирового порядка огромны. Оснований для скептицизма в отношении самой этой идеи и тем более ее перевода в практическую плоскость немало. Но существуют и обнадеживающие факторы, поскольку в целом развитие идет все же в сторону все большего единства мира.

Глобализация не означает «конца политики» и не обрекает на безальтернативность. Задача «текущего момента» – преодолеть отставание «политической глобализации» от экономической, институционально обеспечить необходимый уровень управляемости тем глобальным миром, в котором все мы сегодня живем. Другими словами, придать международному сотрудничеству новое качество, адекватное изменившимся условиям бытия человечества, новым условиям обеспечения международной безопасности во всех ее ипостасях, новому уровню взаимозависимости стран и народов.

Для оценки предлагаемых проектов и концепций глобального управления необходим соответствующий временной масштаб. То, что кажется невозможным сегодня, может осуществиться в будущем. Кто бы мог в середине XIX в. вообразить себе появление спустя сто лет Организации Объединенных Наций? Кто мог полвека назад представить себе, что из Европейского объединения угля и стали вырастет нынешний Европейский союз? Разница в том, что для решения осаждающих человечество проблем остается все меньше времени. Поэтому действовать надо сегодня – только так можно приблизиться к установлению приоритета человека в XXI в.

Литература

Бжезинский З. Выбор. Глобальное господство или глобальное лидерство? / пер. с англ. М. : Международные отношения, 2005.

Гринин Л. Е. Глобализация и процессы трансформации национального суверенитета // Век глобализации. 2008. № 1. С. 86–97.

Данте Алигьери. Малые произведения. М. : Наука, 1968.

Кинг А., Шнейдер Б. Первая глобальная революция. Доклад Римского клуба / пер. с англ. М. : Прогресс, 1991.

Киссинджер Г. Нужна ли Америке внешняя политика? / пер. с англ.; под ред. В. Л. Иноземцева. М. : Ладомир, 2002.

Наше глобальное соседство: Доклад комиссии по глобальному управлению и со-

¹³ World Economic Forum Annual Meeting 2009. Welcome Address by Klaus Schwab. Wednesday 28 January.

трудничеству / пер. с англ. М., 1996.

Преодолевая барьеры. Диалог между цивилизациями / под ред. С. П. Капицы, пер. с англ. М. : Логос, 2002.

Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке. М. : АСТ, 2006.

Чумаков А. Н. Глобализация. Контуры целостного мира. М. : Проспект, 2005.

Чумаков А. Н. Метафизика глобализации. Культурно-цивилизационный контекст. М. : Канон+; Реабилитация, 2006.

Элиас Н. Общество индивидов / пер. с нем. М. : Прогресс, 2001.

Этциони А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям / пер. с англ.; под ред. В. Л. Иноземцева. М. : Ладомир, 2004.

Brzezinski Zb. Out of Control. Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century. N. Y. : Collier Books, 1993.

Fukuyama F. State Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century. Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 2004.

Governance in a Global Society – the Social Democratic Approach [Электронный ресурс]. URL: <http://www.Socialistinternational.org>

Held D. Global Covenant. The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus. Cambridge : Polity Press, 2004.

Kratochwil F. V., Ruggie J. G. International Organization: a State of the Art and the Art of the State // International Organization. 1986. Vol. 40(4).