



Международные организации в формирующемся миропорядке

Рубен Малаян

Одной из магистральных тенденций мирового развития является формирование так называемых *глобальных пространств* — глобального измерения различных областей международной жизни, которое перекрывает их национальные уровни и оказывает определяющее воздействие на локальные системы. Глубокое трансформирующее воздействие глобализации, как и возрастание упорядоченности, объективно присущее мировой системе, в науке в целом широко признаются [Косолапов 2002: 307]. Дискуссионным остается вопрос о соотношении тенденции формирования «глобальных пространств» с другими тенденциями, например, с регионализацией.

Первое «глобальное пространство» возникло в сфере ядерной безопасности с появлением ядерного оружия. Но наиболее рельефно этот процесс проявился в мировой экономике. Политическое оформление нового глобального мира до сих пор отставало от экономической транснационализации. В настоящее время переходный этап от ялтинско-потсдамской системы

международных отношений к новому мировому порядку, по-видимому, завершается. Знаковым событием стали теракты в США 11 сентября 2001 г. Продемонстрировав, что постбиполярный мир не менее опасен, чем биполярный, они способствовали образованию глобальной антитеррористической коалиции, ускорили реформу ключевых международных институтов, подтолкнули НАТО к проведению первой в истории блока операции за пределами евроатлантического региона.

Одна из реалий будущего мира — эрозия возможностей государств по эффективному управлению. Они постепенно утрачивают монопольное положение системообразующего актора в мировой политике, хотя «неклассическим» акторам — ТНК, НПО и другим — до их возможностей еще далеко. Меняющейся роли государств посвящено немало научных трудов. Но перед насущной необходимостью адаптации к преобразующемуся миру стоят не только государства, но и такой участник международных отношений, как межправительственные организации. Их значение относительно слабо

изучено политической наукой, «несмотря на то, что они, казалось бы, у всех на слуху» [Цыганков 2002: 239].

Роль международных организаций в формирующемся миропорядке возрастает, поскольку «ослабевающие» государства рассматривают их как средство удержания контроля над мировыми процессами. В свою очередь, выходящие на транснациональную арену «неклассические акторы», имеющие ограниченный потенциал, также обращаются к международным институтам для повышения своего политического веса.

В контексте формирования «глобального политического пространства» особый интерес представляют межправительственные политические организации, претендующие на решающее слово в миросистемном регулировании. В научной и публицистической литературе, как правило, выделяют три такие организации, исходя из критериев влияния, концентрации ресурсов, широкой компетенции и институционального развития. Это ООН, НАТО и «Большая восьмерка». Из других организаций к этой «тройке» теоретически могут приблизиться некоторые региональные структуры*, но, за исключением Европейского союза, они практически не работают за пределами своей географической зоны.

В настоящей статье мы рассмотрим направления адаптации «тройки» к современным реалиям. Следует отметить, что сравнение потенциалов этих трех организаций имеет определенные ограничения. Они создавались как разноплановые структуры. ООН — универсальная всемирная организация. Обязательства государств,

согласно ее Уставу, имеют приоритетную силу над прочими международными договорами. НАТО — субрегиональный военно-политический блок, а «Большая восьмерка» — неформальный клуб лидеров крупнейших экономик. Однако в последние годы деятельность НАТО и «Большой восьмерки» становится все более многофункциональной. В случае Североатлантического альянса, изначально нацеленного на противостояние советской военной машине, это является условием сохранения смысла его существования, поскольку угроза крупномасштабной агрессии против его членов маловероятна.

Один из движущих факторов этой эволюции и, одновременно, важная особенность международной среды — глобальный институциональный вакуум. «Глобальный мир», как и Вестфальская система международных отношений, де-факто пребывает в состоянии анархии. У него нет центрального координирующего органа, а многие глобальные проблемы не регулируются на уровне межгосударственных договоров. Номинально главная роль принадлежит ООН, но она не всегда может примирить интересы своих членов и оперативно принять решение. Поэтому сама логика мирового развития подталкивает другие организации к заполнению этого вакуума.

Утверждение, что ООН и НАТО—«восьмерка» — конкурирующие политико-формирующие центры, на наш взгляд, не совсем правомерно. Одни и те же страны (США, Великобритания, Франция) входят в число самых влиятельных участников всех трех организаций и составляют большинство

* НАТО не считает себя региональной организацией по смыслу Устава ООН, который предусматривает подотчетность региональных организаций в сфере мира и безопасности Совету Безопасности. — *Прим. авт.*

в «пятерке» постоянных членов Совета Безопасности ООН. Но они не подходят к голосованию в Совете Безопасности с заранее согласованных в рамках «восьмерки» позиций. А наличие у России права голоса в «восьмерке», принимающей решения консенсусом, не позволяет судить об этом клубе как об экономическом «продолжении» НАТО. Наконец, развитые страны не готовы отказаться от ООН как проводника своих интересов, поскольку нуждаются в легитимации собственных действий, в обеспечении всеобщего характера антитеррористического режима и режима нераспространения. Не случайно и в НАТО, и в «Большой восьмерке» в целом не считают целесообразным принимать на себя всю ответственность за мировое развитие. Таким образом, речь, скорее, следует вести о нахождении этими организациями своей ниши, исходя из их сравнительных преимуществ.

«Большая восьмерка» как механизм координации политики ведущих держав

С формальной точки зрения «Большая восьмерка» — не международная организация классического типа, а форум лидеров семи крупнейших экономик западного мира и России. На нее приходится 14% населения Земли, 65% мирового ВВП, 60% мирового торгового оборота, 75% всех военных расходов и 99% ядерного арсенала. Члены клуба имеют право решающего голоса в ключевых международных финансовых институтах (МВФ, МБРР). Неудивительно, что «восьмерку» часто называют «мировой олигархией».

Группа (тогда «Большая шестерка») сформировалась в ноябре 1975 г. на совещании глав государств и правительств

ведущих западных стран (Франция, США, Великобритания, ФРГ, Италия и Япония), созванном в Рамбуйе по инициативе президента Франции В. Жискара д'Эстена. Год спустя в этот «клуб сильнейших» приняли Канаду. На начальном этапе в работе «семерки» преобладали экономические вопросы. К 1990-м годам задачи по обеспечению устойчивости экономик стран-членов Группы и укреплению лидерства Запада в мире были успешно решены, что позволило перейти к следующему этапу. В сферу деятельности клуба были включены международно-политические, социальные и глобальные проблемы, далеко выходящие за пределы его традиционной тематики и сферы непосредственных интересов западных стран в целом [Луков 2002: 34].

Превращению «Большой семерки» в ведущий политико-формирующий центр препятствовали ее нелегитимность в глазах остального мира, отсутствие механизмов кризисного реагирования и недостаточная институциональная развитость, особенно в сфере безопасности. Эти факторы во многом и определили направления ее трансформации.

Способ повысить легитимность — вовлечь в работу ведущие развивающиеся страны. Этот процесс начался с России, которая в 1998 г. впервые выступила в качестве полноформатного члена политической «восьмерки», а в 2006 г. уже председательствовала в ней.

Привлечением России дело не ограничилось. В 2000 г. лидеры ряда развивающихся стран впервые были вовлечены в диалог с «Большой восьмеркой» по отдельным вопросам. В 2007 г. было принято решение создать постоянный механизм диалога «Большой восьмерки» и «развивающейся пятерки» (Китай, Индия, Бразилия, Мексика и ЮАР). Поскольку саммит «восьмерки»

проходил в восточногерманском городке Хайлигендамм, новая форма диалога на высоком уровне получила название Хайлигендаммского процесса. Кроме того, еще в 1999 г. по инициативе стран «восьмерки» начала работу «Большая двадцатка» — неформальный дискуссионный форум министров финансов и председателей центробанков 20 ведущих развитых и развивающихся стран мира.

Потенциал расширения Группы значителен. Благодаря этому поддерживается ее легитимность в развивающихся странах, а рекомендации по совершенствованию управления миром и системной перестройке проблемных государств воспринимаются более конструктивно. Действительно, решения в области контроля изменений климата малоэффективны без участия Китая и Индии — крупнейших источников вредных выбросов в атмосферу. Хотя гипотетическое принятие новых членов в «восьмерку» — дело не близкого будущего, опыт России позволил разработать механизм такого включения и демонстрирует, что оно может протекать относительно гладко.

Однако не исключены и негативные последствия возможного расширения «Большой восьмерки». Если предположить, что она трансформируется в «глобальный союз безопасности» [Кайзер, Караганов, Эллисон 2001], новая организация поглотит Совет Безопасности ООН. Право вето будет не у пяти постоянных членов, а сразу у десяти. Как показывает опыт СБ, это может привести к параличу процесса принятия решений. Что касается потенциальных кандидатов на вступление в такой союз, то, например, Китай слишком занят решением проблем собственного роста и не горит желанием разделить на равных с другими державами ответственность за глобальное развитие.

Еще одно направление эволюции «Большой восьмерки» — расширение повестки и сферы компетенции. Из организации, занимающейся преимущественно экономическими и отдельными политическими проблемами, она превращается в структуру фактически неограниченной компетенции. На передний план вышли вопросы безопасности в самом широком смысле — от ядерной безопасности до безопасности личности [Kirtton 2005]. Так, на саммите «Большой восьмерки» в Эвиане в 2003 г. «к удивлению журналистов, в центре внимания находилась не мировая экономика, а международная безопасность, ситуация на Ближнем Востоке и Ираке» [Пентилля 2003].

Качественный скачок в развитии Группы произошел на рубеже XX–XXI вв. Если в 1996 г. было принято 4 итоговых документа, то в 2006 г. — уже 14 (не считая докладов рабочих групп). В документах зафиксированы подходы членов Группы к более чем 50 вопросам — от клонирования человека до конфликтов в Африке [Писарев 2005]. По подсчетам Дж. Киртона, за последние 5 лет было создано столько же институтов «восьмерки» (37), сколько за первые 25 лет ее деятельности. Причем среди них все больше органов, отвечающих за безопасность [Kirtton 2007]. К таким органам можно отнести Группу контртеррористических действий, рабочие группы по ядерной безопасности, борьбе с транснациональной оргпреступностью, нераспространению ядерного оружия, предотвращению конфликтов и т.п. Стоит также выделить планы действий по борьбе с терроризмом (2003 г.) и распространением ОМУ (2004 г.), по укреплению глобального потенциала операций в поддержку мира (2004 г.), глобальные партнерства по борьбе с распространением оружия и материалов массового уничтожения (2002 г.)

и др. «Большая восьмерка» часто берет на себя инициативу по выработке режимов в «серых областях» нераспространения, например, в сфере контроля за оборотом средств доставки ОМУ.

Один из пробелов в работе «Большой восьмерки» — недостаточная координация действий в военной и миротворческой областях. В перспективе вряд ли появятся вооруженные силы, которые будут действовать под эгидой ООН, но управляться ведущими державами, как предлагали В. Иноземцев и С. Караганов [Иноземцев, Караганов 2005]. Тем не менее с 1999 г. «Большая восьмерка» выдвигается в центр усилий по предотвращению конфликтов и войн [Kirtop 2007].

Создание в рамках «восьмерки» механизма кризисного реагирования — рабочей группы по Косово [Луков 2002] — позволило в 1999 г. разблокировать тупик в СБ ООН по косовскому урегулированию. Проект резолюции, который лег в основу мирного решения, был выработан на экстренной встрече министров иностранных дел стран «Большой восьмерки» и спустя несколько часов принят в Нью-Йорке [Пентилля 2003]. Более жесткие формулировки, чем обычно, содержатся в заявлении Группы по Дарфуру (2007 г.): «в случае, если правительство Судана и дальше не будет выполнять свои обязательства, мы будем готовы поддержать необходимые меры в Совете Безопасности» [G8 Summit 2007]. Заявление послужило сигналом Судану, который был вынужден согласиться с развертыванием в Дарфуре международной, а не чисто африканской миссии.

В 2004 г. был принят план действий по укреплению глобального потенциала операций по поддержанию мира, в котором особое внимание уделялось Африке. План, в частности, предусматривал меры по под-

готовке и экипировке 75 тыс. миротворцев к 2010 г., транспортному и материально-техническому обеспечению миротворческих контингентов, созданию в Италии специального центра подготовки гражданских полицейских.

В русле эволюции мировых подходов «Большая восьмерка», как и ООН, делает упор на миростроительство как долгосрочный процесс постконфликтной стабилизации с укреплением гражданского компонента миротворческих миссий. В 2006 г. была принята «Декларация “Группы восьми” о сотрудничестве и будущих действиях по стабилизации и восстановлению». Главы государств обязались выработать согласованный подход к предотвращению конфликтов, стабилизации и восстановлению постконфликтных зон. В документе подчеркивалась важность разработки общих критериев оценки государств, подверженных рискам, выделения ресурсов в режиме «stand-by» (денег, оборудования, персонала), оперативной совместимости миссий различных организаций с целью формирования глобального миротворческого режима [Декларация «Группы восьми» о сотрудничестве и будущих действиях по стабилизации и восстановлению 2006]. Страны «Большой восьмерки» договорились поддержать инициативу ООН по созданию Комиссии по миростроительству и Фонда миростроительства, что в известной степени способствовало успешному запуску этих механизмов.

Следует признать, что «Большая восьмерка» обладает немалыми возможностями в области глобального управления. Ее преимущества в сравнении с другими международными структурами связаны с концентрацией огромного экономического потенциала, с глобальным охватом повестки, организационной гибкостью, опытом

«генерирования» новых структур международного сотрудничества и координации, подключения стран к диалогу. В макроэкономическом регулировании, в реализации дорогостоящих глобальных проектов (например, в борьбе с ВИЧ/СПИД) — при условии солидарности участников в отношении конфликтных ситуаций — она действительно может «задавать погоду» в мире. Но когда в рядах «восьмерки» нет единства, в ее работе проявляются те же недостатки, что и в большинстве других организаций: пробуксовывает процесс принятия решений, не выполняются обязательства и т.п. При этом чем больше функций она берет на себя, тем очевиднее становятся эти недостатки. В целом «Большая восьмерка» пока не готова взвалить на себя весь груз ответственности за глобальные проблемы. Поэтому залогом ее эффективности должна стать закреплённая схема взаимодействия с другими организациями и государствами. Без их поддержки многое из задуманного в рамках «восьмерки» может постичь неудача.

НАТО как «коалиция ограниченного состава» с глобальными возможностями

Если в «Большой восьмерке» сосредоточены мощные экономические ресурсы, то НАТО намного превосходит своих конкурентов в военно-политической области. По уровню военного сотрудничества своих членов блок не имеет аналогов. Его оборонные расходы составляют около 850 млрд. долл. в год, или около 70% общемировых расходов.

Выйдя «победителем» из «холодной войны» и приближаясь к выполнению второй исторической задачи — формированию европейского пространства безопасности,

Североатлантический альянс оказался на перепутье. Его члены пока не могут прийти к согласию относительно роли этой организации в мире. США хотели бы видеть НАТО проводником своих интересов в глобальном масштабе и настаивают на расширении участия блока в Афганистане, формализации его отношений с союзниками — Австралией, Японией и др. В то же время европейцы, параллельно развивающие проект «ЕС», сомневаются в необходимости превращения НАТО в «глобального полицейского» на службе у Вашингтона.

Импульс сотрудничеству после «холодной войны» можно было придать путем расширения функций НАТО, но без отказа от его военно-стратегической составляющей, то есть превратив альянс в организацию с более универсальными задачами. Поэтому эволюция альянса, как и «Большой восьмерки», предусматривает расширение зоны его влияния и компетенции.

Альянс активизировал сотрудничество со странами Центральной и Восточной Европы и государствами, возникшими на постсоветском пространстве. В 1997 г. для консультаций и диалога был создан Совет евроатлантического партнерства (СЕАП), в который входят 46 государств. В рамках СЕАП сотрудничество развивается в более чем 30 областях, включая борьбу с терроризмом, распространением ОМУ, антикризисное реагирование и др. Программа «Партнерство ради мира» делает акцент на военных аспектах взаимодействия со странами, не входящими в НАТО.

27 мая 1997 г. в Париже был подписан основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Россией и НАТО. Это была попытка втянуть в орбиту альянса не просто географического соседа, но бывшего главного

противника. В 2002 г. был учрежден Совет Россия–НАТО, в котором каждая страна выступает самостоятельно и пользуется индивидуальным правом голоса (а не в формате «НАТО+Россия»), и решения принимаются консенсусом. Кроме того, НАТО использует механизмы Средиземноморского диалога (с 1994 г.) и Стамбульской инициативы о сотрудничестве (2004 г.) для развития партнерства со странами Средиземноморья и Персидского залива, не участвующими в СЕАП и программе «Партнерство ради мира».

Изменился и состав альянса. В него вошли 10 новых членов: в 1999 г. — Венгрия, Польша и Чехия, в 2004 г. — Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Словакия, Словения и Эстония. В настоящее время на повестке дня стоит вопрос об институционализации отношений с неевропейскими партнерами. По-видимому, вначале будет принято решение по Албании, Македонии и Хорватии. Постепенно к структурам сотрудничества подтянутся Босния и Герцеговина и Черногория. Более сложную проблему представляют Украина и Грузия, чье вступление в НАТО до предела обострит отношения блока с Россией. Это вряд ли отвечает его интересам. Скорее всего, такой вариант вероятен либо при более тесном взаимодействии с Москвой, подразумевающим подлинно партнерские отношения, либо при резком ослаблении России, которая в этом случае не сможет ничего противопоставить присоединению Украины и Грузии к альянсу.

Что касается неевропейских и нейтральных европейских государств, то отношения с участвующими в операции в Афганистане Австралией, Японией, Южной Кореей, Финляндией и Швецией пока не формализованы. Закреплен прагматичный подход, нацеленный на развитие сотрудничества со всеми заинтересованными странами [Riga Summit Declaration 2006]. По

сравнению с продвигаемой Вашингтоном инициативой глобального партнерства, этот проект менее амбициозен, но дает достаточно возможностей для сотрудничества с государствами в различных регионах [Тузовская 2006: 11]. Этот вопрос актуален и сегодня. Не случайно в ходе президентской кампании в США 2008 г. многие кандидаты призывают подумать над включением в состав НАТО любых «желающих демократических стран».

Стратегическая концепция НАТО (1999) и Всеобъемлющая политическая директива (2006) заложили основу расширения задач альянса, которые теперь заключаются в противодействии ударам из-за пределов евроатлантического региона с применением неклассического оружия. Главными угрозами признаны глобальный терроризм, организованная преступность, распространение ОМУ, региональные кризисы и конфликты, несостоявшиеся государства, перекрытие доступа к жизненно важным ресурсам. К другим рискам отнесены политические репрессии, нарушения прав человека, этнические и религиозные конфликты, экономические кризисы, миграционные потоки, влияющие на демографическую структуру населения.

К основным функциям НАТО Стратегическая концепция относит обеспечение безопасности и стабильности, создание институциональной основы для консультаций стран-членов, отражение общих угроз и коллективную оборону, антикризисное реагирование, развитие партнерства с другими государствами, поддержку мирных международных отношений и демократических институтов. Во Всеобъемлющей политической директиве (ВПД) внимание акцентируется на возрастающем значении операций по стабилизации и постконфликтному восстановлению на всех стадиях

кризиса, включая содействие в становлении собственных сил безопасности страны и поддержку гуманитарных миссий [NATO Comprehensive Political Guidance 2006].

В мае 2002 г. участники встречи министров иностранных дел стран-членов альянса пришли к выводу, что для выполнения полного спектра миссий НАТО нужны силы, которые могли бы быстро перемещаться по всему миру, проводить длительные операции на больших расстояниях и достигать поставленных целей. Эта встреча открыла дорогу к первому боевому развертыванию сил НАТО за пределами Европы — в Афганистане [Pardew, Bennett 2006].

В ВПД также зафиксировано, что блок должен иметь возможности реагировать на комплексные вызовы и проводить операции в пределах, за пределами, на периферии и в стратегическом удалении от границ своих членов [NATO Comprehensive Political Guidance 2006]. По сути, речь идет о неограниченной зоне ответственности НАТО, хотя политические обстоятельства не позволяют напрямую назвать ее «глобальной». Фактически, единственным ограничителем являются политическая воля членов альянса и реальные оперативные возможности.

С 2001 г. НАТО осуществила ряд «неклассических операций», в том числе по антикризисному реагированию и содействию политическому процессу в Македонии, «антитеррористическому» патрулированию Средиземного моря, обучению иракских сил безопасности, воздушной транспортировке и тыловому обеспечению миротворцев в Дарфуре, содействию ликвидации последствий природных катастроф в Пакистане. Эти операции продемонстрировали возможности НАТО как многофункциональной структуры.

Однако деятельность блока в Афганистане, где он командует Международными

силами содействия безопасности, нельзя назвать эффективной. Она пока не привела к стабилизации ситуации в стране, к ликвидации очагов терроризма и наркоиндустрии. Напротив, растет число терактов и потерь коалиции, талибы активизируются, увеличиваются площади посевов опиумного мака. Затруднено централизованное управление и координация действий натовских континентов. Столкнувшись с институциональным вакуумом, НАТО была вынуждена взять на себя несвойственную ей задачу по социально-экономическому восстановлению в провинциях.

Можно предположить, что афганский опыт будет подталкивать НАТО к специализации ее деятельности. Как подчеркивает Д. Йост, в Брюсселе крепнут сомнения относительно способности альянса полностью взять на себя ответственность за строительство государственных институтов и социально-экономическое развитие состоявшихся государств даже при условии укрепления гражданского компонента его миссий [Yost 2007]. Напрашивается вывод о целесообразности координации действий НАТО с другими международными организациями. Это позволило бы избежать дублирования функций и более четко разграничить ответственность.

В Европе государственностроительные задачи все чаще будут делегироваться Евросоюзу, как это предлагается сделать в Косово. Лидирующая роль отводится ЕС и в некоторых миротворческих миссиях (например, в Чаде). В Афганистане оптимальной «стратегией выхода» представляется сохранение общего политического руководства международным присутствием за ООН. При всех своих недостатках именно эта организация имеет оптимальные возможности для урегулирования конфликтов на периферии.

Проблема реформирования ООН

В дискуссиях о роли ООН в современном мире неизбежно возникает вопрос о ее реформировании. Считается, что не-реформированность этой организации, чья репутация пострадала из-за неспособности предотвратить бойню в Боснии и Руанде, а также из-за односторонних действий США и их союзников в Югославии и Ираке, ведет к утрате ее авторитета. В числе претензий, предъявляемых ООН, — расточительность и бюрократизированность, трудности при принятии решений в Совете Безопасности, неадекватность миротворческих механизмов, нерациональная повестка Генеральной Ассамблеи, не позволяющая сосредоточить ресурсы на главных направлениях, и т.п. Реформа ООН как раз и призвана исправить эти недостатки.

Вопреки распространенному мнению, реформа ООН все-таки началась и движется, пусть непоследовательно, по пути укрепления существующих и создания новых механизмов. Как и в случае с «Большой восьмеркой», этот процесс ускорился в последние годы — катализатором послужили события 11 сентября 2001 г. Показательным примером может служить Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г. (юбилейной 60-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН), в 178 пунктах которого содержатся принципы деятельности международного сообщества, направления сотрудничества и реформенные инициативы. В частности, в нем зафиксированы обязанность государств защищать население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности, а также готовность мирового сообщества «предпринять коллективные действия, ... через Совет Безопасности, в соответствии с Уставом,

... в случае необходимости, если мирные средства окажутся недостаточными, а национальные органы власти явно окажутся не в состоянии защитить свое население» (пункты 138, 139) [Итоговый документ Всемирного саммита 2005].

В отличие от «Большой восьмерки», ООН не испытывает проблем с легитимностью и открытостью. Тем не менее на передний план вышла задача расширения Совета Безопасности. Состав СБ отражает реалии «холодной войны», а не современного мира, где потенциал Японии, Германии, Индии, Бразилии вполне сопоставим с потенциалом «пятерки» постоянных членов. Включение их в эту категорию увеличило бы «базу поддержки» ООН в мировом сообществе. Однако пока страны не пришли к согласию по этому вопросу. Контуры намечающегося компромисса сводятся к расширению СБ примерно до 20 государств. Статус новых членов не определен, но правом вето они, видимо, обладать не будут.

Совет Безопасности сумел несколько снизить накал критики, занявшись наведением порядка в миротворческой сфере. Решено предоставлять операциям по поддержанию мира (ОПМ) ясные и исполнимые мандаты, обеспечивать их надежным потенциалом сдерживания, предварять каждую операцию оценкой возможностей и обуславливать критериями успеха и стратегией выхода. Согласованы временные рамки развертывания ОПМ: в пределах 30 дней после принятия резолюции СБ для традиционной ОПМ и 90 дней — для комплексной операции.

Во многом благодаря этим мерам в середине 2000-х годов удалось стабилизировать ситуацию в ряде конфликтных точек (Сьерра-Леоне, Либерия, Кот-д'Ивуар) и сместить акцент с «пожарного» миротворчества на операции по поддержанию

мира «нового поколения». Речь идет о многофункциональных и интегрированных миссиях, обеспечивающих долговременное присутствие и включающих гражданские и миростроительные компоненты (есть еще один тип миссий — «гибридные», по принципу «ООН+другая организация», пример — миссия в Дарфуре). Показательно, что в мандат интегрированных миссий в Сьерра-Леоне и Бурунди, где осуществляется централизованное руководство военным и гражданским контингентом, включены такие далеко идущие задачи, как создание «с нуля» целых секторов госуправления (правозащитных, антикоррупционных механизмов) и выработка рекомендаций в сфере внешней и внутренней безопасности для местных руководителей.

Для новых типов миссий предусмотрены и две новые структуры — Комиссия по миростроительству и постоянный Фонд миростроительства, призванные координировать международные усилия по восстановлению постконфликтных зон.

Разумеется, миростроительство ООН далеко не везде успешно. Достаточно вспомнить кризисы в Восточном Тиморе, «подготовку» которого к независимости взяли на себя Соединенные Штаты. Как показывает практика, успеху миссии, по крайней мере, на этапе сокращения насилия, способствует лидерство развитой страны (в Сьерра-Леоне — Великобритании, в Кот-д'Ивуаре — Франции). По оценкам специалистов, оптимальная численность персонала операции ООН составляет 20–30 тыс. человек [The U.N. and U.S. Roles in Nation-Building 2005].

Благодаря оперативному принятию резолюций о противодействии террористической угрозе (резолюции Совета Безопасности №№ 1368, 1373 и 1540), ООН заняла ключевую позицию в формирова-

нии глобальных режимов противодействия транснациональному терроризму и доступу негосударственных субъектов к ОМУ. Именно в рамках Совета Безопасности созданы Контртеррористический комитет и Комитет по пресечению доступа негосударственных субъектов к ОМУ, призванные контролировать исполнение государствами своих обязательств и распространять единые стандарты в указанной области. Таким образом, ООН взяла на себя правоустанавливающую функцию, которую обычно осуществляют сами государства [Белобров 2007].

Большое значение имело принятие Генеральной Ассамблеей ООН Глобальной контртеррористической стратегии (2006 г.). Она предусматривает 47 мер, касающихся, в числе прочего, укрепления потенциала государств, соблюдения прав человека, устранения условий, способствующих распространению терроризма. Несмотря на определенную декларативность стратегии, принятие этого документа продемонстрировало способность стран находить общий язык в антитеррористической сфере. Главным же препятствием к завершению формирования антитеррористического режима остается несогласованность позиций по вопросу определения понятия «терроризм» в проекте Всеобъемлющей конвенции о международном терроризме.

В социально-экономической сфере ООН удалось более четко выстроить систему приоритетов. Этому способствовало одобрение на всемирных саммитах 2000 и 2005 гг. так называемых Целей развития тысячелетия (ЦРТ). Речь идет о 8 конкретных ориентирах, которые должны быть достигнуты к 2015 г. В их числе — сократить вдвое крайнюю бедность и нищету, добиться всеобщего начального образования, сократить втрое детскую смертность и т.д.

Государства взяли на себя обязательства раз в пять лет подводить промежуточные итоги исполнения ЦРТ, а также разработать стратегии своего развития с учетом этих Целей. В свою очередь, международные структуры будут заниматься мониторингом достижений на национальном уровне, рассматривать доклады и определять вместе с местными властями приоритетные направления работы по странам.

Под углом исполнения Целей переформатирована работа ряда ключевых органов ООН. Так, на межправительственном уровне задача координации деятельности по реализации ЦРТ возложена на Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС). В соответствии с решениями Саммита-2005 этот орган должен собираться ежегодно на уровне министров и раз в два года проводить форум по сотрудничеству в сфере развития. Наблюдатели полагают, что трансформация ЭКОСОС в своего рода консультативный совет по ЦРТ повысит значение этого в целом малоэффективного органа с перегруженной повесткой [Martens 2005].

Принятие ЦРТ сопровождалось политическим торгом между ведущими блоками стран в ООН. В частности, развитые страны, которые будут нести основные финансовые издержки в связи с ЦРТ, стремились поставить оказание помощи развивающимся государствам в зависимость от усилий последних по демократизации и повышению качества управления.

Вопросам прав человека и демократизации ООН уделяет все больше внимания. В 2006 г. создан Совет ООН по правам человека (СПЧ), членами которого стали 47 государств. Предполагалось, что новый орган будет более эффективным инструментом давления на «нарушителей», чем действовавшая ранее Комиссия по правам человека, в состав которой входили и

представители государств с авторитарными и диктаторскими режимами. Однако уже первые два года работы СПЧ показали, что жесткая конфронтация, парализовавшая работу Комиссии, распространилась и на эту структуру. Но есть и положительные моменты: повысился статус Совета (он превратился в самостоятельный орган Генеральной Ассамблеи), разработан универсальный механизм регулярного обзора ситуаций в странах, увеличен объем финансирования Управления Верховного комиссара ООН по правам человека.

Другим плодом лоббирования Запада стал Фонд демократии, призванный содействовать странам, вступившим на путь демократических преобразований. Впрочем, сумма обещанных взносов — около 60 млн. долл. — уступает сумме, обещанной Фонду миростроительства (более 220 млн. долл.). Очевидно, что на этом направлении ООН, как и прежде, будет уделять приоритетное внимание содействию избирательным процессам. В частности, декларируется задача перейти от проведения отдельных выборов к долгосрочному строительству избирательной системы. В числе конкретных мер — разработка кодекса поведения международных наблюдателей, составление резервного списка наблюдателей, обобщение «передовой практики» и т.д.

Таким образом, адаптацию ООН к современным реалиям можно признать лишь частичной. Реформы запущены во многих областях, но практически везде они либо далеки от завершения, либо оценивать их результат преждевременно. Такие органы, как Контртеррористический комитет, Комиссия по миростроительству и др., имеют неплохой потенциал по согласованию коллективных подходов и координации действий мирового сообщества в некото-

рых сферах. Прежде всего, это сферы, где необходимо глобальное участие (режимы антитеррора и нераспространения), а также конфликты на периферии, для урегулирования которых ООН — «последнее средство». По-видимому, без ее универсальной правовой базы не обойтись и при дележе труднодоступных ресурсов, в частности, ресурсов Мирового океана. В то же время в ряде перспективных областей сотрудничество в рамках ООН либо отстает от других форматов (например, «Большая восьмерка» более активно занимается проблемами нераспространения), либо не развито по причине невозможности (по крайней мере, на нынешнем этапе) прийти к общему знаменателю. Скажем, расхождения в понимании энергетической безопасности между импортерами и экспортерами углеводородов (особенно Ираном, Венесуэлой) вполне могут парализовать деятельность ООН на этом направлении.

Сохранение за ООН центральной роли в этих вопросах зависит от способности ее членов находить компромисс. Ситуация в мире после того, как стали очевидны издержки односторонних действий (Афганистан, Ирак), этому, в целом, благоприятствует. Однако рецидив унилатерализма может вновь вбить клин между странами-членами ООН и затормозить процесс ее реформирования.

* * *

Роль международных организаций в глобализирующемся мире возрастает в силу неспособности государств в одиночку контролировать мировые процессы. Этим объясняется и «институциональное

расширение» многофункциональных организаций с глобальными возможностями. Незавершенность процесса формирования «глобального политического пространства» вынуждает государства «страховаться», распределяя внешнеполитические ресурсы между несколькими организациями, что зачастую ведет к дублированию их функций.

С увеличением числа проблемных сфер и регионов мировое сообщество уже вряд ли сможет позволить себе подобное распыление сил. В связи с этим возможны три варианта: создание новой организации, выбор в пользу одной из существующих или их специализация. Первый вариант, скорее всего, неподъемен. Второй более реален, учитывая мощные ресурсы блока «Большая восьмерка»–НАТО–ЕС. Однако его сдерживают фактор России (решения в «восьмерке», как уже отмечалось, принимаются консенсусом), конкуренция между НАТО и ЕС и нежелание брать на себя всю полноту ответственности за периферию. Наиболее предпочтительным представляется третий вариант: по мере институционального насыщения глобального пространства функциональное расширение международных организаций замедлится и станет возможной их специализация, исходя из сравнительных преимуществ. Например, «Большой восьмерке» под силу такие затратные проекты, как борьба с ВИЧ/СПИД, у НАТО хорошие возможности обеспечить оперативное и высокотехнологическое реагирование на кризисы или чрезвычайные ситуации, а ООН незаменима в деле регулирования глобальных режимов и координации восстановления постконфликтных зон.

примечания

Белобров Ю.Я. 2007. ООН и проблема нераспространения ОМУ // «Международная жизнь», № 9.

Декларация «Группы восьми» о сотрудничестве и будущих действиях по стабилизации и восстановлению. 2006, 16.07: <http://www.g8russia.ru/docs/19-print.html>

Иноземцев В.Л., Караганов С.А. 2005. О мировом порядке XXI века // «Россия в глобальной политике», № 1.

Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 60/1. 2005: <http://www.un.org/russian/summit2005/outcome.pdf>

Кайзер К., Караганов С.А., Эллисон Г. 2001. Глобальный союз безопасности // «Известия», 23.11.

Косолапов Н.А. 2002. Глобализация: от миропорядка к международно-политической организации мира // Богатуров А.Д., Косолапов Н.А., Хрусталев М.А. Очерки теории и политического анализа международных отношений. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям.

Луков В.Б. 2002 «Группа восьми»: истоки, становление

и деятельность. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. М.: Дипломатическая академия МИД России.

Пентилля Р. 2003. «Большая тройка» в «большой восьмерке». Треугольник «Россия — США — Великобритания» и международная безопасность // «Россия в глобальной политике», № 3.

Писарев А.Б. 2005. России предстоит председательствовать в «восьмерке» // «Международная жизнь», № 12.

Тузовская Н.Ю. 2006. Новый этап трансатлантических отношений? // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. Вып. 6. М.

Цыганков П.А. 2002. Теория международных отношений. М.: Гардарики.

G8 Summit 2007. Heiligendamm. Chair's Summary. 2007. 08.06: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/2007heiligendamm/g8-2007-summary.pdf>

Kirton J. 2005. From Collective Security to Concert: The UN, G-8 and Global Security Governance: http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2005/kirton_montreal2005.pdf

Kirton J. 2007. G8: An Economic Forum of the Enlarged Western Alliance? <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/kirton2007/kirton-schlosshofen-070724.pdf>

Martens J. 2005. The Development Agenda after the 2005 Millenium+5 Summit: <http://www.globalpolicy.org/socecon/un/reform/2005/05summitgpf.pdf>

NATO Comprehensive Political Guidance. 2006, 29.11: <http://www.nato.int/docu/basicctxt/b061129e.htm>

Pardew J., Bennett C. 2006. NATO's Evolving Operations // «NATO Review», № 1.

Riga Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Riga. 2006, 29.11: <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>

The U.S. and U.N. Roles in Nation-Building: A Comparative Analysis. 2005. Washington, DC: The Brookings Institution (<http://www.brookings.edu/comm/events/20050218.pdf>).

Yost D. 2007. Enhancing NATO's cooperation with International Organizations // «NATO Review», № 3.