

# Кем и как управляет мир

В мире идут экспериментальные поиски оптимального всемирно-имперского режима с сильным правительством во главе. И их не остановит сложившееся мнение, будто они бесперспективны | **АЛЕКСАНДР КУСТАРЁВ**

**В**округ понятия *global governance*, или «руководство мировыми делами» (либо: «глобальное руководство», «глобальное управление», «всемирная власть»), ныне складывается обширное дискурсивное сообщество<sup>1</sup>. Причем новый дискурс параллелен двум более ранним («международные отношения» и «всемирное правительство») и то ли постепенно их вытесняет, то ли включает в себя, попутно их соединяя. Кроме того, он дает новый импульс и по-новому поворачивает нормативно-политические дебаты о «справедливом» или «эффективном» правлении. Не только во всем мире, но и в масштабах любой партикулярной общности.

## Глобальное руководство или международные отношения?

Скептики считают, что «глобальное руководство» — это просто другое название того, что раньше обозначалось словосочетанием «международные отношения». Их подозрение не совсем беспочвенно. И все же новое понятие (*global governance*) сигнализирует о серьезной *реконструкции* прежнего дискурса. А нужда в такой реконструкции становится все более очевидной по мере дальнейшей эволюции всемирного сообщества и осознания общих проблем и целей человечества (постепенное складывание глобального коллективного

сознания). В качестве другой веской причины нужно назвать трансформацию национал-государства и появление на международной арене наряду с государствами разного рода коллективностей, обнаруживающих волю к участию в мировом порядке и к тому или иному формально-правовому (корпоративному, если говорить конкретно) статусу. Еще одним важным обстоятельством является метаморфоза, которую претерпевала философия дипломатии, все больше подпадавшая под влияние либеральной и неолиберальной концептуализации межгосударственных отношений, то есть *мультилатерализма*<sup>2</sup>.

В магистральном дискурсе «международные отношения» мировое сообщество рассматривалось как совокупность государств, и только государств, а фактически — их правительств. Хотя еще не совсем очевидно, что другие агентства уже решающим образом потеснили государства, а тем более государства вместе с межгосударственными организациями (МГО), тенденция к умножению агентур всемирного взаимодействия налицо. Факт несводимости мирового сообщества к межгосударственным (межнациональным — *international*) отношениям как раз и подчеркивается дискурсом глобального руководства. Подразумевается, что в коллективных решениях, затрагивающих интересы всего мира, принимают участие не одни только государства. Михаэль Цюрн

обобщает новую расстановку агентур следующим образом: имеет место иерархическое управление через государство, но одновременно и горизонтальная структура с участием государств на равных с другими (негосударственными) партнерами или даже вообще без государственного участия<sup>3</sup>.

Вместе с тем слово «управление» («руководство»), в отличие от слова «отношения», указывает на существование единого руководящего центра и сближает новое понятие «глобальное управление» со старым — «мировое правительство» (и, в более абстрактной версии, — «мировая власть»). Но последний дискурс имеет сомнительную репутацию. Принято считать, что его придерживаются люди с богатым воображением, но примитивной дискурсивной техникой и слабым знанием жизни, в частности реальной дипломатической практики. Умственный продукт таких людей, как правило, не принимают всерьез, а их самих относят к разряду конспирологов (дескриптивный вариант) или утопистов (нормативный вариант). Первые разоблачают «тайную власть». Вторые строят «воздушные замки».

Пренебрежительное отношение к этим дискурсам, однако, не совсем справедливо. Если не представлять себе мировое правительство в виде дюжины манипуляторов, сидящих где-то в бункере и отдающих тайные приказы армии беспрекословных исполнителей, то конспирологи оказываются просто исследователями, выясняющими, кто и почему постоянно или от случая к случаю устанавливает цели и правила, отдает распоряжения или оказывает влияние на других, в результате чего и происходит всеобщее движение вещей и людей. А то, что в мире существуют силы более влиятельные и менее влиятельные, никто не сомневается.

Если же принять во внимание, что проектный элемент всегда присутствует в любом целенаправленном действии, как индивиду-

альном, так и коллективном, то и утописты начинают выглядеть просто участниками конкурса проектов. Проектов мирового правительства было множество. То, что они до сих пор не воплотились в реальность, вовсе не означает, будто надобности в таком проекте нет. Конкурс продолжается.

Так вот, появление понятия «глобальное руководство» представляет собой, если угодно, уступку конспирологам и утопистам. Те, кто пользуется этим понятием, в сущности, признают, что мир действительно «управляется», как настаивают конспирологи, и (или) должен управляться, как считают утописты. Каким бы образом ни принимались решения, релевантные для всего мира, они должны быть кем-то приняты. Глобальное руководство — это «не романтический проект безопасной и благополучной глобальной соседской общины, а реалистический ответ на вызов глобализации с ее возрастающими рисками. Это проект, развивающийся шаг за шагом»<sup>4</sup>.

Но употребление слова «управление» на месте слова «отношения», хотя и сближает глобальное управление с образом всемирного правительства, все же не делает их синонимами.

### **Если не всемирное правительство, то что?**

Мир, конечно, определенным образом упорядочен, а этот порядок поддерживается, и мир таким образом регулируется. Но такую регуляцию осуществляет все же не правительство как субстанциальный орган. Здесь возникает «особый модус социального взаимодействия, логика которого отличается как от логики рынков, так и от логики правительств»<sup>5</sup>.

Впрочем, и этот особый модус как-то институционализирован. Так же как, собственно, институционализировано регулирование реальных зрелых рынков. Поэтому для его обозначения вместо возможного

*management* (техника-искусство управления) выбирается слово *governance*. Еще сравнительно недавно *government* и *governance* в английском были синонимами<sup>6</sup>. И оба — в разных контекстах — обозначали и агентуру, и то, чем она занимается. Но даже и в то время слово «правительство» чаще обозначало институт, а «управление» («руководство») — его функцию. Постепенно, однако, под влиянием меняющейся эмпирии и меняющихся представлений о ней значения этих слов все больше расходились и складывался дискурс, где «управление» означает функцию не правительства, а общества. Дискурс «глобальное управление» пытается вообще уклониться от вопроса, «кто управляет миром», и конструируется исключительно в виде обсуждения вопроса о том, «как мир управляется». То есть рассматриваемый дискурс разворачива-

друг с другом одновременно в отношениях конкуренции, сотрудничества, переговоров и торгов, кругового умственно-культурного влияния. В итоге такого сложного и непрерывного взаимодействия появляются корпус международного права, режимы действия и взаимодействия, кодексы поведения и нормы (писанные и неписанные), общие цели и распределение ресурсов для их достижения — иными словами, вырабатываются, так сказать, единая воля глобальной общности и механизм ее воспроизводства.

Сеть глобального руководства состоит из множества субъектов. Ее первичные субъекты — национал-государства, племена-народы, города, классы (группы интересов), профессии, конфессии, экспертные организации, идеологические клубы. Их агентуры — организации с тем или иным элементом корпоратив-

## **“Государство размывается, всемирное общество консолидируется с одновременным оформлением руководящего центра этой консолидации”.**

ется на более высоком уровне абстракции. Он ближе к таким риторическим фигурам, как «деньги правят миром», чем к таким антропоморфным образам, как «сатана там правит бал», «сионские мудрецы», «масонская ложа», МВФ, ЧК/КГБ, Майкрософт или клуб «Бильдерберг». А если все же вопрос об агентуре управления ставится, то таковая выглядит существенно иначе, чем классическое «правительство». «Глобальному руководству» больше соответствуют такие образы, как «форум», «вече», «джурга» или «чат», чем такие, как «Белый дом — Пентагон», «Кремль» или «Ватикан». Отсюда популярное (начиная с 1992 года)<sup>7</sup> выражение *governing without government* — правление без правительства.

Этот режим управления чаще всего изображается как сеть агентур, находящихся

ности, которых буквально десятки тысяч. В 1981-м негосударственных организаций (НГО) в мире было 13 тыс., а в 2001 году уже 47 тысяч. Транснациональных корпораций — 64 тысячи<sup>8</sup>.

Международные организации выглядят фрагментами государственных машин управления. Таковы, например, комиссии ООН, и не только они. Их продукт — главным образом *рекомендации*, но нельзя забывать и о том, что в ходе нарастающей рационализации индивидуального и коллективного поведения разница между авторитетной рекомендацией и директивой постепенно стирается. Поэтому консультативные институты, в сущности, имитируют законодательную и исполнительную деятельность в расчете (вполне обоснованном) оказать влияние. Мирового правительства, как такового, может быть, и не существует, а бюрократизированные

ведомства как подрядчики (субконтракторы или франчайзы) этого несуществующего правительства растут сейчас в мире, как грибы. Они напоминают всякого рода совещательные органы при старых (монархических) режимах. Разница лишь в том, что подобные ведомства дают рекомендации не какому-то единому субъекту, расположенному выше, а множественному субъекту, расположенному рядом или даже ниже.

*Raison d'être* неправительственных организаций (НПО) иной. Они предъявляют требования и оказывают давление, лоббируют или разрабатывают альтернативные рекомендации, имитируя, таким образом, оппозиционные политические партии в национальных (государственных) общностях. Некоторые из них осуществляют критически-контрольные функции: аудит, медиа. Это множество организаций в их совокупности часто называют теперь глобальным гражданским обществом.

Нередко подчеркивают, что сетевой модус принятия ответственных решений отличается от модуса руководства национал-государством. Дискурс «правительство» и дискурс «управление/руководство» разводятся. «Правительство» — это, дескать, институт государственной общности. А у мировой общности такого института нет и быть не может. Конспирологи и утописты, выходит, все-таки глубоко неправы. Они, мол, думают, что мировой порядок и государство изоморфны, тогда как на самом деле это не так.

Однако будем осторожны. Идея всемирного правительства зародилась тогда, когда других слов в обиходе у политологов не было. Теперь же появилось слово *governance*, а государственные общности, только еще возникавшие в XIX веке, сильно трансформировались, поэтому есть основания и к ним применить дискурс «управление». Если сто лет назад мы говорили «мировое правительство» и «национальное правительство», то теперь мы говорим «глобальное

управление» и «национальное управление». Понятие «управление» все чаще используется и применительно к государственным общностям<sup>9</sup>. Тенденция к изоморфии все-таки есть. Конвергенция суверенного государства и всемирной общности идет с обеих сторон. Государство размывается, всемирное общество консолидируется с одновременным оформлением руководящего центра этой консолидации. В Европейском союзе как надгосударственном объединении субглобального уровня эта тенденция очень заметна, что и возбуждает суверентистские оппозиции в каждой из стран ЕС. Пугало евроскептиков — Евросоюз именно как государство, сверхгосударство. Оно якобы замещает национальное государство, которое, соответственно, теряет свои прерогативы.

### Как структурирована глобальная власть

Теоретически невозможно доказать, что «глобальная власть» должна или, наоборот, не должна быть централизована. Нормативная же политическая теория может настаивать на преимуществах того или иного варианта в зависимости от своей философско-политической ориентации. На самом же деле, так сказать, «по жизни» в глобальном руководстве различимы элементы разных форм организованности.

Во-первых, отделены друг от друга три сферы всемирной жизни: 1) безопасность; 2) хозяйство; 3) культура. В каждой из них складывается имманентный их фактуре, в разной мере и в разном стиле институционализированный механизм упорядочения-самоупорядочения. Они относительно автономны. Вполне понятно поэтому, что существует проект (предложенный *Commission on Global Governance*) создать наряду с Советом Безопасности ООН, например, параллельный совет по экономическим вопросам — *Economic Security Council*<sup>10</sup>.

Во-вторых, консолидация мирового сообщества разворачивается одновременно в нескольких версиях, в результате чего переплетается целый ряд разных «мировых порядков». Мир организуется (самоорганизуется, если угодно) как (а) империя; (б) силовой баланс; (в) федерация и (г) «республика». У каждого из этих модулей своя главная агентура. Любая великая держава (сверхдержава), а точнее, ее государственная организация есть агентура *имперского* порядка. Целевые и специализированные организации глобального охвата, такие, как МГО и НГО, — агентура *республиканского и федералистского* порядка<sup>11</sup>. Это два крайних варианта. А вот межгосударственные саммиты в зависимости от их состава и степени консолидации могут оказаться агентурами трех порядков: имперского, федералистского и порядка силового баланса.

### **Соединенные Штаты как империя**

После того как в новой истории имперскую роль поочередно (и одновременно) играли Англия, Франция, Россия, Австрия и менее успешно (более кратковременно) Германия и Япония, единственный полновесный агент империализма в мире теперь — это США. Имперство США зарождалось не в сфере безопасности. Это не была поначалу Гоббсова супрематия. Мир и даже та его часть, которая тесно примыкает к США, никогда не были формальными протекторатами Вашингтона: он не осуществляет функцию «внешнего управления» ими наподобие того, как бывает с разорившимися бизнесами. Америка всегда предпочитала косвенный экономический контроль. Но субъект «финансово-экономического» империализма меняется по мере отрыва мирового финансового капитала вообще от какого-либо государства. Конечно, вес капитала американского происхождения (со штаб-квартирами в США или зарегистрированных на американских бир-

жах) в транснациональных корпорациях все еще весьма велик. Но что из этого следует? Кто над кем господствует, кто тут всадник, а кто конь? Не говоря уже о том, что понимание мирового капитала как американского на самом деле устаревает.

Имея за плечами столетнюю историю, имперство США из хозяйственной сферы переместилось в сферу безопасности. Это стало особенно заметно в последние 10 лет, когда наконец-то двинулись вперед Индия и Китай. Теперь на их долю вместе с другими полугигантами (Россия, Бразилия) приходится уже половина мирового валового продукта. Ныне Вашингтон именно и прежде всего — мировой жандарм. Но и в этой роли он пока оставался верен себе. Его метод наведения порядка — экспедиционный, а не оккупационный. Сейчас этот метод подвергается суровому испытанию в Ираке.

Нет ясности и с культурным империализмом США. Америка стала лабораторией всемирной культуры. Эта лаборатория возникла совсем недавно в ходе осуществления Западного проекта. Соединенные Штаты — это не просто страна или цивилизация. Это — Цивилизация с большой буквы, цивилизация вообще, *The Civilisation*. Мир, похоже, американизируется, но с двумя важными оговорками.

Во-первых, американизация вызывает активное противодействие. У нее немало интеллектуальных критиков. Ей сопротивляются и те, кто в ходе американизации теряет власть над массами. Оппозиция американизации неизбежна. Она существует и в самой Америке. Среди американских граждан сильно морально-политическое сопротивление. «Левая радуга» — слабо оформленная коалиция левых либералов и меньшинств — терпеть не может американский образ жизни (пожалуй, еще только русские так могут ненавидеть всё русское, как американцы всё американское).



Во-вторых, американская культура не остается неизменной. Она сама впитала и продолжает впитывать в себя вместе с переселенцами множество разных культурных элементов. А распространяясь по всему свету, американский образ жизни вступает во взаимодействие с местными культурами, в результате чего возникает гораздо более сложная, комбинированная мировая культура, а точнее, широкий веер субкультур, которые только совсем уж обобщенно могут быть сведены к единому корню.

Неясно также, в какой мере сама Америка хочет мирового господства. Правые либертари и автономистские конфессии продолжают культивировать американский изоляционизм, приобретающий теперь новые оттенки. Изоляционизм сохраняет влияние и в политическом истеблишменте. Можно было

регулятора мирового порядка, сколько для того, чтобы дезертировать. Америка может предпочесть изоляционизм, то есть мировое господство навыворот, используя свою мощь для того, чтобы выжить в океане всеобщей деградации и хаоса и помогать, а может быть, даже и не помогать сохраниться своим союзникам. Во всяком случае, тут много темного, возможно, и для самих американцев, не осознающих толком парадоксальности своего положения в мире. Свободы действий у Соединенных Штатов сейчас больше, чем у кого-либо. Они экспериментируют — больше это делать некому. Но становится ли Америка в результате империей — непростой вопрос. И те, кто панически боится превращения мира в империю Дяди Сэма, и те, кто продолжает лелеять эту мессианскую мечту, должны дважды подумать.

**“Свободы действий у Соединенных Штатов сейчас больше, чем у кого-либо. Они экспериментируют — больше это делать некому”.**

думать, что XX век с ним покончил, но это не так: в старые мехи вливают новое вино. Прежде всего, американцы неоднократно имели случай убедиться в том, что военное вмешательство стоит дорого, деморализует общество и в целом бесперспективно. Кроме того, энтээровская экономика обходится без так называемых «эксплуатируемых». Теперь капитал заинтересован не в том, чтобы впрячь людей в колесницу капитала, а в том, чтобы избавиться от них, как от обузы. Передовая страна имеет тенденцию отгораживаться от мира с его проблемами, закрываться в богатом гетто. Многие американцы думают, что выживут без остального человечества. Поэтому в Америке так громки призывы выйти из ООН. Можно подозревать, что США хотели бы порвать с ООН не столько для того, чтобы взять на себя ее роль

### **Есть ли перспектива у имперского концерта**

Судя по всему, стать единственной мировой империей не суждено никому. Часть мира может быть превращена в американскую империю рядом с другими империями. Главными конкурентами Америки на этом поприще теперь выступают Европа и Китай. Первая расширяется. Второй всегда был империей и безо всякого расширения, но и он может совершить экспансию в пределы, например, Индокитая или Африки. Шансы на имперский рецидив России мало зависят от нее самой. Они больше определяются тем, насколько мировому порядку понадобится еще один субъект на субглобальном уровне. Тут много неопределенного. Иногда кажется, что Москва была приспособлена к двухполярной системе намного лучше, чем к системе

с несколькими полюсами, основанной на балансе сил.

Признаки подобной конфигурации мирового порядка указывают на тенденцию к самоорганизации мира по типу вестфальского баланса сил, но в укрупненном масштабе. Похожим образом мир выглядит в канонизированном романе Джорджа Оруэлла и во многих других футурологических романах. В реальности же такой была двухполюсная система сверхдержав в эпоху холодной войны. В старой — «реалистической» — геополитической школе образ мира в виде нескольких субглобальных «тектонических плит» до сих пор весьма популярен. Адепты этой школы не могут обсуждать глобальные проблемы, кроме как в терминах мирового господства какой-либо «сверхдержавы». Такой дискурс охватывает лишь одну часть

собирают свои всемирные форумы антиглобалисты, альтерглобалисты, филантропы-популисты, взявшие на себя роль лидеров обездоленного человечества («проклятьем заклейменных»), и прочие группы гражданского давления на «хозяев мира». На саммите в Санкт-Петербурге состоялся и слет школьников. (Надо думать, что скоро и животные будут устраивать свой саммит вокруг саммита двуногих: «Две ноги хорошо, четыре ноги не хуже».) Их акции конструируются по образцу антиправительственных демонстраций и тем самым способствуют формированию образа G8 как «правительства».

Все это, вместе с самопрокламацией «Большой восьмерки» (и вообще саммитов), создает преувеличенное представление об их реальной функциональности, однако и скептики, считающие подобные саммиты

## “Возможно, уже сейчас актуальна перспектива возникновения имперского концерта. Зародышем коллективно-имперского порядка можно считать G8 и некоторые ее вариации”.

проблематики и, может быть, содержательно все менее важную.

Возможно, уже сейчас актуальнее, чем межимперский баланс сил, перспектива возникновения *имперского концерта*. Зародышем коллективно-имперского порядка можно считать G8 и некоторые ее вариации. Это — институт, хотя и очень слабо формализованный. Как и многие другие институты мирового сообщества, он возник в результате хронических переговорных процессов. В его деятельности просматривается имитация работы всемирно-имперского правительства, и хотя у него нет мандата, он все-таки имеет некоторый опыт политического управления делами во всем мире.

Не случайна тенденция интерпретировать его деятельность в конспирологическом ключе. Одновременно с G8 и в том же месте

стерильными, тоже не совсем правы. В разное время решения G8 (G7 до включения России в эту организацию в 1998 году) помогли реформировать Всемирный банк (1995), облегчить долг бедных стран (1999), создать всемирный фонд для борьбы с инфекциями (2001). Кое-чего «восьмерка» помогла добиться и в области образования. И даже в борьбе с бедностью, хотя обсуждение проблемы Африки на недавнем саммите критики считают бесплодным. Не будем спешить с выводами: борьба с бедностью — дело долгое.

Но конкретные программы, в общем, все-таки не главный *raison d'être* саммита. Его заседания помогают определить, так сказать, «наши очередные задачи». Это что-то вроде института всемирного стратегического планирования. Как выразился один обозреватель, G8 «определяет политическую моду».

Или скажем так: диктует глобальную повестку дня. Наподобие советского политбюро, выдвигавшего лозунги на предстоящую пятилетку. Функциональное сходство, конечно, невелико: лозунги «восьмерки» не имеют силу указа. Но семиотическое сходство — полное, а это тоже кое-что значит.

Если самое важное в работе G8 — это повестка дня, то естественно спросить, как же она определяется. Ее формулируют сами участники «восьмерки», причем каждый раз большее влияние на нее, чем другие, оказывает «хозяин» совещания. Вашингтон в свое время предпочел обсуждать урегулирование на Ближнем Востоке. Лондон сделал выбор в пользу Африки и климата. Москва поставила во главу угла мировую энергетику, подняв проблему «энергетической безопасности».

«Восьмерка» реально воздействует на гуманитарно-филантропическую сферу. Но она никак не поспособствовала реализации соглашения о либерализации всемирной торговли сельскохозяйственной продукцией (так называемый Доха-раунд) или сокращению выбросов углекислого газа в атмосферу (Киотский протокол). Ровным счетом ничего она не сделала и для решения проблемы всемирного платежного дисбаланса, в котором многие эксперты видят главную угрозу стабильному развитию мировой экономики. Это, кстати, указывает на то, что саммиты не имеют реального влияния на регулирование хозяйственной сферы мирового сообщества и прежде всего на регулирование финансовых потоков.

Не случайно директор-распорядитель МВФ (тогда это был Родриго де Рато) получил полномочия собирать совещания «тяжеловесов» для обсуждения глобальных проблем. На первое такое совещание были приглашены США, Евросоюз, Китай, Саудовская Аравия и Япония. Их важность определяется одним обстоятельством: они имеют прямое

отношение к мировому платежному балансу (дисбалансу, если быть точным), где у США огромный долг, а у всех остальных, наоборот, сундуки ломаются от сбережений. В рамках МВФ существует еще и «группа десяти» (G10). Другие влиятельные клубы богатых стран — Организация экономического сотрудничества и развития (OECD), надзирающая над состоянием мировой экономики и дающая стратегические рекомендации, и *Basle Committee*, занятый мониторингом банковской индустрии.

Есть одна сфера, где «восьмерка» могла бы стать весьма функциональной. Это обостряющаяся проблема нераспространения ядерного оружия. Ядерные технологии становятся общедоступными. Амбициозных охотников заполучить их все больше. И это не только государства. К тому же будет невероятно трудно сдержать развитие атомной энергетики, учитывая надвигающийся всемирный энергетический кризис. Во всех странах, некогда заморозивших свои ядерно-энергетические программы, поговаривают об их реанимации. Неизбежна в этих условиях и добровольная передача ядерных технологий. Атомное оружие уже оказалось фактически доступным для нескольких стран (Израиль, Индия, Пакистан) за пределами первоначального ядерного клуба, и в этих условиях все труднее будет убеждать других соискателей, что им нельзя то, что, как оказалось, можно другим.

Не исключено, что именно в этой сфере G8 могла бы превратиться в настоящего «хозяина» в мире, воплотив свое влияние в более рабочую и официальную функцию. Ведь она на самом-то деле представляет собой ядерный клуб *par excellence*, и его участники, объединив усилия, могли бы лучше, чем кто-либо другой, разработать и претворить в жизнь новые формы контроля над ядерной технологией — более эффективные в изменившихся условиях.



На примере «восьмерки» хорошо видно, что мешает образованию коллективной метрополии мира как империи. Легитимный институт господства возникает и сохраняется там, где он (1) имеет шанс на согласие общества предоставить ему монополию на решение проблемы любыми средствами. А также там, (2) где он может сохранить внутреннее единство. И наконец (3), если у него есть техническая возможность добиться своих целей. То есть он возникает на основе и для решения задачи, которую нельзя решить кроме как усилиями единого и технически оснащенного централизованного руководства. Проблема ядерного оружия – подходящая функция для возникновения на ее основе мирового правительства имперского типа, то есть с монополией на принуждение. G8 для этого достаточно оснащена. Остается обеспечить безусловное единство участников клуба и его легитимность. Единства, несмотря на некоторую непредсказуемость России, еще как-то можно было бы достигнуть. Но с легитимностью дело обстоит намного хуже. «Восьмерка» выдвинула несколько инициатив в этом направлении (в рамках *Action Plan on Nonproliferation*), однако участие в них остается добровольным.

Всякого рода саммиты, может быть, и не собирались бы, будь Совет Безопасности ООН способен осуществлять централизованное руководство миром. Но, как хорошо известно, его постепенная метаморфоза в мировое правительство (о чем мечтали многие) была заблокирована полным отсутствием согласия по важным конкретным проблемам в комбинации с принципом вето в его уставе. СБ так и не вышел за пределы института, фиксирующего всемирную «вестфальскую» систему; в плане дипломатии он продолжает традицию мирных конференций в Ялте и Потсдаме. Бессилие Совета Безопасности усугубилось и тем, что в оппозиции к нему оказалась Генеральная Ассамблея с ее парали-

зующим «тьермондистским» большинством.

Ни саммиты, ни Совет Безопасности, ни бреттон-вудские институты (Всемирный банк, МВФ, ВТО) не могут стать и, видимо, никогда не станут руководящими центрами всемирного сообщества, даже если бы остальной мир был готов им подчиниться. Разве что они могли добиться этого если бы были достаточно едины. Не следует думать, однако, что на этом пути так никогда ничего и не оформится. Идут экспериментальные поиски оптимального всемирно-имперского режима с сильным правительством во главе. И их не остановит сложившееся мнение, что они будто бы бесперспективны. Современные государства тоже сформировались не сразу, начинаясь как ведомства по ведению и финансированию войн. Максимально широкой компетенции они достигли в социал-демократические времена, теперь же их прерогативы снова сужаются, а специализация постепенно обновляется. Всемирный имперский клуб меняет состав, дублируется другими клубами, нащупывает компетенцию и пути из виртуальности в реальность. Сохранение мира, если его действительно все хотят (что совсем не факт), для возникновения центрального органа глобального управления ничуть не худший *raison d'être*, чем было ведение войны для современных государств в их начальной стадии. Но также совсем не обязательно, что именно на этой основе зародится формальное всемирное правительство. Может быть, придется ждать другого повода. Он еще не виден за историческим горизонтом, но он где-то там. Как нам все время напоминали создатели постмодернистского эпоса «Секретные материалы» («*X-files*»), — *the truth is out there*.

### Есть ли будущее у всемирной федерации

Генеральная Ассамблея ООН больше, чем какая-либо другая организация, согласуется

с идеей всемирной *федерации*, вырастающей из всемирной Вестфальской системы. Это не случайно, поскольку она наследует Лиге Наций, та же, в свою очередь, создавалась по проекту Вудро Вильсона, а тот следовал заветам Иммануила Канта, представлявшего себе мировое (*world*) сообщество по меньшей мере как «сообщество мира (*peace*)»<sup>12</sup>.

Можно думать, что ООН была некой пустой формой, ожидающей своего часа, чтобы наполниться реальным содержанием. До сих пор «дефицит операциональности» у Генеральной Ассамблеи еще больше, чем у Совета Безопасности. Ее решения даже по межгосударственным и глобальным проблемам не имеют обязывающей силы. Тем более она не может решать ничего в сфере суверенитета отдельных государств.

## **“Всемирный имперский клуб меняет состав, дублируется другими клубами, нащупывает компетенцию и пути из виртуальности в реальность”.**

Теперь, когда религиозное почтение к суверенитету слабеет на глазах, ООН — уже существующий институт и вдохновленный к тому же философией сотрудничества — кажется естественным наследником полномочий, от которых государства были бы готовы отказаться на основе принципа субсидиарности (все вместе)<sup>13</sup>. Если выращивать из этого зародыша нечто с признаками операциональности, то следует либо трактовать его как одну из двух палат федерации, либо реформировать избирательные округа (*constituency*), либо попытаться нащупать особую схему всемирного парламентаризма<sup>14</sup>.

Создание еще одной палаты, избираемой не от стран, а от населения в масштабах всего мира, на сегодняшний день кажется попросту неуместным, даже если современная технология делает это физически возможным. Партийно-конкурентная избирательно-

представительная демократия требует приверженности всего электората некоторому минимуму культурных норм. Даже так называемые «национал-государства» этого сейчас не обеспечивают за исключением дюжины классических фигурантов, собственно, и создавших такой идеал.

Остается размышлять о возможности однопалатного парламента федерации, что само по себе проблематично, но в любом случае ясно, что никоим образом не может быть сохранен принцип «одна страна — один голос», поскольку он противоречит простому здравому смыслу из-за несопоставимости существующих ныне государств по их весу и способности нести ответственность за принимаемые решения.

Жизнеспособность такого всемирного парламента будет нарастать, если существую-

щие ныне государства будут распадаться, ликвидироваться, сливаться и образуют в конце концов более однородную совокупность. Или сеть существующих ныне государств будет преобразована в сеть избирательных округов. Это интригующая историческая перспектива, и совсем ее исключить нельзя, но и обсуждать всерьез еще рано.

Проектов превращения ООН в парламентскую структуру сейчас разрабатывается и циркулирует в мире, наверное, больше дюжины. Их поддерживают фонды Карнеги, Форда, Макартуров и фонд Горбачёва (Сан-Франциско), а также десятки общественных фигур первого ранга<sup>15</sup>.

Но конкретные первые шаги сделаны пока что на пути конструирования всемирного органа парламентского типа по схеме расширенного представительства. Так, примерно две тысячи НГО аккредитованы в статусе

консультантов при *ECOSOC* (Экономический и социальный совет при ООН). К ним теперь присоединяется все больше деловых международных неправительственных организаций (*BINGO*). Такой же принцип положен в основу проекта, предложенного в 1999 году Кофи Аннаном. Теперь это огромная структура, занятая грандиозными разработками. В нее записались уже 3800 участников, из них 2900 бизнесов и 100 стран<sup>16</sup>. Эта смелая, отчасти корпоративистская, а отчасти анархическая идея предполагает, что в работе ООН рядом с государствами будут участвовать и прочие ассоциации, включая чисто культурные и виртуальные. Для ее осуществления исключительно важна проблема легитимности. «В отличие от теорий управления на локальном и национальном уровнях идея общественного договора между гражданами и институтами глобального управления не достаточно развита»<sup>17</sup>. Не только в аспекте мандата на исполнительные (операциональные) полномочия, но и в аспекте легитимности представительства.

Мы присутствуем при творческом процессе. Этот вариант ближе всего к идеалу *governing without government*. В нем стирается разница между гражданским обществом и субъектом господства. А агентства, выполняющие в иных модусах порядка функцию господства, сами становятся агентствами гражданского общества. Например, объединение бедных и малых суверенных *государств*, зачаточное оформленное в виде *G77* (существует с 1964 года, сейчас там в два раза больше участников), в глобальном сообществе оказывается агентурой гражданского общества. Или, как ни странно это выглядит на первый взгляд, такая организация, как все та же *G8*. Что уж говорить об организациях вроде *OECD*, или Бильдербергский клуб, или десятки влиятельных (из тысяч существующих) мозговых трестов, групп давления и частных лобби.

Некоторые из них, возникнув в рамках разных структур либо в результате частных инициатив, кристаллизуются затем в подобия экспертно-бюрократических организаций. Другие же становятся больше похожи на оппозиционные общественные движения, но в принципе разница между распоряжением и влиянием, как уже было замечено, в такой «клубковой», а не «ячеистой» (горизонтальной) или «эшелонированной» (вертикальной) структуре стирается. И тут наступает час идеологов. Глобальное управление, представляющее собой именно такую «клубковую» структуру кругового влияния и балансирования, рассматривается и предпочитается энтузиастами как новая разновидность демократии — делиберативная, или дискурсивная<sup>18</sup>, демократия, то есть *республика*, где все заинтересованные агентства принимают равноправное участие в рациональном обсуждении проблем с целью согласования своих действий (*deliberation process*).

Такой поворот нормативной теории демократии особенно важен потому, что «включение этих новых форм авторитета (*authority*) в концептуализацию глобального управления позволяет обозначить проблему, которой до сих пор пренебрегали, а именно: каковы импликации глобального управления для таких фундаментальных политических концепций, как демократия, суверенитет и легитимность»<sup>19</sup>.

В самом деле, эта разновидность демократии возникает и устанавливается именно и прежде всего на глобальном уровне. На этом уровне демократию гораздо труднее институционализировать в виде системы партийных выборов, чем это было когда-то на локально-национальном уровне в классическую эпоху национал-республиканизма. В любом случае, в отличие от единичных государств, в мире такой системы еще нет, и естественно задуматься, нужна ли она и возможна ли вообще. Мы до сих пор пытаемся угадать и вычислить,

какое значение имеет национал-государство как образец для «мирового управления». Между тем постепенно все более актуальным становится другой вопрос: насколько «всемирное управление» может оказаться образцом для национал-государственной общности. Три четверти стран мира фактически не имеют теперь никакой конституции. Их попытки следовать образцу, заданному Европой в XIX веке, определенно неудачны. Им нужен другой образец. Не исключено, что им станет глобальный порядок.

Но самое интригующее — это то, что глобальное сообщество становится не только

На этот счет позволительны две гипотезы. Можно думать, что комбинация разных модусов в мировом порядке временна и меняется направленным образом. Если это так, то интересно понять, в сторону какого модуса движется мировой порядок. На первый взгляд кажется, что имперский и баланс-силовой модусы отстают, а федералистский и республиканский наступают. Однако это первое впечатление подлежит более тщательной проверке. Нынешние заключения делаются, как правило, на глазок, и наблюдатели склонны выдавать то, чего они хотят или, наоборот, не хотят видеть, за то,

**“Сильная сторона имперского порядка — операциональность, а силового баланса — безопасность, что весьма убедительно показала холодная война”.**

лабораторией для выработки демократии близкого будущего, но и первичным локусом демократии. Не просто мир превращается в республику. Подлинная республика оказывается возможной именно на глобальном уровне.

### **Заключение**

На нынешней стадии глобализации и институционализации «всемирной власти» остаются открытыми два вопроса. Во-первых, насколько вероятно превращение мира в делиберативно-демократическую республику. Во-вторых, если это произойдет, то потребует ли это, чтобы и все партикулярные общности были организованы в точности так же.

Пока не видно, чтобы один из вариантов организованности всемирного сообщества был способен вытеснить все другие и развернуться до своего идеал-типического предела. Воспроизводится сложная система, где модусы имперства, федерализма, силового баланса и республиканства сосуществуют. Естественно спросить, каков модус их сосуществования.

что на самом деле происходит — к худу (пессимисты) или к добру (оптимисты).

И если даже если удастся распознать тренды, нужно еще понять, происходит ли флуктуация, или налицо долгосрочная тенденция, которой пока не видно конца. Не исключено, что циклическое наступление имперского и баланс-силового модуса возможны, однако историческая тенденция движется в сторону демократизации республиканского или федеративного типа. Но, с другой стороны, попятный цикл может оказаться очень длительным, что крайне затрудняет оценку реальной тенденции.

Вторая гипотеза не интересуется сравнительными шансами одного и только одного рода мирового порядка. Она предполагает, что в действительности все модусы мирового порядка сочленены системно. Иными словами, каждый из них имеет свое оправдание (рациональность), если и не моральное, то системно-функциональное. Адепты каждого из этих модусов могли бы указать на их достоинства. Сильная сторона имперского поряд-

ка — операциональность. Силового баланса — безопасность, что весьма убедительно показала холодная война. Республиканский федерализм гарантирует независимость действий субъектов. Демократизм необходим для нейтрализации чрезмерного имущественного и статусного расслоения, чреватого отчуждением, аномией и острым конфликтом в обществе.

Такая интерпретация, наверное, разочарует тех, кто свято верит в провиденциальность демократии и равенства или, наоборот, считает их глупостью и злом. Но как может быть иначе, если мы считаем, что сообщество представляет собой пространство, где конкуренция перемешивается с кооперацией, конфликты могут решаться как победой одной из сторон, так и компромиссом, согласие сопутствует несогласию, унификация идет параллельно с дифференциацией и т. д. Разным проявлениям жизни соответствуют разные модусы человеческих отношений, повторяющихся социальных действий и противодействий, разные институты и модусы порядка, возникающие в результате.

**Примечания** <sup>1</sup> Первое, как считают, упоминание *governance* см. в книге: *Governance without Government: Order and Change in World Politics* / J. Rosenau, E.-O. Czempiel (eds). Cambridge Univ. Press, 1992. Официально это понятие было использовано при учреждении Генеральным секретарем ООН *Commission on Global Governance* во главе с бывшими премьер-министрами Ингваром Карлссоном (Швеция) и Шридатом Рампалом (Гайана). Насколько я понимаю, общепринятого русского эквивалента английскому *governance* пока нет. Все четыре используемых мной варианта возможны, каждый из них имеет свои преимущества и недостатки. Я их не сравниваю и не предлагаю один из них принять в качестве термина. Если (и когда) эта проблематика будет в России широко обсуждаться (чего как будто бы пока нет), какое-то из этих

Утешением для тех, кто предпочитает только один из упомянутых модусов, может служить то, что их комбинация никогда не оптимальна и поэтому всегда есть работа для тех, кто хочет побороться за укрепление одного из них. Кроме того, если уж мы говорим о всемирном сообществе, то не следует забывать, что оно имеет иерархическую структуру и не на всех структурных уровнях оптимальна одна и та же комбинация.

Но если так, то на разных уровнях глобальной организованности и в разных нишах глобального сообщества возможны любые комбинации четырех модусов порядка и даже любой модус в чистом виде. Мир может оказаться демократической республикой или федерацией в составе 10 миллионов абсолютных монархий. Или империей в составе 10 миллионов демократических республик. Надо ли говорить, что это не прогнозы и не проекты, а всего лишь наглядные иллюстрации идеи «комбинированного мирового порядка», доведенные до крайности ради ясности.

словосочетаний, вероятно, и окажется более популярным, чем другие. Кроме четырех используемых здесь взаимозаменяемых вариантов, *global governance* частично совпадает по смыслу с понятиями «мировой порядок» и «режим всемирного управления».

<sup>2</sup> Я не пользуюсь русским словом «многосторонность», потому что не считаю его эквивалентом мультилатерализма. Эквивалентом было бы «многосторонность» или «концепция многосторонности отношений», что либо неуклюже звучит по-русски, либо слишком пространно для термина. Замечу, кстати, что *мультилатерализм* — это не англицизм, чего всегда лучше избегать, а латинизм — как в русском, так и в английском.

<sup>3</sup> *Zürn M. Regieren jenseits der Nationalstaats: Globalisierung und Nationalisierung als Chance.* Frankfurt-am-Main, 1998. S. 25.



<sup>4</sup> *Nuscheler F.* Überforderte Entwicklungspolitik: Veraenderungen nach 11. September // Internationale Politik. 2002. № 1. S. 182.

<sup>5</sup> *Dingwerth K., Pattberg Ph.* Global Government as a Perspective of World Politics // Global Government. 2006. No 2. P. 188.

<sup>6</sup> *Finer S. E.* Comparative Government. L., 1970. P. 3–4. В этой книге *government* определяется как активность или процесс управления: *governing* или *governance*.

<sup>7</sup> Время опубликования уже упомянутой работы под редакцией Джеймса Розенау и Эрнста-Отто Чемпиля.

<sup>8</sup> *The Yearbook of International Organizations* (разные годы); *Forman S., Segaar D.* New Coalitions for Global Governance // Global Governance. 2006. No 2. P. 214–215.

<sup>9</sup> *Rhodes R. D. W.* What is New about Governance and Why Does It Matter // *Governing Europe* / J. Hayward, A. Mennon (eds). Oxford Univ. Press, 2003.

<sup>10</sup> *The UN in the 21<sup>st</sup> Century* / K. Mingst, M. Karns (eds). Boulder, CO: Westview Press, 2007. P. 269.

<sup>11</sup> Между силовым балансом и федерацией, а также между федерацией и республикой (гомогенным национал-государством) существует широкая переходная зона. Поэтому один и тот же класс институтов может оказаться агентурой и того и другого в обоих случаях. Для подробных рассуждений на эту тему здесь нет места. Ограничусь напоминанием, что Евросоюз на сегодняшний день демонстрирует эту неопределенность наиболее наглядно.

<sup>12</sup> Пол Кеннеди счел возможным так и озглавить книгу об ООН. См.: *Kennedy P.* The

Parliament of Man: The UN and the Quest for World Government. L.: Allen Lane, 2006. Объясняя метафору, использованную в названии книги, Кеннеди ссылается на строку из стихотворения Алфреда Теннисона: "...In the Parliament of Man, the Federation of the World..." Кеннеди напоминает, что ту же строку цитировал в 1945 году заступивший на пост президента США Гарри Трумэн. Между прочим, начиная с Вудро Вильсона американскому империализму свойственно представление о Соединенных Штатах как о зародыше всемирной федерации, о чем я здесь не говорил, но что, несомненно, заслуживает более пристального внимания. См., напр.: *Agnew J.* The Changing Nature of Space // *Global Government in the Twentieth-first Century* / J. Clarke, G. Edwards (eds). Palgrave Macmillan, 2004.

<sup>13</sup> Каждое государство теперь еще и манипулирует своим суверенитетом, «торгуя» им, но это другая сторона дела. См. *Кустарёв А.* Государственный суверенитет в условиях глобализации // *Pro et Contra*. 2006. Т. 10. № 4. С. 50–61.

<sup>14</sup> Проект всемирного парламента на базе ООН разрабатывает, например, *Committee for Democratic UN*. См.: <http://www.uno-komitee.de/en/>

<sup>15</sup> См.: *Tenbergen R.* Towards a World Parliament (<http://www.ifld.de/essay/worldparliament.pdf>).

<sup>16</sup> <http://unglobalcompact.org>

<sup>17</sup> *Encyclopedia of Social and Behavioural Sciences*, 2001. P. 6236.

<sup>18</sup> *Dryzek J.* Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in a Divided World. Cambridge: Polity Press, 2006. P. 155–156.

<sup>19</sup> *Dingwerth K., Pattberg Ph.* Op. cit. P. 193.