

## «ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ» И РОЛЬ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЕГО СТАНОВЛЕНИИ

*Глобальное управление рассматривается как механизм противодействия глобальным вызовам и как прообраз будущего мироустройства. Анализируются сильные и слабые стороны идеи «глобального управления». Особое внимание уделяется роли неправительственных организаций, их статусу, методам деятельности и роли в формировании глобального управления.*

**Ключевые слова:**

*глобализация, глобальное управление, глобальные проблемы, международные отношения, международные неправительственные организации, ООН.*

Проблема глобального управления является сейчас одной из самых популярных и дискуссионных тем среди экспертов-международников, политологов, менеджеров, юристов. Активно она обсуждается и в заинтересованных кругах гражданского общества. Проблемы и «вызовы» глобализации становятся всё более очевидными для каждого, а решения и «ответы», предлагаемые современными государствами и межгосударственными институтами оказываются недостаточно эффективными. В этой связи встаёт вопрос о новой системе управления мировым сообществом, становящимся всё более взаимозависимым и – одновременно – более уязвимым.

При рассмотрении глобализации может показаться, что изначально этот процесс никем и ничем не управлялся. Мера хаоса нарастала, но была некритичной. И лишь только технологическая и информационная революция второй половины XX в. ускорила и резко обозначила этот процесс: повысилась плотность и скорость коммуникаций, потребовались иные масштабы и меры в сфере принятия управленческих решений, обнажились проблемы гигантских диспропорций между развитыми и развивающимися странами. На самом деле, конечно, любая тенденция мирового развития на каждом историческом этапе находила свои управленческие решения. И долгое время механизмами такого глобального менеджмента являлись Вестфальские соглашения 1648 г., определившие статус суверенных государств и, в целом, – Вестфальскую систему международных отношений. А также – окончательно кодифицированное в XX в. международное право.

Роль государства и права в системе управления международными отношениями определялась традиционными представлениями о силе («мощи») политического

субъекта и связывалась с волей правителя-суверена и подчинённой этому правителю волей подданных. Правитель-суверен или правительство суверенного государства олицетворяли совокупную волю народа (многих) и принимали решения путём договора или войн с другими такими же суверенами. По мере усложнения системы – роста промышленности, торговли, конкуренции, технологических достижений – появились новые средства решения международных проблем – мировые войны и международные организации различной направленности и масштабов. Повысилась политическая роль крупного бизнеса, мировой общественности, отдельных политиков, деятелей культуры и харизматических лидеров. Однако все эти меры до определённого момента соответствовали принципам Вестфальской системы. Традиционные законы и нормы права какое-то время сохраняли запас прочности при нарастающих изменениях. Роль субъектов, принимающих глобальные решения, была распределена между правительствами великих держав и международными (межправительственными) организациями. Можно сказать, что биполярная система с двумя центрами силы в США и Советском Союзе, а также ООН были своеобразным «мировым правительством» второй половины XX в. А Устав ООН стал рассматриваться как некий кодекс поведения для государств (хотя, конечно, весьма далёкий от прообраза мировой Конституции). Противодействовать хаосу и поддерживать относительную стабильность помогали различные политические, экономические и военные альянсы, а также возможности ООН как демократической трибуны и «коллективного разума». Борьба за союзников и «дружба против кого-то» в рамках существующего международного права и институтов и составляла суть мировой политики. «Мировое правительство»

в этом историческом контексте состояло из государственных элит (развитых государств) и бюрократии крупнейших международных организаций.

Именно на это «мировое правительство» и возлагались большие надежды и после трансформации биполярной системы, информационной революции, появления Интернета и распространения сетевых технологий, качественного и количественного роста гражданского общества, обострения глобальных угроз. Однако стало очевидным, что содержание системы, появившиеся в ней новые структуры и типы коммуникаций вступили в противоречие с традиционной формой. Для новых акторов и типов взаимодействий она оказалась «прокрустовым ложем», в котором приходится существовать, но трудно развиться. Энергия противодействия порождает ситуацию неуправляемого хаоса в мирополитических отношениях. В этой связи стали востребованными исследования по синергетике, по процессам управления сложными неравновесными системами. И они нашли свою интерпретацию в политологии и теории международных отношений. Само понятие «мирового (или глобального) правительства» было потеснено многофункциональным – «глобальным управлением».

**Формирование понятия «глобальное управление».** Стало традиционным при определении «глобального управления» приводить исследования Дж. Розенау [8]. Он проанализировал английские термины «government» (правительство) и «governance» (управление). Понятие «правления» включает в себя некие структуры, наделённые властными полномочиями и опирающимися на общественное и международное признание. Властные функции правительства также закреплены в праве, в конституциях государств. Правовые механизмы наделяют правительства не только всей полнотой власти, но и возлагают на него всю меру ответственности. «Управление» понимается, прежде всего, как функция некоего процесса; в нашем случае – процесса глобального развития, глобализации. Само понятие «управления» не подразумевает персонификации власти и создания конституционно закреплённых властных структур. Напротив, такая система «глобального управления» предполагает гибкость, сменяемость и взаимозаменяемость своих структур, быстрое реагирование на изменение процессов и поведение акторов. Однако, мера ответственности в «глобаль-

ном управлении» не фиксируется законодательно. Успешность такого управления определяется эффективностью, выгодой, ростом доступных социальных благ или же отсутствием перечисленного. Отсутствие властных функций и ожидание того, что глобальная система управления сама организует себя, чревато для мирового сообщества возможностью усугубления социальных диспропорций, конфликтности и хаотизации международных процессов.

Таким образом, идеи «глобального (мирового) правительства» и «глобального управления» должны были бы быть адаптированы к реалиям современного мира. Нужно учитывать, с одной стороны, невозможность построения всемирной империи (или федерации) и наделения мирового правительства конкретными полномочиями и обязательствами, с другой – непреодолимость в обозримом будущем социально-экономических, культурных и прочих диспропорций в глобальном масштабе, которые не позволят управлять миром как совокупностью корпораций.

**«Глобальное управление» как противодействие вызовам глобализации.** Несмотря на всю противоречивость применения «глобального управления» для регулирования мировых процессов, сама идея весьма удачно подошла для мобилизации усилий по противодействию глобальным проблемам. Можно сказать, что апробирование идеи «глобального управления» в рамках уже имеющейся глобальной структуры ООН для решения конкретных задач стало площадкой для совершенствования данной концепции, с одной стороны, и подготовки общества к её восприятию и признанию – с другой.

Экологические и футурологические исследования 70–80-х гг. XX-го в. относительно будущего человеческой цивилизации (в частности, доклады Римского клуба) приобрели широкий общественный резонанс и внимание ведущих политиков. Желание привлечь внимание к проблемам окружающей среды и выживания человечества перед лицом новых вызовов, а заодно сплотить мировое сообщество и попытаться обойти традиционные противоречия, побудило начать процесс реформирования ООН.

Изначально идея «глобального управления» прокладывала себе дорогу в кругах ООН благодаря деятельности трёх независимых комиссий: Независимой комиссии по проблемам международного развития (Комиссии В. Брандта), Всемирной комиссии по окружающей среде и разви-

тию (Комиссии Г.Х. Брунтланд) и Независимой комиссии по вопросам разоружения и безопасности (Комиссии У. Пальме). Собственно, Комиссия Брунтланд была создана в 1983 г. на основе выводов комиссий Брандта и Пальме. Именно в рамках работы этих комиссий впервые прозвучала мысль о необходимости совместного (глобального) управления окружающей средой с целью выживания человечества и сохранения ресурсов для будущих поколений. В 1987 г. впервые был введён термин «устойчивое развитие» в докладе комиссии Брунтланд «Наше общее будущее» («Our Common Future»). «Всемирная программа изменений», сформулированная в данном докладе, предполагала создание системы принятия решений для управления окружающей средой [4].

А уже в 1992 г. была создана организация, в названии которой было прямое указание на необходимость глобального управления – Комиссия по глобальному управлению и сотрудничеству, которую возглавил бывший на тот момент президент Социнтерна И. Карлссон. В 2001 г. ей на смену пришла Комиссия по глобализации, но направление деятельности осталось тем же.

В 1995 г. Комиссия по глобальному управлению подготовила доклад «Наше глобальное соседство» («Our global neighborhood») [7]. В докладе говорилось о необходимости коренного переустройства ООН, и даже выдвигался соответствующий проект, согласно которому в рамках универсальной организации должен был появиться новый орган – Совет экономической безопасности (СЭБ), который бы осуществлял координацию между глобальными и региональными экономиками мира, структурами ООН и региональными организациями. Именно здесь раскрылась идея глобального управления, как системы основанной на демократических принципах и правовых нормах, исполнение которых обязательно для всех. Идеологической основой глобального управления также являлась «глобальная гражданская этика», которую предстояло выработать на основе общечеловеческих ценностей с уважением различных культурных, политических и религиозных воззрений.

Впоследствии проект СЭБ не был принят, а функции СЭБ перешли в ЭКОСОС (Экономический и Социальный Совет) ООН. Ранее, с 1992 г., в рамках ЭКОСОС стала функционировать и Комиссия по устойчивому развитию. На эту комиссию и была возложена роль координатора про-

грамм всех специализированных учреждений ООН и других международных организаций, в документах и деятельности которых намечались цели и задачи устойчивого развития.

Таким образом, идея глобального управления окружающей средой (и развитием!) стала постепенно осуществляться и координироваться в рамках специализированных организаций системы ООН с привлечением к сотрудничеству существующих региональных организаций, сетей научно-исследовательских институтов, партнёрских неправительственных организаций.

Почему это стало возможным именно в рамках программ по защите окружающей среды, выживанию и развитию человечества? Прежде всего, потому что экологическая тематика не только глобальна, но и наднациональна и надидеологична. В этом смысле объединить усилия и создать соответствующие сетевые структуры более легко, чем если бы аналогичные организации создавались бы для решения проблем национальных и этнических конфликтов, миграции, экономического неравенства и т.п.

Можно сказать, что экологическая проблема и сопутствующие ей диспропорции глобального развития сыграли (и играют) роль внешней угрозы, «общего врага», для отпора которого нужно выступить единым фронтом, с единым командованием и стратегией. Не случайно, на наш взгляд, концепция «глобального управления» и усилия по её институционализации особенно ярко проявились в середине 90-х гг. XX-го в., когда стало ясно, что bipolarная система с меняющимися полюсами «добра» и «зла» была, хотя и архаичной и несовершенной, но всё же весьма стабильной. Стабильной даже в своей постоянной политической и военной напряжённости. И это стабильное противостояние могло бы продолжаться сколь угодно долго, если бы не технологическая революция, рост гражданского самосознания и, как следствие – появление новых акторов международных отношений, претендующих на реальное участие в мировой политике.

Перемещение акцентов с борьбы за власть и влияние между новыми и традиционными акторами на борьбу за устойчивое развитие и охрану окружающей среды для выживания нынешних и будущих поколений – это некая «разрядка напряжённости». Критика общества потребления и техногенной цивилизации хотя бы немного – в рамках политической моды – способна снизить накал борьбы за все виды

ресурсов, и, в конечном итоге – борьбы за господство. А сетевые формы взаимодействия и управления в рамках решения данных глобальных проблем – вряд ли помогут их решить радикально, но сформируют навыки сотрудничества с правительствами и лицами, принимающими решения, контроля и быстрого реагирования. Таким образом, гражданское общество, качественно и количественно возросшее за последние десятилетия, участвуя (хотя бы даже в малой степени) в системе глобального управления реализует свою активность и снижает протестные настроения.

**Неправительственные организации как элементы системы «глобального управления».** В последние несколько десятилетий неправительственные организации (прежде всего, МНПО) стали полноправными акторами международных отношений и активно влияют на мировые политические процессы. А, следовательно, в меру своих возможностей, НПО пытаются в эти процессы встраиваться и отчасти даже ими управлять.

«В начале XXI века МНПО активно действуют по следующим направлениям:

- поднимают вопросы, которые не затрагиваются деятельностью правительств;
- собирают, обрабатывают и распространяют информацию о международных проблемах, требующих общественного внимания;
- иницируют конкретные подходы к их решению и побуждают правительства к заключению соответствующих соглашений;
- лоббируют правительства и межгосударственные структуры с целью принятия необходимых решений;
- осуществляют наблюдение за деятельностью правительств и межгосударственных структур в тех или иных сферах международной жизни и выполнении государствами и МНПО взятых на себя обязательств;
- мобилизуют общественное мнение и способствуют возникновению чувства причастности «простого человека» к крупным международным проблемам» [3].

Почему для реализации «глобального управления» НПО являются не только возможным, но и необходимым структурным элементом? Прежде всего, потому что, как мы уже выяснили, «глобальное управление» представляет собой **управление процессом**, а не властную форму правления, основанную на принадлежности к династии и/или богатстве. Эта же менеджерская

функция «управления – решения задачи» составляет основу миссии любой неправительственной организации. По сути дела, разница между попытками реализовать идею «глобального управления» и реально работающими международными НПО – только в количестве глобальных проблем, которые необходимо решить. У НПО это ограниченный круг, «глобальное управление» претендует на абсолютный охват. Что, впрочем, делает его утопичным, и вызывает критику даже у сторонников этой идеи. Однако само намерение взять под контроль и, по крайней мере, вовремя и адекватно реагировать на неизбежные и часто непредсказуемые проявления глобализации, заслуживает внимания и дальнейшего развития.

Далее в этой связи необходимо обратить внимание на юридический статус неправительственных организаций. Он уникален, т.к. является нейтральным по отношению к властным полномочиям, получению коммерческой прибыли и принадлежности к какому-либо государству или политической силе.

Официальный статус неправительственных (негосударственных, некоммерческих) организаций определяется внутренним гражданским законодательством и международным правом, прежде всего – Уставом и резолюциями ООН, а также международными конвенциями, принятыми различными межправительственными организациями, с которыми НПО желают вступить в формальные отношения.

Современное международное право не выработало единого определения неправительственной организации, но, тем не менее, можно выделить несколько критериев, которым НПО должны соответствовать. Во-первых, неправительственные организации создаются не на основе межправительственного соглашения и, таким образом, не связаны с суверенитетом государств. Во-вторых, это некоммерческий характер деятельности НПО. В резолюциях ООН это определяется требованием финансирования организации самими членами и/или добровольными взносами [5]. Совет Европы прямо указывает на обязательность «некоммерческих целей» таких организаций. Следовательно, транснациональные корпорации не могут рассматриваться как НПО [6]. Тем не менее, формально некоторые некоммерческие организации, объединяющие представителей бизнеса, лоббирующих коммерческие интересы, признаются в качестве НПО и ООН и Советом Европы (например, Меж-

В-третьих, организация не должна использовать или пропагандировать насильственные методы, что исключает из круга НПО освободительные движения, воюющие или восставшие стороны и прочие вооружённые группировки, даже если их действия легитимны по международному праву (например, Организация освобождения Палестины). И, в-четвёртых, НПО не должна принимать участие в политике с целью достижения власти. Следовательно, в качестве НПО не рассматриваются всевозможные политические партии и оппозиционные объединения, хотя некоторые из них, например, Либеральный интернационал, Социалистический интернационал, Международный союз демократов считаются НПО [1].

Таким образом, неправительственной организацией является любой добровольный некоммерческий союз граждан, организованный на местном, государственном или международном уровне, не имеющий целью достижение власти. Что касается уточнения статуса международных организаций в качестве неправительственных, то кроме необходимого отсутствия межправительственного соглашения, нужно также наличие отделений данной организации, по крайней мере, в трёх странах. Это дополнение было введено резолюцией ЭКОСОС 288 В (Х) 1950 года. И большинство субъектов международного права придерживаются этой трактовки в своих отношениях с международными НПО. В разработанной Советом Европы «Европейской Конвенции о признании международных неправительственных организаций субъектами права» 1991 г. говорится о том, что международный статус НПО подтверждается и при её деятельности в двух странах. Однако обе эти страны должны быть членами Совета Европы [6].

Понятно, что официальная (юридическая) независимость от власти, бизнеса, идеологии, религии и прочих институтов далеко не всегда является таковой в реальности. В настоящее время существуют многочисленные НПО, созданные донорами (правительствами государств, крупным бизнесом, криминальными и террористическими структурами) непосредственно под свои проекты и для решения своих проблем. Но все перечисленные субъекты задействуют НПО именно потому, что юридически последние являются независимыми и нейтральными. А «независимость» – это дорогой элемент имиджа. Именно нейтральный

статус создаёт эффект объективности и незаинтересованности в продвижении чьих-либо национальных и прочих интересов. В свою очередь, защита общечеловеческих ценностей такими нейтральными неправительственными организациями становится своего рода попыткой воплощения мечты о социальной справедливости. Это же стремление к обеспечению социальной справедливости и устойчивого развития подразумевает и идея «глобального управления».

Кроме миссии и статуса есть ещё, на наш взгляд, два аспекта, которые «роднят» «глобальное управление» с деятельностью НПО.

Для любого управления, в том числе и прежде всего глобального, нужны ресурсы и стратегии. Ресурсы могут быть очень серьёзными и дорогостоящими. Например, военная сила или деньги. Понятно, что этими ресурсами обладают государства, транснациональные банки и транснациональные корпорации. И эти крупнейшие «ресурсные» акторы неизбежно встроены – в даже несовершенную – систему «глобального управления» и имеют свои стратегии поведения, устанавливая свои правила игры. Но чтобы осуществлять глобальное взаимодействие, эффективную коммуникацию, нужно иметь более гибкие стратегии и уникальные ресурсы (управленческие и уникальные). Именно ими и обладают НПО.

Эти гибкие стратегии деятельности обусловлены, прежде всего, тем, что НПО в настоящее время развиваются и поддерживают свою жизнедеятельность как сетевые структуры и в режиме сетевых взаимодействий. Именно возможность создания сетей позволяет НПО быстро приобрести транснациональный характер. Для этого достаточно заявить актуальную миссию (цель) и найти сетевых единомышленников. Последующие акции не заставят себя долго ждать. По завершении работы глобальные сетевые коалиции могут также быстро распасться и вновь собираться уже для исполнения других проектов. Такое быстрое реагирование, текучесть, заполнение проблемных «пустот» в социальном пространстве, все эти методы НПО в идеале должны воспроизводиться в системе «глобального управления».

В связи с сетевым принципом работы современных НПО важно отметить ещё один уникальный ресурс, который неправительственные организации эффективно используют. Это информация. Добывают информацию неправительственные организации благодаря всё тем же нейтраль-

ному статусу и своей миссии – это позволяет везде быть и никому не принадлежать (по крайней мере, формально). Работа с полученной информацией, её умелая подача составляют основу деятельности многих НПО. «Эту особенность неправительственных объединений хорошо иллюстрирует типология основных методов деятельности так называемых «транснациональных сетей влияния» (transnational advocacy networks): *информационная политика* (способность доставлять политически важную информацию быстро и надёжно туда, где её влияние будет наибольшим), *символическая политика* (способность вызывать в сознании аудитории, не знакомой с ситуацией, символы, действия и истории, помогающие ей составить представление о сути проблемы), *политика рычагов* (способность подключать к своей деятельности более сильных акторов, когда собственных сил недостаточно для изменения ситуации), *политика подотчётности* (способность обязывать более сильных акторов действовать на основе политики или принципов, которые они формально одобрили) [2].

Это обладание информационным капиталом позволяет не только считаться с НПО как с политической силой, но и делает их реально существующими, хотя и не институционализированными механизмами «глобального управления».

В заключение хотелось бы отметить, что, несмотря на имеющиеся у мирового

сообщества средства, механизмы и организационные структуры для реализации идеи «глобального управления», в действительности в настоящее время она может быть осуществлена лишь в отдельных аспектах международной жизни. Для реального внедрения системы «глобального управления» необходимо упрочение наднациональных структур в региональных организациях, эффективность их деятельности и готовность выходить на более высокий – мировой – уровень. Однако в условиях нынешнего политического и экономического кризиса суверенные государства вряд ли согласятся передать национальную бюджетную политику и руководство вооружёнными силами некоему мировому центру.

Одним из альтернативных путей развития системы «глобального управления» можно рассматривать упрочение роли ООН при условии изменения структуры Совета Безопасности и создании собственных вооружённых сил. Однако реализация этой возможности (как, впрочем, и все разговоры о мировом правительстве и управлении) будут сопровождаться и сопровождаются «теориями заговора» и изучением происков «мировой закулисы», что само по себе невозможно ни абсолютно доказать, ни абсолютно опровергнуть. Подтверждение эффективности и завоевание доверия системы «глобального управления» – дело будущего.

### Список литературы:

- [1] Кузнецова Е.В. Эволюция консультативного статуса международных неправительственных организаций при Экономическом и Социальном Совете ООН // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2001, № 3. – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://www.cenunst.bsu.by/2001.3/kuznetsova.shtml>
- [2] Михеев А.Н. Неправительственные объединения как акторы мировой политики // «Приватизация» мировой политики: локальные действия – глобальные результаты. – М., 2008. – С. 132–133.
- [3] Наумов А.О. Международные неправительственные организации в современной мирополитической системе. – М., 2009 – С. 50–51.
- [4] Павленко В.Б. Устойчивое развитие как инструмент глобализации // Мир и политика. – 2012, № 4 (067). – Интернет-ресурс. Режим доступа: [http://mir-politika.ru/356-ustoichivoe\\_razvitie.html](http://mir-politika.ru/356-ustoichivoe_razvitie.html)
- [5] Резолюция ЭКОСОС 1296 (XLIV) от 23 мая 1968 г. Пункт 36(b). – Интернет-ресурс. Режим доступа: <http://www.un.org/russian/question/eres1296.pdf>
- [6] Статья I Конвенции Совета Европы о признании международных неправительственных организаций субъектами права. – Интернет-ресурс. режим доступа: <http://www.noncommerce.rin.ru/information/priz.html>
- [7] Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance. – N.Y.: Oxford University Press, 1995.
- [8] Rosenau J. Governance in a New Global Order // Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance / Edit. D. Held, A. McGrew. – Polity Press, 2002.