

Продвижение Европейским союзом концепции «глобального управления» в системе ООН

Бояшов Анатолий Сергеевич, Белорусский государственный университет,
Минск, Беларусь

Контактный адрес: anatoliy.boyashov@gmail.com

АННОТАЦИЯ

Проблема глобального управления, исследуемая с 1990-х гг., постепенно трансформировалась в политико-идеологическую концепцию, часто встречающуюся в программных документах стран и институтов ЕС, под которой сегодня понимают в основном «порядок, основанный на правилах». Отличительной характеристикой этой концепции является «размывание» межгосударственного взаимодействия на мировой арене в пользу негосударственного и супранационального. В соответствии с положениями глобального управления иерархия между государственными акторами и негосударственными или супрагосударственными участниками якобы отсутствует. В этой статье данное положение осмысливается критически при помощи социологической теории дифференциации. Согласно положениям теории дифференциации, государство не остается в стороне от «глобального управления», а занимает лидирующие позиции в иерархии уровней мировой политики. В заключительной части статьи рассмотрены принципы координации ЕС в системе ООН. Для продвижения идей глобального управления Евросоюз нацелен на масштабное реформирование ООН через переплетение межправительственного взаимодействия с неправительственным. Эта модель используется особенно часто при рассмотрении в том или ином органе ООН непрофильных вопросов (например, прав человека или климата в Совете Безопасности), что позволяет расширять состав участников переговоров, а в стратегической перспективе – пересматривать положения Устава ООН. Основной вывод статьи состоит в том, что действия ЕС в системе ООН опровергают положение глобального управления об отсутствии иерархии между межгосударственным и супрагосударственным уровнями мировой политики. Несмотря на активное продвижение государствами Евросоюза идей глобального управления, сам ЕС строится на межгосударственной координации и жесткой иерархии как между государствами, так и между государствами и неправительственными участниками.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

система ООН, Европейский союз, глобальное управление, Совет по правам человека, Всемирная организация здравоохранения, ФАО, Парижское соглашение

Введение

Для организаций системы ООН в 1990-е гг. стали серьезным вызовом. С распадом СССР хрупкий баланс между крупными объединениями государств был нарушен, что привело к выводу управления мировыми процессами из-под ООН в пользу НАТО.

Именно в это время действия государств Западноевропейского союза в системе ООН начинают принимать новую форму – ту, что сегодня известна как действия Евросоюза в области Общей внешней политики и политики безопасности. Существенным отличием таких действий стала координация приоритетов между государствами Евросоюза и дальнейшая их реализация при помощи сложных связей государств с региональными организациями, НКО, фондами, транснациональными корпорациями и международными организациями. Так, например, сегодня Европейский союз обладает уникальным статусом в Генассамблее, выступает с позициями, организует мероприятия для НКО, участвует в неформальных консультациях и финансирует около 30% бюджета ООН.

Усложнение форм внешних действий государств ЕС не могло не вызывать вопросы у представителей других регионов мира, государства которых также имели сформированные региональные организации, пускай и уступающие Евросоюзу по своему экономическому и технологическому потенциалу. Для предупреждения таких вопросов действия Евросоюза в системе ООН отличала еще одна новация – политико-идеологическая концепция «глобального управления» с соответствующим набором идей, формулировок, понятий. Они используются в программных документах ЕС и государств-членов, формируя своего рода особый стиль текстов, утверждающих необходимость создания нового варианта управления международными процессами¹.

Проблематика данной статьи заключается в исследовании противоречия между межгосударственной системой ООН и идеями глобального управления. Глобальное управление «в версии ЕС» выступает альтернативой концепции неолиберальной гегемонии². С теоретической точки зрения глобальное управление похоже на ряд концепций многоуровневого управления (*multi-level governance*), часто применяемых в сравнительных политических исследованиях ЕС³. Что же представляет собой глобальное управление и правда ли действия Евросоюза в системе ООН основаны на его принципах?

Цель этой статьи состоит в том, чтобы соотнести продвигаемые Евросоюзом принципы глобального управления с принципами действий ЕС в системе ООН. Для достижения этой цели в статье поставлены три задачи, соответствующие разделам: 1) исследовать продвижение Евросоюзом концепции глобального управления; 2) критически проанализировать положение глобального управления в

1 "Shared Vision, Common Action, A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy," European Union, June 2016, accessed February 10, 2020, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf; "Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018 (Coalition among CDU, CSU and SPD)," Bundesregierung, accessed February 10, 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/koalitionsvertrag-zwischen-cdu-csu-und-spd-195906>.

2 Brand et al. 2000, 99.

3 Hooghe et al. 2003.

размывании межгосударственной природы системы ООН (при помощи теории социальной дифференциации; 3) определить принципы внешних действий Евросоюза на примере органов и организаций системы ООН с разным статусом.

Продвижение Евросоюзом концепции глобального управления

Как полагают сторонники концепции глобального управления, государство по мере утраты статуса ключевого актора мировой политики теряет и свои исключительные политические функции; они перераспределяются между другими международными игроками. Вместе с государствами в управление международными процессами, в том числе в формирование нормативной основы, включились международные организации и межгосударственные объединения, транснациональные корпорации и банки, другие коммерческие предприятия, неправительственные организации, общественные движения. В результате вместо пирамидальной иерархической структуры властных отношений формируются различные центры власти, расположенные на нескольких уровнях: супранациональном (или супрагосударственном), национальном, региональном и локальном. Среди них все более важные роли обретают игроки, сгруппированные на супранациональном/супрагосударственном (*supranational*) уровне¹. Данная концепция, используемая в качестве аналитической схемы, позволяет детально разобраться в структуре связей различных сторон, вовлеченных в процессы принятия решений и в их осуществление. Однако отрицание иерархии – иными словами, игнорирование стратификации игроков мировой политики – является ее существенным недостатком². Сложный состав управленческого сегмента ЕС, наличие в нем институтов и других органов разного уровня (главы государств и правительств, представители госвласти, главы институтов и институциональных образований ЕС, парламентарии, политики местных и региональных коллективов) являются подтверждением возможности практического воплощения концепции глобального управления. Например, Ч. Забель и Дж. Цейтлин считают, что архитектура ЕС является образцовой моделью для глобального управления³.

Европейский союз, нацеленный на отстаивание глобального либерального миропорядка, рассматривает систему ООН как средство достижения своей цели⁴. Использование положений концепции глобального управления на практике позволяет должностным лицам институтов ЕС и государств Евросоюза аргументировать необходимость участия супрагосударственной Европейской комиссии и других институциональных формирований в работе органов и организаций ООН, предлагать варианты всемирных управленческих проектов с участием иных международных организаций, корпораций и предприятий.

При этом в противовес межправительственному сотрудничеству в соответствии с Уставом ООН сознательно декларируется приверженность «многосторонности, основанной на правилах». В 2003 г. ЕС заявил реформирование ООН в

1 Marks 1993, 392; Marks et al. 1996, 19; Peters et al. 2001, 131.

2 Hartevelde et al. 2018; Pugh 2018; Fumasoli et al. 2018.

3 Sabell et al. 2008, 326.

4 Богатыров et al. 2002, 335.

качестве метода «улучшения средств глобального управления», «строительства и сохранения глобальных институтов»¹. В июле 2021 г. Совет ЕС утвердил очередной документ, содержащий согласованные приоритеты стран-членов ЕС в ООН в 2021–2022 гг. В документе цель деятельности ЕС в ООН определена как «укрепление миропорядка, основанного на правилах»². Для достижения данной цели Совет ЕС установил приоритет «улучшения глобального управления».

Порядок, многосторонность и мультилатерализм, непременно основанные на неких правилах, но не на Уставе ООН, – подобные формулировки стали программными приоритетами Евросоюза. Эти приоритеты отражают согласованные позиции государств-членов ЕС, касающиеся ООН в целом. Вместе с тем Совет ЕС определяет приоритеты и в других областях, связанных с функционированием отдельных органов ООН. Например, существуют приоритеты в области прав человека, направляющие сотрудничество членов ЕС по вопросам повестки дня *Третьего комитета Генеральной Ассамблеи ООН и Совета по правам человека ООН*. Приоритеты в области защиты окружающей среды позволяют согласовывать позиции для переговоров на Конференции сторон *Рамочной конвенции ООН по изменению климата*. Эти же приоритеты являются более общими, отражающими важнейшие области деятельности ЕС в ООН.

Согласование данных приоритетов в академической литературе получило название «неформального разделения труда»³. Неформальное, поскольку приоритеты отражают согласованную позицию государств-членов ЕС, и, уже будучи на повестке в ООН, приоритет будет продвигаться определенным государством-членом ЕС при поддержке других государств и институтов ЕС. В случае с данными приоритетами в ООН существенной характеристикой политики государств-членов ЕС будет усиление превентивной составляющей системы ООН через увеличение финансирования миротворческих операций и политических миссий, а также Секретариата ООН. Особое внимание в приоритетах уделено вопросам обеспечения мира благодаря помощи в развитии, правам человека и демократии. Помощь в развитии – один из ключевых механизмов реализации приоритетов ЕС в системе ООН.

Переpleтение приоритетов ЕС в ООН с отстаиванием идей либерального миропорядка начало отчетливо проявляться в деятельности государств-членов ЕС в системе ООН с 1990-х гг. Основой такого подхода стала оценка западными государствами ЕС как «глобальной силы за права человека»⁴. В академической литературе такой подход получил название «плюралистической однополярности»⁵. Суть этого подхода западных государств заключается в формировании такого миропорядка, который бы соответствовал исключительности США и ЕС в международных делах, будь то экономическое развитие, военные операции или гума-

1 "The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism, COM (2003) 526," September 10, 2003, accessed February 21, 2022, p. 3, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0526:FIN:EN:PDF>.

2 "EU Priorities at the United Nations During the 76th United Nations General Assembly, 10393/21," Council of the EU, September 2021 – September 2022, Brussels, July 12, 2021, accessed November 20, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10393-2021-INIT/en/pdf>.

3 Delreux et al. 2017, 1472.

4 "FRAME Final Conference Report," Brussels – Leuven, April 26–28, 2017, p. 11, accessed November 20, 2021, http://www.fp7-frame.eu/wp-content/uploads/2018/01/FRAME-Final-Conference-Report-final_c.pdf.

5 Боратылов et al. 2002, 335.

нитарная помощь. Среди примеров реализации такого подхода: развал СССР, регулирование международных процессов в обход ООН (через комбинацию «Группа семи» – НАТО), создание ВТО, активация нетарифных протекционистских мер, «поглощение» внешних рынков и технологическое доминирование западных государств на основе дешевых сырьевых ресурсов, «демократизация» остального мира. Независимость иных акторов мировой политики признается препятствующим фактором.

В западной литературе для описания такого подхода предложены формулировки «конца истории», «космополитического управления», «транснациональных режимов», «нового мирового порядка», всесильных институтов, «трансформации и глобального порядка»¹. Одной из формулировок стало «глобальное управление» как управление без государства, основанное на концепции взаимосвязанности мира, предложенной в теории международных отношений в 1972 г.² Это стало основанием для дальнейшего развития неолиберального институционализма, теории режимов неоинституционального и неореалистского толка в международных отношениях³.

С 1990-х гг. глобальное управление существует в двух формах: политико-идеологической концепции и аналитической схемы. Суть глобального управления как политико-идеологической концепции заключается в размытии межгосударственной структуры системы мировой политики⁴. Как правило, глобальное управление отражает картину мира представителей глобальных социoproфессиональных групп. Наиболее явное выражение концепция глобального управления нашла в докладе «Наше глобальное соседство» за авторством «Комиссии по глобальному управлению»⁵. На основе идеи о взаимозависимом мире, усиленном развитием технологий и ростом глобализации, предлагается адаптировать принципы суверенитета государств и самоопределения народов к «изменившемуся» миру⁶. Радикальным либеральным идеям «отмирания государства», неконтролируемого рынка и «демократии на всех уровнях» придается нейтральная форма «эффективного глобального управления». Акторами признаны в докладе все: финансовые институты, корпорации, региональные организации, международные институты, НПО, глобальное гражданское общество, народы, – при этом государства рассматриваются как препятствующие глобальному управлению. Членами Устава ООН предлагается сделать народы, а не государства⁷. Характеристика мировой системы – не глобальное неравенство, а общие вызовы и взаимозависимость.

В его второй форме – форме аналитической схемы – глобальное управление стало емкой формулировкой ряда исследований. Ее отличительной характеристикой является параллельный анализ: 1) акторов и участников мировой полити-

1 Fukuyama 1992; Archibugi et al. 1995; Keohane, Nye 1997, 33; Slaughter 1997; Barnett, Finnemore 1999, 705; Fuchs, Kratochwil 2002, 227.

2 Rosenau 1992; Keohane, Nye 1972.

3 Axelrod, Keohane 1985; Keohane 1988; Krasner 1983; Grieco 1988.

4 Dingwerth, Pattberg 2006, 193.

5 "Our Global Neighbourhood," Commission on Global Governance, accessed November 11, 2021, <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>.

6 Ibid.

7 Ibid.

ки; 2) многоуровневого процесса регулирования того или иного вопроса; 3) институциональной структуры мировой политики¹. Для глобального направления не столь важны великие дебаты теории международных отношений². Именно на неразрешимости споров относительно элементов системы мировой политики и возникает аналитическая схема глобального управления, предполагающая гармонизацию всего и вся в мировой политике. Насколько такая гармонизация возможна?

Опровержение положений глобального управления в теории социальной дифференциации

Существенной характеристикой глобального управления как аналитической схемы является смещение фокуса с государства как основного актора мировой политики. В части, посвященной расширению количества акторов мировой политики, глобальное управление ставит в один ряд с государством индивида, группы лиц, мультинациональные корпорации, финансовые институты и международные организации. В части, посвященной институциональной структуре мировой политики, глобальное управление избегает анализа роли государства в ее формировании. Согласно Дж. Розенау, «глобальное управление включает системы управления всех уровней человеческой активности – от семьи до международной организации, – в которых достижение целей через контроль имеет транснациональные последствия... Глобальное управление включает больше, чем формальные институты и организации... Система ООН и национальные правительства, безусловно, занимают центральное место в обеспечении глобального управления, но они – только часть целой картины»³.

Аргументом к смещению фокуса с государства и признанию множества акторов служит все та же взаимозависимость, комплексность, «неспособность теорий международных отношений запечатлеть стремительный рост, количественный и качественный, негосударственных акторов, а также развитие технологий в эпоху глобализации»⁴. Справедливое замечание, однако не в отношении стремительного роста негосударственных акторов: негосударственные участники мировой политики, преследующие цели создания альтернативных властных структур и воспроизводства правящего меньшинства, были вплетены в межгосударственную структуру мировой политики задолго до «эпохи глобализации» 1990-х⁵ гг. Что же касается институциональной структуры мировой политики, то ее неоднородность создает преимущества для одних акторов и препятствия для других. Следовательно, мировая институциональная структура также подвержена борьбе за власть⁶. Примером тому является фрагментация прав человека по национальному, региональному, а также и по тематическому (экономические, социальные, культурные и пр. права) признакам.

1 Barnett, Duvall 2005, 57.

2 Конышев, Сергунин 2013, 67.

3 Rosenau 1995, 13.

4 Weiss 2000, 796.

5 Колобов et al. 1992.

6 Barnett, Duvall 2005, 58.

Межгосударственная структура мировой политики признается глобальным управлением как лишь один из уровней функционирования последней. Другие уровни мировой политики представлены «агитационными сетями», нормами, особой институциональной структурой, существующей вне государств¹. Аналитическим достоинством глобального управления является фокус этой аналитической схемы на изменениях мировой структуры и процессах принятия решений, происходящих независимо от государств². Среди примеров таких процессов – регулирование мультинациональными корпорациями рынка в латиноамериканском и африканском регионах. Эти компании создают «государство в государстве», полностью контролируют ход событий. Но значит ли это, что за мультинациональными корпорациями не стоят «их» государства? На деле государство происхождения такой корпорации продолжает регулировать ее деятельность.

Глобальное управление как аналитическая схема частично пересекается с одним из социологических подходов к изучению мировой политики – теорией социальной дифференциации мировой политики³. В соответствии с этим подходом система мировой политики подвержена процессам: 1) сегментации (*segmentary differentiation*) – разделению на отдельные элементы анархической системы: общества и государства; 2) стратификации (*stratificatory differentiation*) – созданию иерархического порядка: разделению на привилегированные общности, великие державы, центр – периферию, богатый Север и бедный Юг; 3) функционализации, или секторной дифференциации (*functional differentiation*) – разделению на подсистемы: экономика, право, религия и т.д., – объединяющие отдельных акторов и институты, например, подсистемы международного права, международной политико-экономической системы, мирового гражданского общества. Эти процессы предопределяют развитие системы мировой политики.

Аналитический потенциал глобального управления ограничен, так как эта идея признает первостепенность, исключительность и независимость функциональной дифференциации. Между тем теория социальной дифференциации мировой политики развивает идею глобального управления и предлагает ряд интересных умозаключений.

Во-первых, усиление комплексности мировой политики, взаимозависимости в международных процессах не размывает межгосударственную структуру, а включает государство как основного внешнего актора в супрагосударственные процессы. Государства и политическое межгосударственное взаимодействие становятся тесно связанными сетевым образом с иными участниками мировой политики. Ввиду сегментации последней образуется не одна сеть «глобального гражданского общества»⁴, а несколько сетей, причем не всегда «глобальных» и не обязательно «гражданских». Эти сети могут противостоять друг другу. Государство как актор не только включается в такие сети, но и становится их основным элементом ввиду силы своего влияния. Данное обстоятельство наиболее

1 Dingwerth, Rattberg 2006, 192.

2 Rosenau 1999, 295–296.

3 Buzan, Albert 2010; Albert 2016.

4 Castells 2008, 83.

отчетливо отражено в теории европейской интеграции, развившейся на основе приоритета суверенитета и национальной безопасности¹.

Во-вторых, если сегментация и стратификация происходят на уровне системы мировой политики и внутри ее элементов – государств, то следует ожидать, что отдельные элементы, например группы людей, будут объединяться вне государств. Дифференциация мировой политики приводит к тому, что эти группы противостоят друг другу, неизменно опираясь на политическую мощь государств. Так, в соответствии с неофункционализмом решающую роль в европейской интеграции сыграли акторы в рамках национальных государств. Их сотрудничество и лояльность супрагосударственным институтам обеспечили интеграцию в одной области, причем интеграция распространилась и на другие области за счет «эффекта перелива»². Тем не менее это не сделало из ЕС супранациональное общество: об этом свидетельствует решение Соединенного Королевства о выходе из ЕС, да и функционеры институтов – Европейской комиссии и Совета министров – не сходятся между собой во взглядах на структуру ЕС.

В-третьих, если мировая политика – это переплетение процессов дифференциации, то следует ожидать, что акторы, занимающие высокий ранг в иерархии мировой системы – великие державы и интеграционные объединения типа ЕС, – будут проецировать свои внутренние формы дифференциации на системный уровень, в нормативную структуру мировой политики. Такие действия позволят лидирующим акторам воспроизвести свой высокий ранг в иерархии и обеспечить доминирование в функциональных подсистемах мировой экономики и международного права. Именно это и является конечной целью координации государств-членов Европейского союза в системе ООН.

Принципы действий ЕС в ООН: «пускай другие думают глобально»

Членами ООН являются государства, ввиду этого Европейский союз, как правило, не имеет права голоса – голосуют государства-члены Евросоюза. Межгосударственный характер ООН определяет и первостепенность государства в переговорах и выступлениях. Несмотря на это, Европейский союз имеет исключительный статус расширенного наблюдателя при Генеральной Ассамблее ООН, что дает право представителю делегации ЕС выступать в дискуссиях и вести переговоры наравне с государствами. Так, например, во время неформальных консультаций во вспомогательных органах Генеральной Ассамблеи ООН, когда иные наблюдатели не имеют права высказывать позиции, представитель Евросоюза фактически повторяет те позиции, которые озвучивают государства ЕС. С одной стороны, это позволяет государствам Евросоюза создавать видимость широкой поддержки: эти же позиции повторяют по несколько раз дипломаты государств ЕС. С другой стороны, исключительное положение ЕС настораживает других участников процесса: это фактически блок государств с максимально скоординированными приоритетами.

1 Milward 1992; Hoffmann 1995; Moravcsik 1998, 2002; Wallace et al. 1996; Nugent 2006.

2 Haas 1958; Lindberg 1963; Schmitter 1970; Nye, Keohane 1971.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 65/276, наделившая ЕС такими правами в 2011 г., отмечает, что подобным статусом может быть наделена и другая региональная организация, если ее представители уполномочены «выступать от имени организации и ее государств-членов». Несмотря на включение этой формулировки в текст резолюции (изначально она отсутствовала в первом варианте текста), за 10 лет ни одна другая организация не воспользовалась таким правом. На первый взгляд, это могло бы быть связано с более низкой степенью согласованности других региональных организаций, но нет: в ЕС нет консенсуса как по отдельным вопросам, например регулированию арабо-израильского конфликта, так и по полномочиям организации (именно наделение ЕС такими правами в ООН привело к блокировке Соединенным Королевством в октябре 2011 г. около 70 европейских выступлений, а впоследствии и его выходу из ЕС).

Участие разного рода «супранациональных» (например, Европейской комиссии) и «институциональных» (например, Спецпредставителя ЕС по правам человека) представителей ЕС в ООН соответствует положению глобального управления о расширении участников международных отношений. Вместе с тем государства Евросоюза активно продвигают идею о смещении фокуса с межгосударственных переговоров в пользу «общественных дискуссий» с участием НКО. Как правило, без оговорок на свой исключительный статус (что не позволяет другим организациям использовать данный формат наравне с ЕС) и экономический вес в финансировании таких НКО. Эти принципы организации переговоров в стенах ООН были долгое время «упакованы» в глобальное управление, сегодня функционеры ЕС чаще используют формулировку «порядок, основанный на правилах».

Несмотря на популярность концепции глобального и многоуровневого управления в среде функционеров институтов и институциональных образований ЕС, данная концепция не отражает сущности регулирования Евросоюзом международных процессов. Представительства и институты Евросоюза, взаимодействующие с ООН, на самом деле наделены мандатами, которые позволяют им координировать и представлять позиции стран ЕС, строящих свои взаимоотношения на основе модели межгосударственного сотрудничества. «Порядок, основанный на правилах» в версии ЕС следует положению глобального управления о том, что иерархия межгосударственного и супрагосударственного уровней в регулировании вопросов мировой политики отсутствует.

Продвижение идей глобального управления со стороны ЕС не меняется от степени «межгосударственности» того или иного органа или организации ООН. Структура органов ООН в этом отношении различна и зависит от их статуса в системе ООН: если главные органы ООН являются межгосударственными и участие негосударственного (или супрагосударственного) компонента в них строго регламентировано, то в специализированных агентствах региональные организации, фонды, НКО могут участвовать и в принятии решений, и во внебюджетном финансировании. При этом в последнее время на практике даже в Совете Безопасности – основополагающем элементе межгосударственной системы ООН – государства-члены ЕС не просто включают в переговоры НКО и частных граждан (де-факто перенося конфиденциальный формат Аррии в социальные сети), но даже делают это в отношении граждан, подозреваемых отдельными го-

сударствами в экстремизме. Как правило, делается это через внесение в Совет Безопасности непрофильных вопросов изменения климата, охраны здоровья и прав человека¹.

Участие институтов и институциональных образований ЕС в международной организации зависит от того, в чьей компетенции – институтов или государств – находится тот или иной вопрос внутри ЕС. Например, вопросы сельскохозяйственной политики ЕС относятся к исключительной компетенции ЕС с ведущей ролью Европейской комиссии в процессе принятия решений. Поэтому при рассмотрении данных вопросов в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) на основе принципа *in foro interno in foro externo* представлять ЕС будет Европейская комиссия. Вовлечение в переговоры супрагосударственного института ЕС – Европейской комиссии – свидетельствует о наличии многоуровневого управления. Роль государств-членов ЕС исходя из положений глобального многоуровневого управления, гипотетически, снижается.

В Совете Безопасности ЕС не имеет формального статуса. Если тот или иной приоритет предварительно согласован, в соответствии со ст. 34 Договора о ЕС государства-члены ЕС (члены СБ) информируют остальные государства-члены ЕС о происходящем и представляют согласованные позиции Евросоюза. Такую позицию может представить и Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности, но только по приглашению государства-члена ЕС в СБ при согласии остальных членов СБ. При принятии данной поправки в рамках Лиссабонского договора Соединенное Королевство настояло на принятии другой поправки – Декларации № 13 к Лиссабонскому договору: «Общая внешняя политика и политика безопасности никаким образом не влияет на правовые основания, представительство, отношения с третьими странами и участие в международных организациях государств-членов ЕС». Лиссабонское соглашение создало условия для усиленной координации в Брюсселе и Нью-Йорке, но государства сохраняют автономность своей политики в Совете Безопасности ООН.

В Совете ООН по правам человека у ЕС есть статус расширенного наблюдателя, однако права голосования, внесения резолюций, поправок к ним и решений принадлежат исключительно государствам. Приоритеты принимаются государствами-членами ЕС и согласуются в Рабочей группе по правам человека межгосударственного Совета ЕС. Позицию ЕС, в случае ее предварительного согласования в межправительственном Совете ЕС, представляет государство, председательствующее в Совете ЕС. СПЧ ООН финансируется из регулярного бюджета, однако его Специальные процедуры – эксперты-докладчики – финансируются из бюджета Секретариата ООН, бюджета Управления Верховного комиссара ООН по правам человека. Это открывает возможность для Европейской комиссии финансировать часть деятельности СПЧ, однако еще большее финансирование специальных процедур обеспечивается государствами-членами ЕС. Институты и институциональные образования ЕС осуществляют информационную функцию, активно взаимодействуя с неправительственными организациями в рамках до-

1 Ходынская-Голенищева 2017.

кладов Верховного комиссара ООН по правам человека и Универсального периодического обзора СПЧ ООН.

Структура ФАО в настоящее время включает 194 государства-члена, два ассоциированных члена и ЕС как членскую организацию – полноценный член ФАО с 26 ноября 1991 г. Права членства одновременно принадлежат и государствам ЕС. В 1991 г. Конституция ФАО – один из ее уставных документов – была дополнена формулировкой ст. 2, п. 3, позволяющей ЕС как региональной организации экономической интеграции стать членом организации. Эта же статья закрепляет, что ЕС как членская организация действует только в пределах своей компетенции. Перед каждым заседанием государства-члены ЕС согласовывают, что принадлежит к исключительной компетенции ЕС. Даже в случае исключительной компетенции ЕС (рыболовство, сельское хозяйство) представители Европейской комиссии не голосуют во всех комитетах и не могут: 1) избираться в подготовительные органы; 2) участвовать в программном, правовом, финансовом и конституционных дел комитетах ФАО. При этом представителям Европейской комиссии разрешено принимать участие в работе и представлять ЕС в других комитетах. Приоритеты принимаются в Брюсселе подготовительной рабочей группой в межгосударственном Совете ЕС. Государства-члены ЕС остаются основными акторами в ФАО, а в случае исключительной компетенции Европейской комиссии отходят представительская, информационная и организационная (это касается финансовых инструментов ЕС, в частности, помощи в развитии) функции.

Во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) ЕС не имеет формального статуса, хотя плотно сотрудничает с ней по части финансирования в рамках помощи в развитии и гуманитарной помощи. Европейская комиссия имеет статус наблюдателя в ежегодных встречах Руководящего совета ВОЗ, Всемирной ассамблеи здравоохранения, Регионального комитета ВОЗ по Европе. Политика в области здоровья остается в основном в компетенции государств-членов ЕС. Например, в области фармацевтики Европейская комиссия может участвовать в переговорах с одобрения государств-членов ЕС, если предметами обсуждения являются торговля и связанные с ней вопросы налогообложения, интеллектуальной собственности и т.д. Так было в переговорах Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака: ее подписантами стали как государства-члены ЕС, так и сам ЕС как региональная организация экономической интеграции. В остальном Европейской комиссии отводятся информационная и представительская функции. В сферах исключительной компетенции ЕС (сельское хозяйство, внутренний рынок) на него возложены: консультации с функционерами секретариата ВОЗ; выступление с совместными заявлениями; реализация программ по развитию; изучение соответствия стандартов ЕС стандартам ВОЗ; изменение этих стандартов в области исключительной компетенции внутри ЕС. Проецирование стандартов ЕС на структуру ВОЗ является прерогативой государств-членов ЕС: государства принимают бюджет, голосуют и определяют приоритеты в ВОЗ.

В соответствии со ст. 22 Рамочной конвенции ООН об изменении климата ЕС является стороной этого договора как региональная организация экономической интеграции. Одновременно членами договора являются и государства-члены ЕС. Конференция сторон – главный орган, собирающийся ежегодно с целью рассмотрения воплощения положений конвенции и дальнейших действий

по ее исполнению. Парижское соглашение вступило в силу 4 ноября 2016 г. и явилось результатом долгих межгосударственных переговоров в рамках Рамочной конвенции. Оно состоит из двух документов: решения Конференции сторон и текста Парижского соглашения. Сторонами являются государства-члены ЕС и сам ЕС. Приоритеты по переговорам определяются межгосударственным Советом ЕС. В ходе подготовки к переговорам в ЕС велась ожесточенная борьба между институтами за право представлять Евросоюз. В 2009–2010 гг. у Европейской комиссии вообще не было мандата вести переговоры по данному вопросу: он был ограничен государствами. Впоследствии при принятии Парижского соглашения ЕС удалось распределить обязанности, и в состав команды переговорщиков вошли как представители каждого государства-члена ЕС, так и представители Комиссии и Совета ЕС. Однако ключевыми переговорщиками стали представители Соединенного Королевства и Германии (как заинтересованных в этой повестке государств), а также Европейской комиссии (как института, отвечающего за соблюдение стандартов ЕС в области охраны окружающей среды).

Выводы

1. Глобальное управление существует в двух формах: как политико-идеологическая концепция и как аналитическая схема. В первом случае глобальное управление представляет собой концепцию размывания межгосударственной структуры системы мировой политики и отражает картину мира глобальных социопрофессиональных групп. Усиление взаимозависимости, технологическое развитие, взаимодействие акторов на нескольких уровнях – супрагосударственном, государственном, региональном и местном – якобы приводят к «отмиранию государства» в международных делах, «стиранию государственных/национальных границ» и игнорированию иерархии между акторами и участниками мировой политики. Во втором случае глобальное управление является аналитической схемой, нацеленной на комплексный анализ акторов, структуры и процессов мировой политики одновременно. Достоинство данной схемы – ее применимость в практико-ориентированных исследованиях процесса принятия решений в определенной тематической области. Недостатками глобального управления стали его идеологическая составляющая, описательный характер и особенно игнорирование иерархии акторов и участников мировой политики.

2. Государства-члены и институты ЕС включили глобальное управление в качестве политико-идеологической концепции в приоритетные области согласования внешней политики в системе ООН. С одной стороны, концепция глобального управления выступает удобной формулировкой для государств-членов ЕС при описании участия институтов и институциональных образований ЕС в системе ООН. С другой стороны, глобальное управление стало емкой формулировкой многоуровневого внешнего управления ЕС: от финансирования некоммерческих организаций в отдаленных регионах земного шара до привлечения данных организаций и бизнеса с целью продвижения интересов ЕС в системе ООН.

3. Государства-члены ЕС реализуют свои приоритеты в системе ООН за счет усиленной координации приоритетов и разделения полномочий между государствами. Стратегические приоритеты определяются Европейским советом, прини-

мающим решения в составе президентов и председателей правительств стран. Функция предварительной координации приоритетов в ООН лежит на межгосударственном Совете ЕС. Функция текущей координации лежит на Делегациях ЕС. Представительская функция принадлежит государствам-членам ЕС (на основе разделения полномочий), Европейской комиссии, делегациям ЕС. Вовлеченность Комиссии в процесс принятия решений в системе ООН контролируется межгосударственным Советом ЕС. Степень этой вовлеченности зависит от структуры и рассматриваемых вопросов того или иного учреждения ООН. Вопросы подпадают под внутреннее разделение компетенций в ЕС, но даже в случае исключительной компетенции Комиссии Совет ЕС будет открывать переговоры, разрабатывать переговорные директивы для Комиссии и контролировать ход переговоров через отчеты Комиссии в специальный комитет. Существование структуры добровольных взносов в бюджет учреждений ООН – в ФАО или ВОЗ – повышает вовлеченность Европейской комиссии за счет ее финансовых инструментов, особенно помощи в развитии. Но в значительно большей степени структура добровольных взносов ФАО или ВОЗ повышает вовлеченность в процесс принятия решений государств-членов ЕС, особенно Германии, Франции, Италии, – например, через межправительственный Европейский фонд развития, бюджет которого находится вне бюджета ЕС и в десятки раз превышает бюджет Инструмента развития и сотрудничества Европейской комиссии (финансовый инструмент Комиссии по помощи в развитии). Приоритеты ЕС в ООН в 2017–2018 гг. это отражают: Совет ЕС отметил важность переплетения помощи в развитии с вопросами урегулирования конфликтов и реформ на основе прав человека и демократии.

4. Несмотря на то что в рамках глобального управления в ООН ЕС пропагандирует идею децентрализации государственной власти, в самом Евросоюзе централизованная государственная власть имеет первостепенное значение. Координация ЕС в системе ООН носит межгосударственный характер. Определение приоритетов ЕС в системе ООН остается за государствами, а институтам и институциональным образованиям ЕС отводятся представительская, информационная, координационная и организационная (в случае реализации финансовых инструментов) функции. В переговорах по заключению международных соглашений исключительная роль принадлежит межгосударственному Совету ЕС: именно Совет ЕС открывает переговоры, принимает переговорные директивы и подписывает соглашения. В области Общей внешней политики и политики безопасности ЕС (большинство договоренностей в системе ООН относятся как раз к этой области) именно Совет ЕС координирует приоритеты государств-членов ЕС, назначает команду переговорщиков и руководителя делегации. В случае исключительной компетенции ЕС право ведения переговоров принадлежит Европейской комиссии, однако за Советом ЕС остается право открытия переговоров, обозначения директив, назначения специального комитета для контроля деятельности Европейской комиссии.

5. Как политико-идеологическая концепция глобальное управление способствует достижению интересов ЕС в системе ООН, в том числе проецированию институциональной структуры ЕС в нормативную структуру ООН. Это вызывает резонное противодействие со стороны иных региональных организаций и политических групп. Концепция глобального управления способствует форми-

рованию образа ЕС не как скоординированного блока государств, а как многоуровневого механизма глобального управления. Государства-члены ЕС, институты и институциональные образования активно взаимодействуют со структурами ООН, вне- и неправительственной структурой мировой политики с целью проецирования глобального управления в нормативную структуру ООН. Структурная модель самого ЕС выступает в этом смысле неким образцом для подражания, ассоциированным с прогрессом. Однако, будучи механически перенесенной на опыт иных региональных организаций, эта структура повлечет за собой распространение неолиберальной повестки, усиление позиций государств-членов ЕС в мировой иерархии, а также размывание межгосударственной структуры иных региональных организаций или даже самой системы ООН, но не ЕС.

Таким образом, положение глобального управления об отсутствии иерархии в мировой политике опровергается иерархией между межгосударственным и супрагосударственным уровнями ЕС. Идея глобального управления, продвигаемая государствами-членами и институтами ЕС, способствует достижению его интересов и распространению Евросоюзом идей либерального миропорядка. Межгосударственный характер системы ООН обусловлен принципом суверенитета и независимостью государства в определении своей внутренней и внешней политики. Эта характеристика системы ООН входит в противоречие с положениями глобального управления об отсутствии иерархии между межгосударственным и иными уровнями управления и размывании межгосударственной структуры мировой политики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Богатуров, А.Д., Косолапов, Н.А., Хрусталева, М.А. Очерки теории и методологии политического анализа международных отношений. – Москва: НОФМО. – 390 с.
Bogaturov, A.D., Kosolapov, N.A., and M.A. Hrustalev. *Ocherki teorii i metodologii politicheskogo analiza mezhdunarodnykh otnoshenij*. Moskva: NOFMO, 2002 [In Russian].
- Колобов, О.А., Сергунин, А.А., Корнилов, А.А., Макарычев, А.С. Процесс принятия внешнеполитических решений: исторический опыт США, Государства Израиль и стран Западной Европы. – Нижний Новгород. – 240 с.
Kolobov, O.A., Sergunin, A.A., Kornilov, A.A., Makarychev, A.S. *Process prinjatija vneshnepoliticheskikh reshenij: istoricheskij opyt SSHA, Gosudarstva Izrail' i stran Zapadnoj Evropy*. Nizhnij Novgorod, 1992 [In Russian].
- Конышев, В.Н., Сергунин, А.А. Теория международных отношений: Канун новых «великих дебатов»? // Полис. Политические исследования. – 2013. – № 2. – С. 66–78.
Konyshov, V.N., Sergunin, A.A. "Teoriya mezhdunarodnykh otnoshenij: Kanun novykh "velikikh debatov"? // *Polis. Political Studies*, no. 2 (2013): 66–78 [In Russian].
- Ходынская-Голенищева, М.С. Работа Совета Безопасности ООН по сирийскому кризису в условиях трансформации системы международных отношений // Вестник МГИМО-Университета. – 2017. – № 6(57). – С. 161–173. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2017-6-57-161-173>.
Khodynskaya-Golenischeva, M. "The UN Security Council Counciling on Syria in the Context of Emerging Multipolarity of International Relations." *MGIMO Review of International Relations* 57, no. 6 (2017): 161–173. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2017-6-57-161-173> [In Russian].
- Albert, M. *Theory of World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Axelrod, R., and R. Keohane. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions." *World Politics* 38, no. 1 (1985): 226–254.
- Barnett, M., and R. Duval. "Power in International Politics." *International Organization* 59, no. 1 (2005): 39–75. <https://doi.org/10.1017/S0020818305050010>.
- Barnett, M., and M. Finnemore. "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations." *International Organization* 53, no. 4 (1999): 699–732.
- Brand, U., Brunnengräber, A., Schrader, L., Stock, C., and P. Wahl. *Global Governance. Alternative zur Neoliberalen Globalisierung?* Münster: Wesfälisches Dampfboot, 2000.
- Buzan, B., and M. Albert. "Differentiation: a Sociological Approach to International Relations Theory." *European Journal of International Relations* 16, no. 3 (2010): 315–337. <https://doi.org/10.1177/1354066109350064>.
- Castells, M. "The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (2008): 78–93. <https://doi.org/10.1177/0002716207311877>.
- Delreux, T., and St. Keukeleire. "Informal Division of Labour in EU Foreign Policy-making." *Journal of European*

Public Policy 24, no. 10 (2017): 1471–1490. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1216151>.

Dingwerth, K., and P. Pattberg. "Global Governance as a Perspective on World Politics." *Global Governance* 12, no. 2 (2006): 185–203.

Fuchs, D., and Fr. Kratochwil, eds. *Transformative Change and Global Order: Reflections on Theory and Practice*. Munster: LIT Verlag, 2002.

Fukuyama, F. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.

Fumasoli, T., Stensaker, B., and M. Vukasovic. "Tackling the Multi-actor and Multi-level Complexity of European Governance of Knowledge: Transnational actors in focus." *European Educational Research Journal* 17, no. 3 (2018): 325–334. <https://doi.org/10.1177/1474904117742763>.

Grieco, J. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization* 42, no. 3 (1998): 485–507.

Haas, E. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

Harteveld, E., Schaper, J., De Lange, S., and W. Van der Brug. "Blaming Brussels? The Impact of (News about) the Refugee Crisis on Attitudes towards the EU and National Politics." *Journal of Common Market Studies* 56, no. 1 (2018): 157–177. <https://doi.org/10.1111/jcms.12664>.

Archibugi, D., and D. Held. *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Massachusetts: Polity, 1995.

Hoffmann, S. *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964–1994*. Boulder: Westview Press, 1995.

Hooghe, L., and G. Marks. "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance." *American Political Science Review* 97, no. 2 (2003): 233–243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>.

Keohane, R., and J. Nye, eds. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1972.

Keohane, R., and J. Nye. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. New York: Longman, 1997.

Keohane, R. "International Institutions: Two Approaches." *International Studies Quarterly* 32, no. 4 (1998): 379–396.

Krasner, S. *International Regimes*. Ithaca (New York): Cornell University Press, 1983.

Lindberg, L. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press, 1963.

Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P., and W. Streeck. *Governance in the European Union*. London: SAGE, 1996.

Marks, G. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC." In *The State of the European Community*, edited by Cafruny A., and G. Rosenthal, 391–410. New York: Lynne Rienne, 1993.

Milward, A. *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge, 1992.

Moravcsik, A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca (New York): Cornell University Press, 1998.

Moravcsik, A. "In Defence of 'the Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 40, no. 4 (2002): 603–624.

Nugent, N. *The Government and Politics of the European Union*. Durham: Duke University Press, 2006.

Nye, J., and R. Keohane. "Transnational Relations and World Politics: An Introduction." *International Organization* 25, no. 3 (1971): 329–349.

Peters, G., and J. Pierre, eds. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. London: Routledge, 2001.

Pugh, R. "Questioning the Implementation of Smart Specialisation: Regional Innovation Policy and Semi-autonomous Regions." *Environment and Planning C: Politics and Space* 36, no. 3 (2018): 530–547. <https://doi.org/10.1177/2399654417717069>.

Rosenau, J. "Governance, Order, and Change in World Politics." In *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, edited by Rosenau J., and E. Czempiel. London: Cambridge University Press (1992): 1–29.

Rosenau, J. "Governance in the Twenty-first Century." *Global Governance* 1, no. 1 (1995): 13–43.

Rosenau, J. "Toward an Ontology of Global Governance." In *Approaches to Global Governance Theory*, edited by Hewson M., and Sinclair T, 287–302. Albany: State University of New York Press, 1999.

Sabel, C., and J. Zeitlin. "Learning from Difference: the New Architecture of Experimentalist Governance in the EU." *European Law Journal* 14, no. 3 (2008): 271–327. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2008.00415.x>.

Schmitter, P. "A Revised Theory of Regional Integration." *International Organization* 24, no. 4 (1970): 836–868.

Slaughter, A. "The Real New World Order." *Foreign Affairs* 76, no. 5 (1997): 183–197.

Wallace, H., and W. Wallace. *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Weiss, T. "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual challenges." *Third World Quarterly* 21, no. 5 (2000): 795–814.

Сведения об авторе

Анатолий Сергеевич Бояшов,

эксперт Центра международных исследований факультета международных отношений

Белорусского государственного университета,

220030, г. Минск, ул. Ленинградская, д. 20, к. 1109.

e-mail: anatoliy.boychov@gmail.com

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 27 декабря 2021.

Переработана: 19 января 2022.

Принята к публикации: 4 марта 2022.

Конфликт интересов

Авторы заявляют об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Бояшов, А.С. Продвижение Европейским союзом концепции «глобального управления» в системе ООН // Международная аналитика. – 2022. – Том 13 (1). – С. 94–109.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-94-109>

European Union in Promotion of Global Governance in the UN System

ABSTRACT

Having evolved since the 1990s into a political and ideological concept, global governance has become one of the priorities of the program documents of EU states and institutions, today formulated as “rules-based order”. A distinctive feature of this concept is the “blurring” of interstate interaction on the world stage in favor of non-state and supranational interaction. Under global governance, there is allegedly no hierarchy between state actors and nonstate or supra-state actors. This article critically examines this thesis with the help of the sociological theory of differentiation. According to differentiation theory, the state does not remain on the sidelines of global governance but takes the lead in the hierarchy of levels of world politics. The final part of the article deals with the principles of EU coordination in the UN system. To promote ideas of global governance, the EU aims at major reform of the UN through intertwining intergovernmental interaction with nongovernmental interaction. This model is used especially often when non-core issues (e.g., human rights or climate in the Security Council) are considered in a UN body, allowing for broader participation in negotiations and, from a strategic perspective, a revision of the UN Charter. The main conclusion of the article is that the EU's actions in the UN system refute the position of global governance that there is no hierarchy between the interstate and supranational levels of world politics. Despite the active promotion of global governance by the EU states, the EU itself is based on interstate coordination and a rigid hierarchy among states, as well as between states and nongovernmental actors.

KEYWORDS

United Nations system, European Union, global governance, Human Rights Council, World Health Organization, Food and Agriculture Organization, Paris Agreement

Author

Anatoly S. Boyashov,

expert of the Center for International Studies of the Faculty of International Relations of Belarusian State University, 220030, Minsk, Leningradskaya str. 20, 1109.

e-mail: anatoliy.boyashov@gmail.com

Additional information

Received: December 27, 2021. Revised: January 19, 2022. Accepted: 4 March 2022.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Boyashov, Anatoly S. “European Union in Promotion of Global Governance in the UN System.” *Journal of International Analytics* 13, no. 1 (2022): 94–109.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-94-109>