

Вероника ФЕДОРЧЕНКО

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТРУКТУРЫ КАК ИНСТРУМЕНТЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

Интерес к изучению роли и влияния международных структур на мировую политику, и в особенности на отдельные государства, продиктован их становлением в качестве институтов глобального управления, регулирующих такие важные области человеческой жизнедеятельности, как коллективная безопасность, права человека, охрана окружающей среды и торговые отношения.

The interest in studying the role and influence of international bodies on the world politics and especially on individual states is dictated by their emergence as institutions of global governance that regulate such essential areas of human activity as collective security, human rights, environmental protection and trade relations.

Ключевые слова:

глобальное управление, интеграция, международные структуры, межнациональные отношения, национальный суверенитет, регионализация, ВТО, Лига Наций, Европейский союз, ООН; global governance, integration, international bodies, international relations, national sovereignty, regionalization, WTO, League of Nations, European Union, United Nations.

Последние десятилетия XX и в первые годы XXI в. мировая научная общественность пристально следила за становлением и развитием международных организаций как новых субъектов международных отношений. Этому обстоятельству способствовал ряд причин:

1) мировые войны поставили вопрос об обеспечении коллективной безопасности и предотвращении возможности глобальных вооруженных конфликтов;

2) ситуация неравномерности участия развитых и развивающихся стран в мировых торговых и экономических отношениях требовала интеграции отстающих участников в единые географические и региональные блоки;

3) проблема сохранения окружающей среды требовала коллективного участия государств и ответственности за принимаемые решения;

4) уязвимость и незащищенность прав и свобод человека в некоторых регионах мира воспринимались как вызов всему цивилизованному сообществу.

В результате в мире остро встала потребность в общеобязательных международных регламентациях, конвенциях и институтах, которые смогли бы организовать функционирование нового мирового порядка. Как отмечает А.-М. Слотер, «нам необходимы глобальные правила без централизованной власти, но с управляющими акторами, которые могли бы нести ответственность через разнообразные политические механизмы»¹. К таким «управляющим акторам» в полной мере относятся международные структуры.

С появлением Устава ООН и учреждением на его основе Организации Объединенных Наций вопросы, которые раньше относились к сугубо внутренней компетенции суверенных государств, все чаще становились предметом регулирования международных структур и их органов. Таким образом, в современном мире создаются «особые сетевые коммуникации и коалиции партнеров, формирующие на территории независимых государств особые финансовые, экономические, политические и иные пространства,

ФЕДОРЧЕНКО

Вероника

Сергеевна –

аспирант кафедры

политического

анализа факультета

государственного

управления МГУ

им. М.В. Ломоносова

¹ Slaughter A.-M. A New World Order. – Princeton; Oxford, 2004, p. 10.

в которых снижаются возможности национальных правительств для проведения самостоятельной политики»¹.

Первоначально ООН, созданная как союз суверенных государств различных политико-экономических систем, не претендовала на то, чтобы влиять на политические режимы. Тем не менее фактически в деятельности ООН сложились механизмы воздействия на государства в области общедемократических вопросов.

В 1989 г. ООН учредила миссию в Намибии (ЮНТАГ) для организации наблюдения и контроля за электоральным процессом. В течение 20 последующих лет электоральные операции стали одним из главных видов деятельности ООН, ОБСЕ, Совета Европы, Организации американских государств и ряда других международных структур. В 1992 г. в составе Секретариата ООН было создано подразделение по содействию выборам, которое уже к 1996 г. приняло участие в выборах более чем в 60 государствах мира. Наконец, 27 октября 2005 г. ООН совместно с 20 межправительственными и неправительственными организациями приняла Декларацию принципов международного наблюдения за выборами и Кодекс поведения международных наблюдателей.

В России во время проведения президентских выборов 2012 г. было зафиксировано участие 685 иностранных (международных) наблюдателей из 58 государств². В наблюдении за выборами также приняли участие 7 международных организаций, в которых РФ состоит в качестве участника или наблюдателя. Среди них числились Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет Европы, Шанхайская организация сотрудничества, Организация американских государств, Ассоциация организаторов выборов стран Европы. Парламентская ассамблея ОБСЕ приняла решение направить для наблюдения свою собственную делегацию. По итогам работы наблюдатели от ОБСЕ опубликовали отчет о наблюдении за выборами президента РФ 4 марта 2012 г., в котором дается оценка подготовке и проведению процесса голосования, а также предлагаются некоторые рекомендации по обеспе-

чению «дополнительных эффективных гарантийных мер, которые обеспечат беспристрастность и полную независимость избирательных комиссий от власти, как того требует закон». Кроме того, отчет рекомендует пересмотреть национальное избирательное законодательство таким образом, «чтобы непартийные организации и группы получили возможность осуществлять наблюдение за выборами», а также рассмотреть возможность внесения в законодательство положений, предусматривающих личную административную или криминальную ответственность лиц, которые принимают участие в многократном голосовании или вбросе бюллетеней. Подобные рекомендации, хотя и носят консультативный характер, все же несут в себе попытку изменения нормативно-правовой базы с целью ее соответствия нормам права, принятого в государствах с демократическим режимом.

Однако интерес международных структур лежит не только в области национальных электоральных процессов, хотя они и составляют значительную часть их сферы влияния (*sphere of authorities*)³. Производственные и торговые отношения, регуляторами которых выступали национальные государства, уходят от контроля федеральных властей и становятся объектами управления со стороны регионов. Региональные объединения устанавливают свои правила игры на географически определенных территориях и определяют для них повестку дня. Государство оказывается противопоставленным множественному участию стран в международных организациях. К примеру, Таиланд одновременно является участником Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) и Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)⁴. Государство, по мнению К. Омае, устаревает, поскольку более не является опти-

¹ Соловьев А.И. Государственная политика. — М., 2012, с. 124.

² Официальный сайт Центральной избирательной комиссии // http://www.cikrf.ru/banners/prezident_2012/international/mezhd_nabl_pres.html

³ Rosenau J.N. Governing the Ungovernable: The Challenge of a Global Disaggregation of Authority. Paper presented at the Annual Meeting of the International Society for New Institutional Economics, Tucson, Arizona. September 30 — October 3, 2004. The George Washington University.

⁴ Региональная комиссия ООН, созданная в 1947 г. для оказания технической и управленческой помощи тихоокеанским странам: Вьетнам, Гонконгу, Камбодже, Лаосу, Малайзии, Сингапuru, Таиланду.

мальной единицей организации экономической деятельности; важные экономические решения принимаются на уровне экономического района или области (Гонконг — Юг Китая или Южный Онтарио — Мичиган), которые часто пересекают национальные границы¹.

Как показывают эти и другие примеры, первоначально участие международных структур в политических процессах сводилось к незначительной корректировке внутренних процессов и институтов. Воздействие международных структур на внутреннюю политику государств и их государственное устройство было невелико. Однако это влияние возросло с учетом усиления процессов демократизации и либерализации обществ национальных государств и увеличения численности международных межправительственных и неправительственных организаций, разделяющих единые цели, принципы и условия деятельности. Как подчеркивает Ю. Хабермас, «отдельные государства должны ощутимо для внутренней политики вовлекаться в обязывающие процессы кооперации космополитическим образом обязывающего сообщества государств»².

Ярким примером добровольного ограничения собственного суверенитета стал европейский проект сетевого государства — Европейский союз, в котором преодолевается синдром национального государства. В международном праве принцип территориальной целостности государства нередко вступает в противоречие с другим современным принципом — самоопределения народов и наций. Как подчеркивал Г. Киссинджер, «невмешательство во внутренние дела других стран отброшено в пользу концепта всеобщей гуманитарной интервенции... принципы Вестфальского мира, которые базировались на суверенитете государств и рассматривали нарушение международных границ международными структурами как агрессию, — уходят в прошлое»³. Кроме того, мы можем наблюдать процесс разрушения национальной идентичности, являющейся

ядром любого государства. Массивные миграционные потоки, охватившие западные и восточные миры, конструируют новую культурную мозаику, элиминируя грани между нациями и разрушая традиционную идентичность. Современный человек может одновременно жить в двух и более мирах, формируя своей деятельностью «транснациональные пространства»; так называемые трансмигранты создают «социальные поля, пересекающие географическую, культурную и политическую границы» государств⁴.

Немалый вклад в процесс размывания концепции верховенства национального государства внесла глобализация, предоставив индивиду и обществу больше независимости. Глобальное телевидение, средства связи и интерактивного общения привели к «смерти времени и расстояния», а также стерли границы, очерчивающие когда-то рамки действия постоянной и абсолютной власти государства над своими гражданами. С приходом корпораций радио- и телевидения государства утратили монополию на коммуникацию внутри собственных стран. Сегодня можно утверждать, что телекомпании вроде CNN наряду с государствами формулируют международную повестку дня. Государство потеряло позиции ньюсмейкера, разделив эту функцию с негосударственными организациями, которые находятся ближе к общественному мнению и пользуются его доверием.

Таким образом, мы наблюдаем сдвиг от суверенитета к всеобщей взаимозависимости между государствами, политическими представительствами и транснациональными корпорациями. Это глобальное управление (*global polity*) означает, что доминирование силы утратило свою прежнюю актуальность, а государство как носитель этой властной силы вынуждено делить ее с международными организациями и неправительственными движениями. Явное ослабление авторитета государства внутри собственных территориальных границ демонстрирует все большую включенность негосударственных игроков в повседневную жизнь обществ, что связано с провалившейся попыткой большинства правительств единолично

¹ Ohmae K. The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies. — N.Y. : Simon and Schuster Inc., 1995.

² Хабермас Ю. Политические работы. — М., 2005.

³ Интервью Г. Киссинджера немецкой газете Die Welt, 05.05.2003.

⁴ Шебанова М.А. Агенты транснационализма // Теория и практика общественного развития, 2010, № 4.

поддерживать порядок и гражданские права, защищать территории от вторжения и гарантировать экономике финансовые вливания. Государства вынуждены адаптироваться к изменчивому, все более взаимозависимому миру, в котором больше нет четкого разделения между внешними и внутренними делами. Суверенные государства становятся подверженными влиянию международных структур, регулирующая деятельность которых охватывает сферы безопасности, прав человека, окружающей среды и экономики.

Однако отношения между государствами и международными структурами следует рассматривать как взаимозависимые. Зачастую именно сильные государства — лидеры в экономике и политических отношениях — формируют задачи и цели международных организаций. Локомотив Европейского союза — Германия, Франция и Великобритания — вырабатывают общую повестку дня и определяют направления развития экономики для всего европейского региона. Именно их решения имеют реальную политическую силу. Посмотрев через призму истории, мы увидим, что европейская интеграция стала результатом комбинации политических расчетов, частной инициативы и чистой случайности. Национальные государства добились интеграции, поскольку это было в их интересах. Однако этот процесс не являлся неизбежным и столь очевидным для всех государств. Несмотря на сильную общественную и политическую поддержку более тесного международного сотрудничества в послевоенный период, национальные государства не были склонны уступать свой суверенитет надгосударственным институтам. Очевидно, что уже с момента возникновения идеи политического европейского сообщества возникают «точки напряжения» между странами, инициировавшими создание объединенной Европы. Сегодня в Европейском союзе существует определенный институциональный диссонанс: с экономической точки зрения ЕС представляет собой наднациональную структуру, с внешнеполитической и оборонной — межгосударственное образование. Таким образом, вопрос легитимации единой европейской политики — это вопрос ее характера, т.к. сильные участники,

такие как Франция и Германия, отстаивают и продвигают свои национальные интересы. В целом, во Франции всегда существовала особенная тенденция, усиливающаяся в кризисные времена: желание защитить французское общество и его экономику от внешнего прощупывания, приводящее к пропаганде антиглобализма и стремлению восстановить протекционизм. Кроме того, существуют значительные различия в стратегических культурах стран — основательниц Европейского союза. Великобритания и Франция не только намного сильнее в военном отношении, нежели остальные европейские страны, — прошлое «великих держав» и опыт колониальных завоеваний не исчезли бесследно. Стратегическое мышление в геополитических категориях развито в этих странах сильнее, опыт военных операций за пределами Европы имеет более давние традиции, нежели, например, у третьего ведущего члена ЕС — Германии. Выигранные мировые войны привнесли дополнительный элемент в процесс формирования национального самосознания — внешнеполитическое планирование немыслимо для этих стран вне рамок собственной национальной государственности. Целевые установки и стратегические приоритеты ведущих стран — членов ЕС будут продолжать откладывать отпечаток на политический курс всего европейского сообщества.

Довольно часто международные организации создаются государствами для проведения политик наиболее влиятельных из них. Институциональный дизайн международных структур снимает ответственность с конкретных государств за совершаемые действия, реализуемые через формальные международные организации, но в то же время придает этим действиям правовую силу и международный авторитет¹. Поэтому национальные государства будут действовать через международные структуры до тех пор, пока полезность коллективных акций, совершаемых через международные структуры, будет превышать издержки односторонних действий. Мы можем видеть, что, хотя большинство международных структур со времени их появления на арене междуна-

¹ Abbott K.W., Snidal D.J. Why States Act through Formal International Originations // Journal of Conflict Resolution, 1998, vol. 42, № 1 (Feb.), p. 3—32.

родных отношений обрели определенную автономию и силу нормотворчества, все же большое влияние на их функционирование оказывают государства авторитетных стран-членов. В то же время процессы глобализации и транснационализации лишили государство «способности осуществлять независимое и легитимное правление в рамках национальных, региональных и межрегиональных управленческих моделей»¹. Роль международных структур в качестве акторов глобального управления и центров отправления власти заключается в том, что сегодня практически любой важный вопрос на уровне национального государства, связанный с крупными финансовыми транзакциями или политическими преобразованиями, не решается без учета их мнения и рекомендаций.

Многие страны, в особенности США, пытаются оказывать сопротивление появлению новых международных структур и не всегда решаются поддерживать те, которые уже участвуют в мировых политических процессах. Возрастание их влияния и становление в качестве независи-

мых акторов не может не настораживать суверенные государства, которые теряют право на единоличное регулирование внутренних процессов. Испытывая влияние со стороны международных структур, государство вынуждено становиться более открытым и прозрачным для внешнего мира, поддерживать международное сотрудничество и согласовывать свои действия с другими акторами мировой политики. С другой стороны, по мнению ряда ученых, именно такое «ограничение суверенитета “сверху”»² приводит к тому, что через участие в транснациональной кооперации и передачу части своих полномочий экстерриториальным органам управления государство «увеличивает свои шансы влияния и организационного формотворчества»³. Таким образом, роль международных структур, среди прочего, заключается в трансформации института государства и переориентации его политики с сугубо национальных интересов на более широкий круг вопросов, стоящих перед мировым сообществом.

¹ Соловьев А.И. Государственная политика. — М., 2012, с. 120.

² Соловьев А.И. Глобальное управление : учебное пособие. — М. : Инфра-М, 2007, с. 58.

³ Там же.