

МЕЖДУНАРОДНАЯ АНАЛИТИКА

2022 / ТОМ 13 / НОМЕР 1



СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК

МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ОРГАНИЗАЦИИ
И
МЕЖДУНАРОДНАЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ

под редакцией А.Е. КУТЕЙНИКОВА



CHIEF EDITOR

Sergey M. Markedonov
MGIMO University (Russia, Moscow)

DEPUTY EDITOR

Akhmet A. Yarlykapov
MGIMO University (Russia, Moscow)

EDITORIAL BOARD

Andrei Tsygankov – San Francisco State University (USA)
Aleksandar Životić – University of Belgrade (Serbia)
Benedikt Harzl – University of Graz (Austria)
Erkin Baydarov – R.B. Suleimenov Institute of Oriental Studies (Kazakhstan)
Kimitaka Matsuzato – University of Tokyo (Japan)
Mitat Celikpala – Kadir Has University (Turkey)
Richard Sakwa – University of Kent (UK)
Sanjay Deshpande – University of Mumbai (India)
Sayed Kazem Sajjadpour – Institute for Political and International Studies (Iran)
Xue Fuqi – Chinese Academy of Social Sciences (China)
Zhao Huasheng – Fudan University (China)
Alexander L. Chechevishnikov – MGIMO University (Russia, Moscow)
Andrey A. Sushentsov – MGIMO University (Russia, Moscow)
Dmitriy I. Pobedash – Ural Federal University (Russia, Ekaterinburg)
Ilya N. Tarasov – Immanuel Kant Baltic Federal University (Russia, Kaliningrad)
Larisa V. Deriglazova – Tomsk State University (Russia, Tomsk)
Lyubov A. Fadeeva – Perm State University (Russia, Perm)
Michael I. Rykhtik – Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod (Russia, Nizhni Novgorod)
Natalia V. Eremina – Saint-Petersburg State University (Russia, St. Petersburg)
Oleg Yu. Mikhalev – Voronezh State University (Russia, Voronezh)
Pavel B. Parshin – Moscow State Linguistic University (Russia, Moscow)
Valeriy N. Konyshchev – Saint-Petersburg State University (Russia, St. Petersburg)
Viktor Yu. Apryshchenko – Southern Federal University (Russia, Rostov-on-Don)
Viktor L. Larin – Institute of History, Archaeology and Ethnology, the Far Eastern Branch of Russian Academy of Sciences (Russia, Vladivostok)
Yakov Ya. Grishin – Kazan Federal University (Russia, Kazan)

SCOPE

Journal of International Analytics focuses on current problems of international relations, theory and methodology of international politics based on a collection of regional materials. From 2010 to 2016, the journal was called the Institute for International Studies Yearbook.

Published since 2010 quarterly.

INDEXING

The Journal is included in the unified electronic catalog of the Russian State Library, included in the Russian Science Citation Index (RSCI), indexed in Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals (DOAJ), the Directory of Open Access scholarly Resources (ROAD), Crossref. The Editorial Board is continuing to advance the Journal in international databases.

Mass media registration certificate
PI No. FS77-65736 of May 20, 2016

DOI Prefix 10.46272
ISSN (print) 2587-8476
ISSN (online) 2541-9633

PUBLISHER

Institute for International Studies, MGIMO University, Russia

ASSOCIATE EDITORS

Dmitry N. Tkach
Grant A. Beglarian
Natalya A. Samoylovskaya
Nikita Ya. Neklyudov
Vladimir V. Pavlov

COMPUTER LAYOUT

Alexey V. Talalaevsky

DESIGN

Veronika E. Levitskaya

2022 / ТОМ 13 / № 1

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Сергей Мирославович Маркедонов
МГИМО (Россия, Москва)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Ахмет Аминович Ярлыкапов
МГИМО (Россия, Москва)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Александар Животич – Белградский университет (Сербия)

Бенедикт Гарцль – Университет Граца (Австрия)

Андрей Павлович Цыганков – Университет штата Калифорния в Сан-Франциско (США)

Еркин Уланович Байдаров – Институт востоковедения имени Р.Б. Сулейменова (Казахстан)

Кимитака Мацузато – Токийский университет (Япония)

Митат Челикпала – Университет Кадир Хас (Турция)

Ричард Саква – Кентский университет (Великобритания)

Сайед Казем Саджадпур – Институт политических и международных исследований (Иран)

Санджай Дешпанде – Университет Мумбаи (Индия)

Сюэ Фуци – Китайская академия общественных наук (КНР)

Чжао Хуашэн – Фуданьский университет (КНР)

Александр Леонидович Чечевишников – МГИМО (Россия, Москва)

Андрей Андреевич Сушенцов – МГИМО (Россия, Москва)

Валерий Николаевич Конышев – Санкт-Петербургский государственный университет (Россия, Санкт-Петербург)

Виктор Лаврентьевич Ларин – Институт истории археологии и этнографии народов Дальнего Востока Дальневосточного отделения Российской академии наук (Россия, Владивосток)

Виктор Юрьевич Апрыщенко – Южный федеральный университет (Россия, Ростов-на-Дону)

Дмитрий Иванович Победаш – Уральский федеральный университет имени Б.Н. Ельцина (Россия, Екатеринбург)

Илья Николаевич Тарасов – Балтийский федеральный университет имени И. Канта (Россия, Калининград)

Лариса Валерьевна Дериглазова – Томский государственный национальный исследовательский университет (Россия, Томск)

Любовь Александровна Фадеева – Пермский государственный национальный исследовательский университет (Россия, Пермь)

Михаил Иванович Рыхтик – Нижегородский государственный национальный исследовательский университет имени Н.И. Лобачевского (Россия, Нижний Новгород)

Наталья Валерьевна Еремина – Санкт-Петербургский государственный университет (Россия, Санкт-Петербург)

Олег Юрьевич Михалёв – Воронежский государственный университет (Россия, Воронеж)

Павел Борисович Паршин – Московский государственный лингвистический университет (Россия, Москва)

Яков Яковлевич Гришин – Казанский федеральный университет (Россия, Казань)

ЦЕЛИ

В журнале поднимаются актуальные вопросы современных международных отношений, а также теории и методологии изучения международно-политических процессов с опорой на страновой материал.

В 2010–2016 годах издание носило название «Ежегодник Института международных исследований».

Издается с 2010 г.

Выходит 4 раза в год.

ИНДЕКСИРОВАНИЕ

Журнал входит в единый электронный каталог Российской государственной библиотеки, включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), индексируется в Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals (DOAJ), the Directory of Open Access scholarly Resources (ROAD), Crossref.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации
ПИ № ФС77–65736 от 20 мая 2016 г.

DOI Prefix 10.46272
ISSN (print) 2587-8476
ISSN (online) 2541-9633

ИЗДАТЕЛЬ

Институт международных исследований
МГИМО МИД России.

РЕДАКТОРЫ ВЫПУСКА

Владимир Владимирович Павлов
Грант Артурович Бегларян
Дмитрий Николаевич Ткач
Наталья Александровна Самойловская
Никита Яковлевич Неклюдов

КОМПЬЮТЕРНАЯ ВЕРСТКА

Алексей Владимирович Талалаевский

ДИЗАЙН

Вероника Евгеньевна Левицкая



СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО РЕДАКТОРА

Международные организации и международная организация А.Е. КУТЕЙНИКОВ	9
--	---

ИНТЕРВЬЮ

Международные организации никуда не денутся Я. КЛАББЕРС	12
---	----

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

ООН через 30 лет после холодной войны: теоретический анализ изменений международной организации А.Е. КУТЕЙНИКОВ	24
--	----

Международная организация по миграции (МОМ): «компетентная структура» и «неизбежный выбор» России и Китая для влияния на глобальное управление миграцией? М. ГАЙГЕР, Н. КОКОЕВА, Я. ЧЖАН	48
---	----

Региональное измерение сотрудничества стран БРИКС М.Л. ЛАГУТИНА	66
---	----

Конференция государств-участников Конвенции ООН против коррупции: возможности международного сотрудничества и результаты деятельности Е.А. КОВТУН	83
--	----

Продвижение Европейским союзом концепции «глобального управления» в системе ООН А.С. БОЯШОВ	94
--	----

ОБЗОРНЫЕ СТАТЬИ

Роль НПО в международных отношениях и публичной дипломатии Н.В. БУРЛИНОВА	110
--	-----

Европейский союз: движение к языковому равноправию или скрытой языковой монополии? А.С. АЙРАПЕТЯН	124
--	-----

CONTENT

EDITORIAL NOTE

International Organizations and Internationally (Dis) Organized Order	9
A. KUTEYNIKOV	

INTERVIEW

International Organizations are Here to Stay	12
J. KLABBERS	

RESEARCH ARTICLES

The United Nations 30 Years After the Cold War: a Theoretical Analysis of Changes in the International Organization	24
A. KUTEYNIKOV	

The International Organization for Migration (IOM): “Competent Structure” and “Inevitable Choice” for Russia and China to Affect Global Migration Governance?	48
M. GEIGER, N. KOKOEVA, Y. ZHANG	

Regional Dimensions of BRICS Cooperation	66
M. LAGUTINA	

Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption: Opportunities for International Cooperation and Results of Activities	83
E. KOVTUN	

European Union in Promotion of Global Governance in the UN System	94
A. BOYASHOV	

RESEARCH ESSAYS

The Role of NGOs in International Relations and Public Diplomacy	110
N. BURLINOVA	

The European Union: on the Path to Linguistic Equality or Hidden Language Monopoly?	124
A. AIRAPETIAN	

Международная аналитика: профессионализм без принципов партийности

В исторических исследованиях будущего события февраля–марта 2022 года, скорее всего, опишут, как важный поворотный пункт в международных отношениях.

После завершения холодной войны, распада Организации Варшавского договора и Советского Союза Западный мир «определял основные правила существования этого мира и допускал по своему усмотрению других участников к благам сложившегося порядка»¹. Постсоветская Россия, которая тридцать лет назад приступила к переустановке своего внешнеполитического курса посредством отказа от конфронтации с США и их союзниками, а также кардинального пересмотра советских подходов, попыталась интегрироваться с «цивилизованным миром», но не достигла успехов на этом пути.

Стремление Москвы к широкой кооперации с Западом не стало синонимом отказа от неотъемлемых национальных интересов страны и защиты ее суверенитета. Эта диалектическая задача на практике оказалась трудноразрешимым пазлом. Западный мир, рассматривавший завершение холодной войны, не как торжество реализма и здравомыслия, а как триумф своей коллективной политической воли, оказался не готов к равноправному диалогу с Россией. Как следствие, государство, радикально порвавшее с коммунистической идеологией, перестроившее национальную экономику на рыночные рельсы, но продолжавшее при этом отстаивать свои интересы по всем азимутам, оказалось для натовского мира вызовом едва ли не большим, чем пресловутые «комми».

Думается, что с течением времени, когда схлынут эмоции, будет введен в оборот широкий пласт первоисточников, оценки событий «горячего февраля» 2022 года станут более взвешенными и беспристрастными. К сожалению, сегодня мы видим обратный процесс. Авторитетные западные исследователи покидают редакционные коллегии российских изданий, отзывают свои тексты, даже прошедшие строгое рецензирование и подготовленные к печати. «Паспортный» подход

1 Сушенцов, А.А. Что дальше? // Международный дискуссионный клуб «Валдай». [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/chto-dalshe/> (дата обращения 26.02.2022).

вытесняет на второй план академизм и профессионализм. Основательно подзабытый принцип партийности, обязывающий «при всякой оценке события прямо и открыто становиться на точку зрения определенной общественной группы», снова оказывается востребованным¹. На этот раз не в упаковке «марксистско-ленинского» общественнознания, а «буржуазного национализма». В особенности если речь идет о понимании российской мотивации на международной арене.

Впрочем, есть и другая крайность. В России, особенно среди гуманитариев, все чаще высказываются мысли о том, что международные базы данных – это не более, чем технологии «мировой закулисы» для показательной дискриминации отечественной науки. Порой складывается впечатление будто бы для некоторых радетелей «академической чистоты» уроки «борьбы с безродными космополитами» не выучены, а порушенные судьбы советских генетиков, кибернетиков, историков не свидетельствуют о порочности практик научной автаркии.

Выражу общее мнение членов редакции нашего журнала: настоящая аналитика невозможна без плодотворной дискуссии, обмена мнениями, споров. И как бы фундаменталисты со всех сторон ни стремились «приравнять к штыку перо», мы остаемся на позициях профессионализма и академизма. Мы по-прежнему открыты для авторов и с Запада, и с Востока. Для нас главный критерий – не паспорт автора, а качество его текста и интересная гипотеза, доказательная база, готовность к восприятию критики со стороны рецензентов. Мы можем иметь разные политические воззрения, быть гражданами различных государств и представлять широкий спектр научных школ. Но нас всех объединяет одно – искреннее стремление разобраться в сложностях современного мира, объяснить себе и другим пути исправления его несовершенства. «Международная аналитика» будет неуклонно следовать этому кредо. В своем знаменитом «Политическом трактате» Бенедикт Спиноза следующим образом определил назначение философии: «Не осмеивать человеческих поступков, не огорчаться ими и не клясть их, а понимать»². Сегодня для международной аналитики лучшего способа сохранения профессионализма не придумаешь!

Сергей Маркедонов, главный редактор

1 Ленин, В.И. Экономическое содержание народничества // Полное собрание сочинений Изд. 5-е. Т.1. М.: Госполитиздат, 1967. – С. 419.

2 Спиноза, Б. Политический трактат. – М: Изд-во Юрайт, 2021. – С.3.

Международные организации и международная организация

История международных организаций насчитывает более 200 лет и знает периоды подъемов и спадов их активности, серьезных достижений и бесплодных усилий. При этом даже в самые сложные времена международные организации выполняли функции инструментов сотрудничества, форумов для согласования позиций, площадок принятия совместных решений. На протяжении второй половины XX века в условиях биполярного противостояния они поддерживали взаимодействие государств противоположных социально-экономических и политических систем, смягчали угрозы миру и безопасности, примиряли враждующие стороны¹. В 1990-е и в начале 2000-х годов, казалось бы, с их помощью уже были найдены ответы на вызовы современности, пусть не самые правильные и совершенные, но приемлемые для большинства государств. Однако затем вновь началась полоса стагнации, нарастания дисфункций, сокращения ресурсов, обострения противоречий между членами.

Идея специального выпуска журнала родилась в то время, когда некоторые государства по разным мотивам стали сворачивать свое участие в работе международных структур, даже выходить из них или, по крайней мере, обсуждать возможность выхода. Генеральный секретарь ООН в публичной лекции заявил, что нынешний состав Совета Безопасности ООН и руководящих органов бреттонвудских учреждений превращает их в источники мирового неравенства². Поведение международных организаций и их членов в условиях скачков цен на энергоносители, мировой эпидемии, нарастания конфликтности в разных регионах мира поставило вопросы: наступил ли очередной период спада международных организаций? Станут ли эти организации вновь полем конфронтации и сведения счетов? Грядет ли эпоха пессимизма и разочарования в них?

Конечно же, теория международных организаций не может мгновенно реагировать на малейшие и даже на крупные колебания, связанные с конъюнктурой. Векторы научных исследований не должны поворачиваться словно флюгер вместе с быстро сменяющими свое направление тенденциями в международных

1 Dunbabin, John. "The United Nations." In *International Relations since 1945: A History in Two Volumes. Vol. 2. The Post-Imperial Age: the Great Powers and the Wider World*, edited by J. Dunbabin. Hoboken: Taylor and Francis, 2014.

2 António Guterres, "Tackling the Inequality Pandemic: a New Social Contract For a New Era," Annual Lecture 2020: Secretary-General Guterres's full speech, July 18, 2020, accessed February 15, 2022, <https://www.nelsonmandela.org/news/entry/annual-lecture-2020-secretary-general-guterres-full-speech>.

отношениях и мировой политике. Однако научные знания и методология позволяют найти профессиональные подходы к объяснению нового и изменяющегося в мире международных организаций.

Редакция «Международной аналитики» посвятила специальный выпуск журнала давней, но по-прежнему остающейся актуальной для исследователей теме связи международных организаций (форм многостороннего межгосударственного сотрудничества) и международной организации, понимаемой в качестве комплекса способов упорядочивания элементов мира и управления международными отношениями и мировой политикой. Ставились задачи выявления роли международных организаций и интеграционных объединений в современном мире, установления соотношения национальных интересов государств с мотивами их участия в универсальных и региональных проектах, рассмотрения результатов и перспектив многостороннего сотрудничества. Своего рода сверхзадача выпуска заключается в том, чтобы дополнить научную картину реальной жизни многосторонних организационных структур объяснениями того, как они устроены и работают сегодня, понять их нынешние роли в мировом порядке с соответствующими проблемами и противоречиями, достижениями и победами.

Специальный выпуск журнала включает различные с точки зрения постановки целей, выбора методологических подходов, определения круга изучаемых проблем публикации. Тем не менее их объединяет стремление сформировать фундаментальное научное объяснение международных организаций, раскрыть не только их статику, но и динамику, выявить объективные тенденции развития, объяснить характер взаимодействия организаций с политической средой и друг с другом, найти корреляции между повесткой дня организаций, позициями государств и функционированием организационных подразделений. Показательным является то, что половина текстов основана на принципах социологического подхода, становящегося все более распространенным среди современных исследователей.

Александр Кутейников разрабатывает подходы к созданию социологической теории изменений международных организаций на примере ООН. Автором выявлены две основные тенденции изменений, первая из которых ведет к укреплению межгосударственной основы ООН, а вторая направлена на сокращение управленческой функции ее членов. *Мартин Гайгер*, *Надежда Кокоева* и *Чжан Яди* изучают вклад Международной организации по миграции в глобальное управление миграцией. Применяя четырехуровневую матрицу анализа организации, они раскрывают ее «внутренний мир», включенность в мировое сообщество, внешние связи и реакции на воздействие среды, вклад в мировой порядок, а именно в управление миграционными процессами. *Мария Лагутина* рассматривает направления адаптации объединения БРИКС к новым вызовам мировой системы, выявляет диверсификацию внутри него регионального и глобального форматов деятельности. По мнению исследователя, БРИКС тем самым открывается для более широкого круга участников и вовлекает в сферу своей активности не только государства, но и негосударственных акторов. *Екатерина Ковтун* выявляет характеристики Конференции стран-участниц Конвенции ООН против коррупции, позволяющие отнести ее к классу новых особых форм многостороннего взаимодействия государств, отличных от классических международных организаций.

Публикации, включенные в спецвыпуск, также отражают функционирование Европейского союза, хотя он и не является международной организацией в классическом значении этого понятия и не позиционирует себя как международная организация. *Анатолий Бояшов* исследует взаимодействие стран Европейского союза внутри системы ООН с позиций социологической теории дифференциации. Автор приходит к выводу, что, несмотря на значительную степень самостоятельности Евросоюза как международного актора и проведение им общей внешней политики и политики в области безопасности, позиции и линии поведения «государств в органах ООН остаются определяющими. *Наталья Бурлинова* сравнивает подходы к финансированию неправительственных организаций, включенных в народную дипломатию, со стороны Европейского союза и Российской Федерации. Различие, установленное автором, заключается в том, что ЕС финансирует в основном НПО, действующие за рубежом, тогда как российская поддержка направлена главным образом на отечественные НПО, ведущие зарубежную деятельность. *Армен Айрапетян* исследует вопросы языковой политики ЕС на примере деятельности по подготовке документов в Европейском парламенте. Используя самостоятельно разработанные методики выявления количественных параметров, автор приходит к выводу о наличии устойчивой тенденции к росту языковой монополизации в изучаемых институтах ЕС.

Специальный выпуск открывается интервью с одним из ведущих экспертов в области права международных организаций *Яном Клабберсом*. Ответы ученого содержат его критическую оценку состояния исследований международных организаций, дают представление о глубине понимания феноменов, изучение которых принесло ему мировую известность.

Теоретические размышления авторов публикаций специального выпуска в сочетании с анализом эмпирических данных, как видится приглашенному редактору, дали возможность немного приблизиться к пониманию международных организаций в их реальном бытии, показали возросшую диверсификацию их форм, нормативных оснований и видов деятельности. Надеемся, что авторам и всем, кто участвовал в подготовке специального выпуска, удалось избежать политизации и идеологизации текстов, необоснованных выводов и схематических оценок, разделяющих результаты деятельности организаций на черное и белое.

Хотя в названии выпуска намеренно используется устоявшийся термин «международные организации», в некоторых статьях прослеживается тенденция введения других понятий для того, чтобы охватить разнообразие постоянных форм многостороннего сотрудничества: «мировые организации», «многосторонние учреждения», «форматы международного сотрудничества». Очевидно, что сейчас перед специалистами стоят задачи не только развития терминологической базы, но и разработки новаторских концепций, применения методов, позволяющих обобщать крупные массивы информации. Надеемся, что данный специальный выпуск станет вкладом в активизацию усилий научного сообщества в этих направлениях.

Александр Кутейников, приглашенный редактор

International Organizations are Here to Stay

Interview with Jan Klabbbers, Professor at the University of Helsinki

ABSTRACT

Jan Klabbbers is a Dutch Professor at the University of Helsinki. He is a Member of the Finnish Academy of Sciences and Letters, a member of the editorial board of the European Journal of International Law. Klabbbers is the author of *The Concept of Treaty in International Law* (1996), *An Introduction to International Institutional Law* (2002, 3rd edition 2015), co-editor of *Towards Responsible Global Governance* (2018). Professor Klabbbers has also published around 200 book chapters and articles (in the European Journal of International Law, International Organizations Law Review etc.) He is famous for delivering lectures during visiting positions at NYU Law School (2009-10), the Graduate Institute for International and Development Studies (2008, 2013, 2015), and the University of Paris-II and Paris-I (2011, 2017).

The interview was conducted by the editorial team of Journal of International Analytics on July 23, 2021

Journal of International Analytics: Dear Professor Klabbbers, thank you for giving us the opportunity to conduct this interview. Could you start by telling us how you came to study international organizations?

Jan Klabbbers: I did my studies in Amsterdam where part of the curriculum was a minor in International Organizations Law. I was not very interested in it. But I must have picked up some things. In 1996, after finishing my Ph.D. on the concept of treaty in international law,¹ I was asked to write about the legal personality of the European Union. The problem was that in the Treaty establishing the European Union there was no provision for legal personality – neither in domestic law nor in international law. Of course, that raised a number of questions. So, I started to read about the personality and powers of the EU and got very intrigued because what I was reading made very little sense. I thought, “It does not seem to be very systematic.” Eventually, I concluded that in preparing the draft of the Treaty of the European Union they had simply forgotten to give legal personality to the European Union. This made some sense in the light of the fact that three individual European communities had their own personalities. That piece got published.²

1 Klabbbers, Jan. *The Concept of Treaty in International Law*. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1996.

2 Klabbbers, Jan. “Presumptive Personality: The European Union in International Law.” In *International Law Aspect of the European Union*, edited by Martti Koskenniemi, 231–254. The Hague; London; Boston: Kluwer Law International, 1998.

By that time, I had moved to Helsinki and realized that no one was teaching international organizations law. So, I said, "Well, I've read quite a bit. Why don't I start teaching a course?" However, there was no good textbook available. So, I spent a couple of years cobbling together a textbook,¹ and here we are. It is no coincidence: I wrote my dissertation, my doctoral work on the concept of a treaty. Treaties and international organizations have one thing in common. They are both forms in which states can manifest the ways they cooperate. My interest is in how states can organize the way they interact. This approach may be a little too state-centric, but as a starting point it's probably justified. So, I am interested more in the modalities of cooperation than in the outcomes of cooperation. That sets me apart from quite a few international lawyers whose keen interests are in human rights, criminal law, financial regulation, trade, or whatever. My inclination is to look at the forms of cooperation, law-making, treaties, and international organizations.

JIA: We were wondering whether you can say that studies of international organizations are somehow changing focus: from being rather state-centric to focusing on the concept of an international organization that is starting to incorporate other actors besides states.

J.K.: Yes, in the world around us – and it is part of my job to describe and to try to understand that world – there is an increasing tendency for different types of actors to collaborate in joint ventures, e.g., with the Bill and Melinda Gates Foundation, the World Bank, the World Health Organization, *Microsoft*, and governments. Those conglomerates, those joint ventures are becoming increasingly numerous. As a result, there are more papers exploring that phenomenon now than there were twenty years ago. However, I am not aware of any work that would approach it in a systematic way. Or, perhaps, there is a good study on entrepreneurs² taking into account all those joint ventures in climate change and in health. But even that scope is limited.

Then, there are more specific studies – sometimes very good – about private associations and how they regulate local governments. The book by Büthe and Mattli³ is very good.

There are bits and pieces here and there, but no one has made a unified attempt, as far as I know, to come up with a concept of an international organization where states are only part of the picture. Many scholars still think that organizations are solely the province of states – even though we can see that things around us are changing. However, the law of international organizations still assumes that there is only one relevant type of relations, and it is the one between an organization and its member states. And sometimes a private foundation can join in because it has money. Sometimes, a company might be involved. Still, most of the time it is an organization and its member states, member states and an organization. They are, sort of, in a vacuum. I think this is theoretically detrimental, it does not help us to understand much or only helps to understand just a little. Because some things are indeed related to that dynamic. But other things are not.

1 Klabbers, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

2 McKague, Kevin, Leslie J. Wardley, and Chad Saunders, "Nova Scotia's Entrepreneurial Ecosystem: A Global Entrepreneurship Monitor (GEM)," *Entrepreneurship Ecosystem Report*, January 2021, accessed November 20, 2021, <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileid=50677>.

3 Büthe et al. *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

The whole discussion of the constitutionalization of international organizations as such, for instance, has nothing to do with the relations with member states but rather with the question whether the Security Council is controlled by the General Assembly or vice versa. For that sort of questions, you cannot look only at the member states *per se*. You also have to look at the political theory, at checks and balances, because any other approach will not take you very far. The same pertains to external relations in international organizations. If we continue to focus only on the role of member states there, we will miss at least a considerable part of the picture.

JIA: In your opinion, where are the leading centers in the study of international organizations now?

J.K.: I would say there are no centers in the field of law at the moment, with one and a half exceptions. Also, there are individuals like myself in Helsinki. You can say Helsinki is a leading center in the study of international organizations. This is probably correct for as long as I am here. But if tomorrow I leave for Amsterdam, then Amsterdam will become a leading center, and Helsinki will no longer be one.

The “half of an exception” I’ve mentioned is Leiden, which has a very strong tradition in studying international organizations, starting with Henry G. Schermers¹ and followed by Niels Blokker² and other people who have been working there. The “one exception” would be the Graduate Institute in Geneva, which has about eight or ten professors of international law.³ They are all in close contact with international organizations. The Institute has professors of history, political science, IR, many of them closely working with organizations. Located in Geneva, the Institute has a number of international organizations around the corner. So, it is located perfectly and could be considered a center in the study of international organizations and international organizations law. But other than that, it is all about individual academics in certain universities, e.g., José Alvarez,⁴ who is doing great work at the New York University, or Kristina Daugirdas,⁵ who works in Michigan, but you cannot really call Michigan or NYU centers in the study of international organizations law.

It is just the way it is. There is nothing particularly wrong with it. I think it is a mistake to start thinking in terms of leading centers until you have at least some “critical mass” and a well-conceived strategy to build on your own strengths. Many universities do not look further than today’s research assessment. So, they are not developing any strategies for that sort of thing.

JIA: Is there any kind of community of those who study international organizations in terms of law, or do you all work separately?

J.K.: We are all doing our own thing, but we do communicate with each other. We publish chapters in each other’s books. So yes, there is a community. There are a couple of people in the Graduate Institute in Geneva with whom I work regularly.

1 Schermers, Henry G. *International Institutional Law*. Sijthoff, 1972.

2 Blokker, Niels. “Withdrawing from International Organizations.” In *Furthering the Frontiers of International Law: Sovereignty, Human Rights, Sustainable Development. Liber Amicorum Nico Schrijver*, edited by Niels Blokker, Daniëlla Dam-de Jong, Vid Prislán, 1–20. Leiden: Brill Nijhoff, 2021.

3 Krisch, Nico. *Entangled Legalities beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

4 Alvarez, Jose E. *The Impact of International Organizations on International Law*. Boston: Brill, 2016.

5 Daugirdas, Kristina. “Member States’ Due Diligence Obligations to Supervise International Organizations.” In *Due Diligence and Structural Change in the International Legal Order*, edited by Heike Krieger, Anne Peters, Leonhard Kreuzer, 59–74. Oxford: Oxford University Press, 2020.

There is a journal on international organizations that I helped to found in 2004 with colleagues from the Netherlands.¹ This is a form of community building: the editorial board of that journal is a kind of an academic community. We communicate regularly, we read each other's papers either before or after their publication. We build on each other's work. And I can safely say that some parts of my work would have been a lot more difficult or impossible to do if I did not have colleagues to talk to. Some of them work in Geneva, others work in New York, London, or Cambridge.

JIA: Would you say that there is a European perspective or, more particularly, that there is a Dutch or a Swiss perspective on international organizations law?

J.K.: I think International Organizations Law is a very European field of study. There are a few people in the North-America, e.g., Ian Johnstone² who is Canadian, by the way, but he works at the Fletcher School of Diplomacy. But mostly it is the Europeans or people working in Europe, sometimes for international organizations. I think, historically, during the formative years, the first people to write about international organizations came from the periphery. They came from Switzerland, Belgium, or the Netherlands, but not from England or France: these two countries were far too busy keeping control over their empires at the time. The Americans were far too busy building an empire. They said, "Oh, wait a second, a form of international organization would actually be useful as a way to control Latin America, for instance." They came to realize it in the early 20th century already. So, at that time there were probably more Americans writing about international organizations than there are now. But contributions from French and English scholars from those early years – there was only a handful of them. You can find some relevant papers by John Hobson³ or Leonard Woolf, Virginia Woolf's husband.⁴

However, lawyers did not pay much attention to international organizations until the 1930–1940s. All the attention came from the periphery. For example, Piotr Kazansky⁵ came from Odessa, which was not quite at the heart of global governance in the early 20th century. Then, there were some Dutch and Belgian people, and that was pretty much it. In the Netherlands, the tradition continued with a few interruptions. In the 1950s, there was Arnold J. P. Tammes⁶ who worked in Amsterdam, one of the few people who started taking international organizations seriously. One of his colleagues was Henry G. Schermers who then took it a lot further. He moved to Leiden and founded the Leiden school of international organizations law. He had a bunch of people who wrote their Ph.D. theses with him on topics related to international organizations. So, Leiden has a strong tradition and, maybe as a result, the Netherlands in general has a fairly strong tradition. This can partly be explained by geopolitical reasons. A former Dutch government minister, also a former IR professor, once wrote a book on

1 International Organizations Law Review; published in Leiden since 2004.

2 Ian Johnstone, "COVID-19, International Law, and the Sustainable Development Goals," Center for International and Area Studies, Weinberg College of Arts and Sciences, January 2021, accessed November 20, 2021, <https://wccias.northwestern.edu/covid-19-research/covid-19-international-law-and-the-sustainable-development-goals.html>; Johnstone, Ian, "The Rule of Law Under Siege: A Foreword," *Fletcher Forum of World Affairs* 44, no. 1 (2020): 5–14; Ian Johnstone, "Conditioning the Use of Force: The UN Security Council as Interpreter of Jus Ad Bellum," *American Journal of International Law Unbound*, June 2018, accessed November 20, 2021, <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/conditioning-the-use-of-force-the-un-security-council-as-interpret-of-the-jus-ad-bellum/9D4CE8BAE3F029FB0220DBF979F24CED>.

3 Hobson, John A. *Towards International Government*. London: Allen & Unwin, 1915.

4 Woolf, Leonard S. *International Government: Two Reports*. London: Allen & Unwin, 1916.

5 Казанский, П.Е. Всеобщие административные союзы государств. В 3-х тт: Одесса, 1897.

6 Tammes, Arnold J. P. *Hoofdstukken van internationale organisatie*. The Hague: M. Nijhoff, 1951.

Dutch foreign policy called *Peace, Profits and Principles*.¹ The idea of the book is that a small trading nation such as the Netherlands can only benefit from some kind of international cooperation and, thus, international organizations are important for it.

JIA: Professor Klabbers, five years ago you said that one of the main topics for research in IOs was inter-organizational relations. Does this topic remain relevant now? Or has the pandemic led to discussing other issues?

J.K.: I think the topic remains relevant. Regardless of, but also because of the pandemic. One thing that has become very clear is that you cannot tackle a global health pandemic by focusing only on health measures. So many other things have been affected. Like, I think within a month after the first serious measures had been taken, an airline went bankrupt. It went bankrupt because the whole air transportation market had collapsed temporarily. In March 2020, I happened to stumble upon the website of the World Tourism Organization. It was full of Covid-related messages: "Please, Covid authorities, do not take any measures that would affect tourism, take tourism into account." So, all economies have been affected. This suggests that the only way out of the pandemic is not to focus only on health issues or who gets vaccinated, but also to make sure that its economic consequences are kept in check, to make sure that travel, tourism, transportation, supply chains – all this can function. You will need international organizations to cooperate because all of that is out of the jurisdiction of the World Health Organization. When we organize ourselves, when we set up organizations, we tend to think of problems in isolation. And it has its uses. But, of course, in the real world, problems always have effects, they always radiate to other problem areas, for better or worse.

JIA: Let us play the devil's advocate here. One could argue exactly the other way around. In particular, due to the Covid-19 pandemic, the immediate reaction of the European countries was to close the borders. Even though they did it for a short period of time, it was a very nation-state-centric reaction violating the freedom of movement within the European Union. This is something that happened in Europe. If we look at the U.S., now that the Trump administration has left, there is still a certain resistance to multilateralism. While we observed a lot of multilateralism in the 1990s and in the early 2000s, the situation has changed dramatically over the last four years. Nowadays, international organizations are losing influence and they are losing the status they had before.

J.K.: I don't for a moment believe that there is a structural change, that states have come to think that we do not want international organizations anymore. "We can handle it ourselves," they might tell themselves or their populations. Certain "strong leaders" might act that way. But then these strong leaders establish their own international organizations. Five or six years ago, China set up the Asian Infrastructure Investment Bank. China is an emerging superpower. Maybe *the* emerging superpower. It could find other ways to tell us what to do. But it chooses to do it through international organizations. They have realized what the Americans realized in the early 20th century: that it was a lot easier to control Latin America through the Pan-American Union than by sending troops there. The problem here is that it sketches a very instrumentalist picture of international organizations. I am not sure I completely buy into that myself.

1 Voorhoeve, Joris J. C. *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*. The Hague: M. Nijhoff, 1979.

But to some extent, international organizations can be instrumentalized by hegemonic powers. I am by no means the first or the last person to say that.

Thus, international organizations have their use as forms of goodwill cooperation between states, but they can also be used for hegemonic purposes. In both cases, they are not going to disappear. They are too useful. And, historically, there are very few international organizations that have completely disappeared. They usually change their form, they might change their identity, and they might change their structures a little. We went from the League of Nations to the UN. It is not like we went from the League of Nations to a void, and that there had been nothing for 50 years until some new organization was set up. No, it happened pretty quickly. You see the same thing elsewhere, with OAS following the Pan-American Union. It is not that there was a gap. Because the need for organizations is there. No state can make it alone, not even North Korea, although they try. But ... So, this means that there is a – call it a market for organizations, if you will – there is a demand, for whatever reason. So, there is a demand for international organizations, no matter what they are intended to be used for.

We tend to assume that international organizations can only serve good purposes. I don't think we can hold onto that assumption anymore, if that was ever plausible at all. International organizations can also be set up for evil purposes, and, depending on your political outlook, sometimes you can say they have been. One of the best examples of that would be an organization that was never founded, thanks to France. In the 1930s, Mussolini was very close to setting up a European Union type of organization with Germany, Britain, and France for the greater glory of fascism. In the end, France backed out. But Germany was interested in the idea and was keen to cooperate, which is not surprising. It was surprising, however, that the British wanted to go for it too. Still, France blocked the initiative. That's an example, a very early example of organizations being set up for purposes that you and I might find questionable. Like, when we think of organizations, we think of the World Health Organization (WHO). You can hardly argue with the fact that global public health is a good thing. When we think of the World Meteorological Organization – it predicts the weather – it's useful for a number of reasons. The Universal Postal Union facilitates communication. So, they all are considered to be good guys. But nowhere is it written that we can set up organizations for good purposes only. And this is something that the discipline of international organizations law – and I reckon, neighboring disciplines as well – have a hard time to accept.

JIA: Could you summarize how international organizations can contribute to the world order during this pandemic and the post-pandemic period.

J.K.: A lot depends on how you picture the current situation; a lot depends on your political preferences as to what should happen next. As I mentioned earlier, my impression would be that international organizations are here to stay. I am increasingly convinced that they are very useful for the people who are running them, whether it be particular states, particular industries, or particular individuals. But, by and large, they tend to be useful tools for those who run them. I have absolutely no idea what it means for the future. If I had a crystal ball, I'd share the results of fortune telling with you. But I don't.

If you want to picture a world without any international organizations, in a kind of a thought experiment, then imagine that you are back in the days of Thomas Hobbes.

"Life is nasty, brutish, and short," and all that. So, to my mind, international organizations have had many functions but usually it is fostering some kind of cooperation. That sounds like a truism, but maybe not entirely, because existing organizations are also places where politics is played out, they are also theatres of politics.

Generally, international organizations are useful not only because of their material contribution but because they provide "grammar rules" and a "vocabulary" for communication between people in positions of power. Those people can be heads of states; they can be captains of industry in certain cases, etc. International organizations play a useful role, and sometimes this role is more pronounced, sometimes less. You may be right in suggesting that their contributions are a bit less tangible at the moment. However, even the Trump administration – and this is a point I cannot emphasize enough, while I am by no means a fan of Trump – was not anti-multilateralist per se. Trump threatened to withdraw from the Universal Postal Union because it was disadvantageous to U.S. businesses. He did withdraw from UNESCO because of the implied recognition of Palestine. And he announced withdrawal from the WHO. If you take those three examples, you can conclude that he was clearly not a fan of international organizations – but only if you consider these examples in isolation.

If you look at the broader picture, you will see that the U.S. under Trump has also joined the Bureau of International Expositions – the international exhibition bureau, which is a useful organization that selects a city every couple of years to host a global Expo. And the U.S. came very closely to joining the World Tourism Organization. So, with all its anti-multilateralism, even the Trump administration was keen to be multilateralist when it was beneficial to them. Because they have simply realized that tourism can be useful. Then, Covid stepped in, and so they cannot pursue that goal now. They clearly joined the Bureau of International Expositions because they wanted the global Expo 2023 to be organized in Minneapolis. For that, they had to be a member of the organization, so they joined it. However, the organization called its bluff and decided to hold the global Expo in Buenos Aires.

I think that it is a lesson we should take far more seriously than we did before. It is not a political position to be pro-multilateralist or anti-multilateralist, to advocate for or against international organizations, to be pro-international or anti-international. It all depends on the nature of the regimes, whether they are to someone's benefit, whether that someone is President Trump, or pharmaceutical industry, or Hollywood. In the early 1990s, the TRIPS agreement negotiations were launched in the World Trade Organization under the pressure of big pharma and Hollywood who were very worried about their intellectual property rights and could not see those rights being effectively protected elsewhere. You can interpret that as pro-multilateralism or pro-whatever. It is also a matter of simply pursuing your interests and finding venues for protection of those interests. I think we should realize that international organizations are political actors, and just like other political actors they can be manipulated, or instrumentalized, and they can also have their own agendas. Then we might begin to understand them a bit better, without overly simplifying things and saying something like: "Trump was the gravedigger of international organizations." Such conclusions are not of much use, I think.

JIA: Legal scholars are leaders in the study of international organizations. What can you say about the contribution of other academic disciplines to the field?

J.K.: First of all, I disagree with your contention. I've read a lot of IR papers on international organizations, 90 percent of them – I'm not exaggerating – roughly 90 percent of them completely ignore the legal perspective. This means that IR specialists who write about international organizations often lack profound understanding of how international organizations function. That should be said right away. Now, is legal science a leading research field amongst lawyers – sure, as for the other scholars, however, it is, perhaps, less often the case. Maybe it should play a bigger role for them. I can give you one example. A recent study by Liesbet Hooghe, Gary Marks, and Tobias Lenz¹ on the theory of international organizations zooms in on the tensions between what they call a “community” and a “function” – oblivious of the fact that the tensions have existed since the very day international organizations were first created. Lawyers have devised mechanisms to manage the tensions in the form of implied powers doctrines and all that. If you don't understand this, then you cannot write a convincing study on international organizations. You can be a leading IR scholar, but your study would just not be very convincing if you do not have an understanding of the legal framework. What I do see is that there are traditions in IR, in particular the constructivist tradition, which pays more attention to international organizations. But then again, I find constructivism quite appealing, so probably this is why I'm saying that.

One can also observe that historians are slowly starting to take international organizations a bit more seriously, not all of them though. I'm still amazed by the fact that a leading historian, Niall Ferguson,² could write a book about the 20th century and never once mention the United Nations. How is that possible? What are you doing then, as a historian? It's like writing the history of Sweden without mentioning Stockholm. It just does not make much sense. But there are more and more historians who explore international organizations and how they have contributed to certain developments. There is a wonderful book by Susan Pedersen about the mandates of the League of Nations.³ There is a paper by Patricia Clavin on the League of Nations⁴. There is Mark Mazower's *Governing the World*.⁵ They are all very good. Anthropologists are increasingly focusing on the significance of bureaucratic cultures within international organizations. And some of these approaches are adopted by IR-constructivists – Michael Barnett and Martha Finnemore, e.g.⁶ I really appreciate this sort of research. The funny thing is, of course, that international organizations have existed since at least the late 19th century, but they have been, by and large, ignored because law has been the leading discipline in the study of international organizations. The approach that IR scholars have been using is way too state-centric to attach great significance to international organizations. Much of the same applies to historians.

In general, we all still seem to be very much caught up in the state-centric paradigm. We grew up with the idea that the state is the beginning and the end of all politics. And that everything that happens is because states want it or because states

1 Hooghe, Liesbet, Tobias Lenz, and Gary Marks. *A Theory of International Organization*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

2 Ferguson, Niall. *The War of the World*. London: Penguin Books, 2006.

3 Pedersen, Susan. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

4 Patricia, Clavin. *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

5 Mazower, Mark. *Governing the World: The History of an Idea*. London: Penguin Books, 2013.

6 Barnett, Michael, and Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2004.

do not want it, because states agree or because states disagree. To a large extent, this is, no doubt, accurate. But this is only part of the story. We begin to realize that the Secretariat of the UN might have some role to play, that special representatives of the Secretary-General – their character, their beliefs, their working habits and talents may have an impact on whether or not the crisis in Kosovo can be solved. It is not just about Serbia and Russia, on the one hand, and Western Europe, on the other hand. It is also about Bernard Kouchner¹ and what he is doing there, or might decide to do, for that matter. However, this is difficult to cover when developing models. As soon as we start developing models of things, we resort to looking at states because there are only two hundred of them, and you can easily bundle them together or look at them separately. But then we overlook the subtleties and usually also what truly matters.

JIA: Do you think that more attention should be paid to the inner life of international organizations? And if so, do you think that sociology has a role to play there?

J.K.: Yes, there's still a gap. However, seems like something is changing. There have been legal anthropologists or legal sociologists – but they are mostly anthropologists, people with ethnographic training who have done some interesting work. One that comes to mind is, I think, a 2012 study *Values in Translation*,² where a person worked at the World Bank as a trained legal anthropologist for a number of years and could explore the organizational culture of the World Bank staff. These are predominantly economists, of course, which means they are people with a predominantly utilitarian or consequential reasoning. Because economic reasoning is typically cost-benefit reasoning, right? And that could help explain why the World Bank is having such a hard time incorporating human rights. Because you cannot discuss human rights in terms of costs and benefits. This is also why it was a lot easier for the World Bank to incorporate environmental protection because you can put a cost on that, you can translate that into figures.

So, organizational culture at the World Bank is largely consequentialist. That creates a structural obstacle for deontological agenda, which supports human rights, where you think in terms of duties irrespective of what their costs are, irrespective of what their benefits are. So, you have two classical cultures. I thought it was a fascinating case that would typically require a well-trained legal anthropologist, or a legal sociologist, or ethnographer to solve it. There are more examples of people who do fieldwork in different international organizations or different treaty bodies within international organizations. And there is, of course, the Latourian³ tradition, and France is somewhat oriented towards that. Latour sort of explored how laws are made rather than what textbooks say. I think this is a promising area for your research. It's not going to solve all our problems but it will be instrumental, it will be helpful to gain a better understanding. So, I am all for it. Another example: there is a lovely book by Iver Neumann⁴, the Norwegian IR scholar/anthropologist who worked for the Norwegian foreign ministry for a while and came up with fabulous insights. It's

1 Bernard Kouchner was for a while in charge of the UN Mission in Kosovo.

2 Sarfaty, Galit. *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank*. Stanford California: Stanford University Press, 2012.

3 Latour, Bruno, and Steve Woolgar. *Laboratory Life: The Construction of Scientific Fact*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

4 Dunn, Kevin C., and Iver B. Neumann. *Undertaking Discourse Analysis for Social Research*. Michigan: University of Michigan Press, 2016.

called *At Home with the Diplomats*¹, I think. I liked it. So, there is room for that kind of things, and now more is being done than ten or twenty years ago. I can see that there are more anthropologists interested in international work now than there were ten years ago, that more historians are studying international organizations. It makes me very happy because, it also helps me to come, hopefully, to a more sophisticated, or at least more comprehensive, understanding of international organizations.

JIA: We are somewhat curious what your prediction for the future is. Are there any interesting fields in the study of international organizations, for example, for Master or Ph.D. students?

J.K.: Ok, in general, I have an impression that there is an increasing recognition of international organizations as autonomous actors with the mind of their own, will of their own, policies and agendas of their own, which cannot be reduced entirely to those of their member states or leading member states, or whatever powerful member states. So, they are increasingly recognized as autonomous. If you take that, then there is a whole world opening up. Because that means that you can look internally – and that what happens with those autonomous actors – and then sociology, organizational sociology, ethnographies might step in. Also, when it comes to the legal sphere: what are the relations between the organs of international organizations? Is there any system? How do international organizations treat their staff? This latter issue has been explored by lawyers to some extent, but the research is fairly limited, and apart from lawyers – there's not much research either, as far as I can tell. Not really. Because the bureaucracy is an important part of what any organization is. Like, the World Bank has seven thousand or so employees. That is a massive institution, for what it is worth.

Yet, we don't know about that sort of relations, other than what we can see from the caseload of staff tribunals. Tribunals usually come into play when there is a problem. But what happens when there are no problems? What is the regular type of relationship between an organization and its staff? You can take that further. Consultancy, for instance. International organizations increasingly use consultancy. How does it work? Who are the consultants? How are they selected? Where do they come from? Are there any guidelines for that? This is an internal issue. But the most important ramification is that international organizations are increasingly striving for autonomy. So, international organizations are also becoming increasingly engaged with the world around them.

Currently, I'm working on a project on international organizations and the private sector. Because we know very little about why and how organizations get funds from the private sector. But they do. The budget of an organization such as UNHCR is 10% or so dependent on contributions from private parties. They can be foundations, philanthropic associations, or companies. Likewise, transporting vaccines in sub-Saharan Africa requires refrigerated trucks, and they are sometimes borrowed from *Coca-Cola*. Again, this is a connection with the private sector. That kind of thing is fascinating.

However, there is more to it. International organizations are also in contact with each other to fill in the blanks or the gaps in their different functions. For instance, there

1 Neumann, Iver B. *At Home with the Diplomats: Inside a European Foreign Ministry*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 2012.

is International Labour Organization dealing with labor and International Maritime Organization dealing with maritime issues – where do sailors fit in? It is not solely a maritime issue, not solely a labor issue, but both. So, you need to have some kind of communication between these two organizations. You will find very little information on these matters in their constitutions. Sometimes there are some provisions allowing them to make arrangements with similar organizations working in similar fields. But the more interesting question is whether they work with organizations engaged in different fields. A classic example is the International Civil Aviation Organization and the International Telecommunication Union working together to find ways to make it possible to use mobile phones on aircraft, which we still cannot officially do. They work together to try and figure that out, to create a set of standards to make that work for every party concerned.

Thus, international organizations work with the private sector, they work with other organizations. They often work with non-member states, which we tend to forget. One example is the OECD's global tax regime for multinationals. They will have to engage not only the thirty-seven or thirty-eight member states, but also the rest of the world, including the tax havens if that's at all possible. So, they will have to work with states that are not members of the OECD. In a similar vein, individual sanctions suggest that there are relations between international organizations and individuals. These can be businessmen transferring money to Afghanistan or whatever. So, there is a whole bunch of organizations acting as autonomous actors – and a lot of new questions are arising, like "Ok, who are they engaging with?", "How is it working?", "How is it legally organized?", "What is the policy?", "Have there been historical precedents?", etc. But there are also more of a classical political science type of questions, like "Who benefits?", "Who benefits if the WHO sets up a joint venture with the Bill and Melinda Gates Foundation to combat malaria?" Arguably, you and I benefit, people suffering from malaria or who might suffer from malaria benefit too. But maybe there are others who benefit as well?

There may be conditions imposed here and there. There may be forms of governance that would otherwise be differently organized. It raises accountability issues, like, what if such a foundation, or an international joint venture for malaria, makes some decisions and then something goes wrong? Who do you get to sue, if anyone? So, there are lots of questions that come up if I just start considering international organizations as autonomous actors, not solely as vehicles for their member states – which has been the tradition, of course. We have been looking at them as if they are merely doing what their member states tell them to do far too often and for far too long. I think that's wrong, that was never completely plausible; it is now less plausible than it was ever before. So, once you see them as autonomous actors, you can also start to think of them as political actors in their own right, with their own agendas, their likes and dislikes, things they promote and things they're inclined to oppose. I think that it can be very insightful.

JIA: Some scholars claim that there is a decline of the West, the end of the liberal world order. This is at least one, more or less common, kind of narrative. First of all, do you buy into this kind of narrative, that there is an end to the liberal world order? Secondly, do you think this affects international organizations?

J.K.: I believe that a kind of liberal world order exists at least partially. It begins from the outside and from the inside. But some countries are not particularly liberal.

Does it affect international organizations? It will affect those that are supposed to sponsor or protect liberalism. The EU might be an example of this. The EU is effectively an interest group, a lobby group for its member states. It's written in the EU Treaty. The EU promotes the interests of the peoples of Europe. So, whether that coincides with the interests of people in Africa or not is a completely different question.

In that kind of framework, I'm not so sure whether international organizations will suffer too much. They are flexible. They tend to bend with the wind. That's how they are set up. They are supposed to follow instructions from their member states. They may not always do it gladly. They sometimes resist, they use their own discretion. But at the end of the day, if all member states are convinced that we should go one way, then an organization has fairly little choice but to go that way.

Thus, international organizations – it's a difficult question in the sense that we tend to think of them purely as reflections of something else. To some extent they are, but to some extent they are not. They will follow wherever people tell them to.

I cannot picture the world without any international organizations whatsoever. Not just because this is what I do for a living, but also generally speaking. I grew up when the UN was already there. When I was born the EU was already there, at least as the European Community. I presume it is possible to mentally withdraw from them, as Britain does with Brexit, for example. But I cannot imagine the world without any kind of international organization. As long as there is international cooperation of all sorts, as long as there are international issues of all sorts, there will be international organizations, for better or worse. So, there we are. Maybe it's good news, maybe it's bad news, but international organizations are here to stay.

Цитирование

Клабберс, Я. Международные организации никуда не денутся // Международная аналитика. – 2022. – Том 13 (1). – С. 12–23.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-12-23>

For citation

Klabbers, J. "International Organizations are Here to Stay." *Journal of International Analytics* 13, no 1. (2022): 12–23.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-12-23>

ООН через 30 лет после холодной войны: теоретический анализ изменений международной организации

Кутейников Александр Евгеньевич, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

Контактный адрес: a.kuteynikov@spbu.ru

АННОТАЦИЯ

Основная задача данной статьи состоит в том, чтобы наметить контуры концептуального рассмотрения тенденций изменений ООН, обозначившиеся в постбиполярную эпоху. Автор стремится понять, в чем заключаются и каким образом проявляются результаты изменений. В связи с комплексностью изучаемого объекта, длительностью анализируемого периода и его насыщенностью событиями в статье приняты во внимание лишь некоторые типичные фрагменты общей картины, изложение хода и результатов трансформационных процессов намечено «пунктиром», а некоторые суждения и выводы высказываются в дискуссионном порядке. Для главных органов ООН характерны следующие тенденции изменений: генерирование новых целей и направлений деятельности самих органов и организации в целом, расширение обсуждаемой тематики, рост организационной самостоятельности, увеличение расходов, более активное привлечение организаций гражданского общества и экспертов к формированию повестки дня и различным видам деятельности, реформирование структуры, саммитизация ГА и СБ и создание сегментов высокого уровня ЭКОСОС, усиление координирующей роли Комитета старших руководителей. В методологическом плане статья основана на многомерной модели международной организации, разработанной в русле социологического подхода.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

ООН, изменения, саммитизация, многомерная модель, международная организация

Современный этап истории ООН обычно отсчитывают со времени окончания холодной войны¹. Условной датой завершения противостояния систем социализма и капитализма на площадках ООН можно считать 3 октября 1990 г., когда США и СССР представили совместное заявление «Ответственность за мир и безопасность в меняющемся мире». В нем постулируется смена конфронтации между Востоком и Западом отношениями сотрудничества и партнерства. Авторы документа призвали к (1) наращиванию усилий ООН в вопросах миротворчества, миростроительства, содействия электоральным процессам; (2) поиску ответов на важнейшие вызовы, включая наркотизацию, окружающую среду, развитие, терроризм, права человека; (3) централизации ООН; (4) обеспечению организации достаточными ресурсами и, в частности, выполнению финансовых обязательств перед ней². Текст заявления, на первый взгляд, не содержал каких-либо принципиальных новаций, многие его положения повторяли идеи, в то время обсуждавшиеся на разных уровнях и уже реализуемые в ООН. Тем не менее члены ООН и структурные подразделения организации в течение последующего времени действовали в значительной степени именно в зафиксированных в резолюции направлениях. Во всяком случае, в течение тридцатилетнего отрезка времени организация серьезно изменилась. В научных публикациях эти перемены отражены достаточно отчетливо. В некоторых из них даже проводится мысль о том, что сформировалась новая ООН³, или, по крайней мере, отдельные направления ее деятельности претерпели серьезные изменения.

Основная задача данной статьи состоит в том, чтобы наметить контуры концептуального рассмотрения тенденций изменений ООН, обозначившихся в течение трех последних десятилетий. Автор публикации стремится понять, в чем заключаются и каким образом проявляются результаты изменений. В связи с комплексностью изучаемого объекта, длительностью анализируемого периода и его насыщенностью событиями в статье приняты во внимание лишь некоторые типичные фрагменты общей картины, изложение хода и результатов трансформационных процессов намечено пунктиром, а некоторые суждения и выводы высказываются в дискуссионном порядке.

В методологическом плане статья основана на многомерной модели международной организации, разработанной в русле социологического подхода, основанного в предшествующих публикациях автора, статьи⁴ и дополненной некоторыми идеями концепции «третьей ООН» Т. Виса и его коллег⁵. Многомерная модель организации предполагает рассмотрение ООН, как и других мировых учреждений, в нескольких измерениях. Первое измерение составляют государства-члены, определяющие постоянные и текущие цели и направления деятельности организации. Они наделяют ее ресурсами, принимают решения в межгосударственных органах и реализуют эти решения. Второе измерение образуют органы ООН, представляющие собой своего рода инструменты, с помощью

1 Bode 2015; Baehr, Gordenker 1994; Thérien 2015.

2 Müller 2016, 120; "Responsibility for Peace and Security in the Changing World," American Foreign Policy Current Documents, 1991, accessed January 8, 2022, <http://surl.li/bntzh>.

3 Moore 2016; Conca 2015, 15; Орлов, Мачитидзе 2020.

4 Кутейников 2015; Кутейников 2012.

5 Jolly et al. 2009.

которых международная организация совершает действия, направленные на осуществление ее мандатов. В качестве третьего измерения, или «третьей ООН», в терминах, употребляемых Т. Висом и его коллегами, рассматривается совокупность учреждений гражданского общества: НПО и предприятий коммерческого сектора, вовлеченных в работу организации¹. Четвертое измерение включает людей, объединенных в глобальные (или социопрофессиональные) группы², обеспечивающие функционирование ООН. В результате заметного роста исследований социальной составляющей ООН научная картина четвертого измерения становится все более диверсифицированной. Выделяются следующие социопрофессиональные группы: руководители организации и ее персонал, дипломаты, представляющие свои страны в органах организации и на переговорах, встречах, государственные чиновники, вовлеченные в решение вопросов, связанных с работой организации, правительственные эксперты, эксперты, действующие в личном качестве, специальные докладчики, руководители и сотрудники НПО, представители эпистемных сообществ, работники бизнеса, парламентарии.

Научный дискурс об ООН

Перемены в организации отражены в «научном дискурсе» по вопросам, касающимся ООН. В библиографической системе *Web of Science (WoS)* в период с января 2017 по июнь 2021 г. проиндексировано 11 188 публикаций, в которых встречается ключевой термин *united nations* в варианте фразового поиска. Предметная область «международные отношения» по количеству публикаций занимает только третье место, второе – рубрика «право», а на первом находятся «науки об окружающей среде» (см. *Таблица 1*).

Таблица 1.

ТОП-10 ПРЕДМЕТНЫХ РУБРИК БАЗЫ «СЕТЬ НАУКИ»,
ИНДЕКСИРУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИИ С ПОИСКОВОЙ ФРАЗОЙ UNITED NATIONS
В ПЕРИОД С 2017 ПО 2021 Г.
TOP 10 SUBJECT HEADINGS OF THE SCIENCE NETWORK DATABASE,
INDEXING PUBLICATIONS WITH THE SEARCH PHRASE UNITED NATIONS
IN THE PERIOD FROM 2017 TO 2021

Предметные области базы «Сеть науки»	Количество индексируемых статей
Науки об окружающей среде (environmental sciences)	1535
Право (law)	1183
Международные отношения (international relations)	1172
Экологическое образование (environmental studies)	1028
«Зеленые» устойчивые научные технологии (green sustainable science technology)	910
Политическая наука (political science)	763
Экологические факторы общественного здравоохранения (public environmental occupational health)	674
Экономика (economics)	463
Образование, исследования в области образования (education, educational research)	432
Междисциплинарные вопросы социальных наук (social sciences interdisciplinary)	400

Источник: составлено автором с использованием данных, предоставленных М.В. Сушинской, СПбГУ

1 Carayannis, Weiss 2021.
2 Кутейников, Бояшов 2014.

В совокупности четыре области знаний – право, международные отношения, политическая наука, государственное и муниципальное управление – за изучаемый период содержат 2635 публикаций. В то же время науки об окружающей среде, экологическое образование, зеленые устойчивые технологии представлены 3473 публикациями, а вместе с предметной областью «экологические факторы общественного здравоохранения» включают 4147 публикаций, то есть на 70% больше, чем рубрики «классической» международной и политической тематики.

Конечно же, база данных фиксирует библиометрические характеристики, не связанные прямой зависимостью с содержанием научных исследований авторов публикаций. Методика отбора по ключевым словам охватывает публикации, в которых название организации может встретиться всего лишь один раз. Тем не менее приведенные показатели выявляют закономерность: ООН чаще упоминается в статьях и книгах по вопросам экологии и окружающей среды, нежели в публикациях политико-юридического характера. И это вполне объяснимо ориентацией ООН на формулировку и достижение Целей устойчивого развития, превратившихся в доминанту всей ее деятельности.

Словосочетание *united nations* в варианте фразового поиска в базе данных WoS по словам в заглавии публикации, аннотации и ключевых словах за первые шесть месяцев 2021 г. встречается в 1126 публикациях. Предметные рубрики «международные отношения», «право», «политические науки», «государственное и муниципальное управление» вместе индексируют 162 публикации, то есть немногим более седьмой части всей их совокупности. Проведение содержательного анализа публикаций потребовало бы отдельного исследования, поэтому рассмотрим в качестве показательного примера выборку из 10 статей по проблематике ООН, процитированных в первой половине 2021 г.

Статья Т. Хикмана, О. Видерберга, М. Ледерера о Секретариате Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК) лежит в русле того направления исследований, которое обращает внимание на роли и функции так называемой международной бюрократии в формировании глобальной повестки дня¹. Три статьи объединены в тематический форум журнала «Современная политика безопасности» под заголовком «Кризис операций ООН по поддержанию мира»². Несмотря на пессимистическое название подборки, К. Колеман и П.Д. Вильямс прогнозируют не только сохранение, но и дальнейшее развитие института миротворчества, обуславливая это материальной и иной поддержкой со стороны государств³. Статья А. Левина посвящена реакции государств, вносящих вклад в операции ООН по поддержанию мира (ОПМ), на гибель миротворцев. Анализ ОПМ в период с 1990 по 2011 г. под этим углом зрения приводит автора к выводу, что число погибших миротворцев, как правило, ведет к сокращению размера взносов стран в ОПМ, при этом богатые страны сокращают свои взносы значительно, чем бедные⁴. К. Оксамитна, В. Бове и М. Лундгрэн исследуют вопрос

1 Hickmann et al. 2021.

2 Coleman, Williams 2021; Osland, Peter 2021; Kenkel 2021.

3 Coleman, Williams 2021.

4 Levin 2021.

о том, как государства стремятся провести своих представителей на статусные штатные должности в международных организациях, на примере гражданских руководителей и командующих силами миротворческих операций. Эмпирической базой исследования служит материал о назначении более 200 гражданских и военных руководителей в 24 миссиях ООН в период после окончания холодной войны (1990–2017). Выявлена закономерность: гражданские руководители миротворческих операций ООН, как правило, являются гражданами влиятельных в политическом отношении государств, в то время как военные командиры – в основном выходцами из крупных стран, направляющих значительные войсковые контингенты. Авторы заключают, что, с одной стороны, зависимость ООН от стран, предоставляющих войска, и, с другой стороны, необходимость опираться на сильные государства, может стать источником дисфункций и помешать организации выбирать эффективных руководителей миротворческих операций¹.

Статья В. Плювио посвящена изменениям в работе Совета Безопасности. Автор изучает процесс принятия решений и функционирования СБ ООН в вопросах, которые, условно говоря, лежат между зоной действий, опирающихся на четкие нормативные основания, и зоной сложившихся практик. В сфере компетенций Совета Безопасности и во всей мировой политике, полагает автор, институциональное развитие часто происходит в третьей, так называемой серой зоне, сочетающей в себе элементы первой и второй. Столкнувшись с невыполнимыми правилами (которые, впрочем, относятся к второстепенным аспектам), дипломаты развивают «полуофициальные практики», позволяющие им принимать обязывающие решения даже в отсутствие соответствующей процедуры. Внесение изменений в практику работы Совета Безопасности, образно говоря «на лету», напоминает постройку самолета во время полета, при этом весьма удачную². М. Раймонд изучает социальные практики международного правотворчества, относящиеся к достаточно новым для повестки дня ООН вопросам киберпространства. Р.А. Шварц рассматривает вопросы постконфликтного восстановления государственных институтов, разрушенных или утративших способность осуществлять административную деятельность в результате войны³.

Несколько крупных работ об ООН в России вышли в свет в течение первого и в самом начале второго десятилетия XXI в.⁴ За последнее же время издана, пожалуй, единственная монография, где комплексно излагаются вопросы, связанные с ООН. Ее авторы А.А. Орлов и Г.Г. Мачитидзе преподносят материал, придерживаясь взглядов, соответствующих официальной позиции Российской Федерации. Авторы подчеркивают, что перемены в ООН назрели, так как изменилась расстановка сил в мире. Термин, которым они обозначают изменения, происходящие в ООН, – «адаптация организации к потребностям современного мира»⁵. Для ООН это выразилось в проведении реформ. В соответствии с российской позицией авторы исходят из того, что высшая административная должность ООН (Генеральный секретарь) является технической и сводится к руководству

1 Oksamytna et al. 2021.

2 Pouliot 2021.

3 Schwartz 2021.

4 Федоров 2007; Барышев 2009; Барышев 2007; Ванин 2006; Гришаева 2007; Урнов 2011.

5 Орлов, Мачитидзе 2020.

аппаратом ООН. Тем не менее генсек ООН постепенно стал выполнять и политические функции, а роль должностного лица в деятельности ООН, начиная с Б. Бутроса-Гали, повышается. Личность К. Аннана оказалась исключительно значимой в инициации реформ организации. До назначения на этот пост К. Аннан был сотрудником ООН. Прогнозировали, что после его вступления в должность он будет придерживаться проамериканской позиции, тем не менее он вошел в историю как вполне самостоятельный генсек, который активизировал тему реформы ООН.

Другие отечественные монографии, как правило, невелики по объему и отражают какие-либо отдельные аспекты работы ООН, а иногда и других международных организаций¹. За рубежом монографических исследований гораздо больше. Некоторые публикации рассматривались в обзорах и рецензиях автора данной статьи².

Отметим новые работы серии *Global institutions*, выпускаемой с 2005 г. издательством *Routledge*. В период с 2017 по 2021 г. серия пополнилась 55 новыми книгами, из которых 14 посвящены тем или иным аспектам деятельности или органам и организациям ООН, а 13 – содержат значительный материал об ООН³. В этом же издательстве только что выпущена монография одного из авторов данного специального выпуска «Международной аналитики»⁴.

Из других работ, заслуживающих, на наш взгляд, внимания, отметим книгу «Политика и право ООН»⁵. Авторы адресуют ее студентам, изучающим международное право и международные отношения, но это не учебник в привычном смысле слова. Это сборник кейсов, каждый из которых включает документы, связанные с работой того или иного органа ООН по какому-то конкретному направлению на довольно длительном отрезке времени. Документам предпосланы тексты, содержащие глубокий профессиональный анализ кейсов. Кейсы книги отражают несколько противоречий функционирования ООН, которые вместе с тем являются и противоречиями в изучении ООН. К ним относятся: соотношение политических и правовых аспектов в работе организации; расхождение практики с нормами, закрепленными в документах; внедрение новшеств, меняющих прежние практики; установки и стремления некоторых государств и позиция, формируемая органами самой организации; широта возможностей ООН и довольно строгие ограничения мандата, которые свойственны не только ООН, но и всем многосторонним учреждениям.

Краткий анализ нерепрезентативной выборки публикаций, конечно же, не позволяет сделать обобщающие выводы, но дает понимание направленности научной мысли. Достоверность выводов может быть подтверждена и проверена более детальным анализом публикаций.

В современных исследованиях заметны две основные тенденции. Первая из них ориентируется на трактовку ООН с государственноцентричных позиций. Авторы исследуют ООН как организацию межправительственного сотрудничества, выяв-

1 Щербак 2019.

2 Кутейников 2014; Кутейников 2015; Кутейников 2012.

3 "Global Institutions," Routledge, accessed March 15, 2022, <https://www.routledge.com/Global-Institutions/book-series/GI>.

4 Boyashov 2022.

5 Chesterman et al. 2016.

ляют различные аспекты переплетения внешнеполитических линий, интересов, устремлений государств мира в работе органов и организаций системы ООН, в тех или иных секторах ее деятельности. Сторонники второй тенденции стремятся выявить в деятельности ООН элементы глобального управления. В этих работах прямо или опосредованно проводится мысль о существовании и необходимости дальнейшего развития всепланетарных управленческих механизмов. Органы и организации системы ООН предстают на страницах подобных книг элементами глобальных сетей, где фактически уравниваются статусы межправительственных и неправительственных организаций, складываются наднациональные, транснациональные, супранациональные нормы, практики и институты. Растет интерес к формам и механизмам включения в работу ООН «новых акторов». Исследования неправительственных организаций дополнились исследованиями других негосударственных субъектов, включая предприятия бизнеса, группы давления, экспертные сообщества и т.п. В результате обновляется понимание ООН, ее рассматривают не только как союз государств, но и как некое учреждение, диверсифицированное по составу вовлеченных субъектов.

На протяжении последних лет усиливается интерес исследователей к социальной составляющей ООН, к вопросам состава и действий разнообразных групп людей, участвующих в процессах принятия решений, функционирования организации, ее инфлюенсеров и бенефициаров. Также ООН рассматривается в институциональном разрезе – как совокупность норм, устоявшихся социальных и политических практик, инструмент политического, идейного, символического и иного влияния. В результате складывается весьма глубокое понимание структуры ООН, внутренних механизмов ее функционирования. Становятся понятными формы и мотивы действий разнообразных сил, вовлеченных в процессы принятия решений. Раскрываются каналы и механизмы влияния ООН на социальные, политические, экономические институты и процессы в государствах и в мировом масштабе.

Меняющийся облик ООН

Рассматривая изменения ООН и их результаты, необходимо учитывать следующие аспекты. Во-первых, изменения в организации происходят во всех ее измерениях, упомянутых выше. Они сплетены в сложный комплекс и четко разделяются лишь в теории. Причем отношения между элементами разных изменений часто носят характер противоречий и редко достигают состояния гармонии. Во-вторых, нет подходящей теории объяснения перемен в международной организации. Исследователю приходится делать выбор между двумя основными подходами, намеченными в современной науке. Мы бы назвали их органическим и механическим. В соответствии с первым из них ООН, как и другие международные организации, рассматривается как коллективный социальный организм, которому присуща особая «организационная форма жизни». Такой подход проводится, например, в книге Д. Мавара¹. Живое изменчиво по своей

1 Mawar 2021.

природе. В силу фундаментальных законов жизни оно проходит путь от рождения до смерти. Изменения в данном случае рассматриваются как имманентные свойства субъекта, исследователю остается только фиксировать конкретные параметры этих изменений. Сторонники второго подхода трактуют организацию как неживой объект. Стало модным использовать для объяснения международных изменений выражения «тектонические процессы», «тектонические сдвиги». Модель «движения литосферных плит» может быть применена для объяснения того, как взаимодействуют уровни ООН, только по аналогии, к тому же продолжительность тектонических процессов измеряется тысячелетиями, а ООН существует немногим более 75 лет. В этом подходе изменения объясняются внешней средой и внутренними силами, под воздействием которых крупные «организационные блоки» словно бы сдвигаются друг относительно друга, образуя нечто наподобие трещин, разломов, надвигов. Внутри каждого из названных уровней также происходят разнонаправленные движения, меняющие их структуру. «Движения плит» способствуют как интеграции, так и дезинтеграции элементов организации, формируют одни и разрушают другие связи организации со средой.

Изменения, произошедшие в ООН в изучаемый период времени, в значительной степени обусловлены составом ее членов, их внешнеполитическими линиями поведения и соотношением сил между ними. Для того чтобы удержать в аналитическом фокусе интересующий нас объект – решения ООН, ее действия, итоги работы и развития, – необходимо провести разграничение между, с одной стороны, самой организацией и, с другой стороны, ее членами. Образно говоря, ООН сложена словно бы из отдельных небольших фрагментов государств, тогда как другие их части выступают по отношению к организации в качестве внешней среды.

К концу 1990 г. в ООН состояли 159 государств. В течение 10 лет к ним добавились еще 30, включая 12 бывших республик СССР, Республику Корея и КНДР, Андорру, бывшие республики Югославии, государства Океании и Карибского бассейна. После принятия в организацию Тимора-Лешти и Швейцарии в 2002, Черногории в 2006 и Южного Судана в 2011 г. число ее членов достигло 193. Пока рост остановился, хотя и существует потенциальная возможность дальнейшего увеличения за счет ныне не признанных или частично признанных государств-подобных образований, а также 17 территорий, не имеющих государственности и находящихся под наблюдением Специального комитета ООН по деколонизации¹. Острые споры о государственности, бушующие вокруг некоторых из них (Южный Судан, Палестина, Косово), оказались весьма серьезным фактором,рывающим единство членов ООН.

При формальном равенстве государств (за исключением особых прав постоянных членов СБ) в действительности они обладают различными возможностями влиять на принятие решений, выдвигать и отстаивать собственную позицию, инициировать программы и проекты. Своеобразным показателем реальной силы государств выступает шкала взносов в регулярный бюджет ООН, построен-

1 ООН и вопросы деколонизации // ООН. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/decolonization/index.html> (дата обращения 17.01.2022).

ная на основании измерения платежеспособности страны. Она формируется исходя из величины валового национального продукта с корректировкой на уровень дохода на душу населения соответствующей страны¹. В 1991 г. 15 членов ООН, уплачивающих взносы в размере более 1% каждый, обеспечивали в совокупности 82,66% бюджета. В 2021 г. таких государств стало 18, а их общий вклад в бюджет составляет примерно столько же – 81%. Вместе с тем в настоящее время взнос в размере одной десятой части бюджета (при установленном максимуме для развивающихся стран в 0,3%) и менее платят 133 члена ООН, а для 29 наименее развитых стран размер взноса составляет всего лишь одну тысячную бюджета – минимально возможная сумма, около 25 тыс. долл.

Крупнейшие доноры бюджета демонстрируют различную динамику изменения доли взноса в течение последних 30 лет. При этом доля США остается максимально возможной и уменьшилась один раз после принятия решения о понижении планки максимального взноса. Постоянное увеличение доли свойственно только Китаю. В 2013–2015 гг. он выплачивал немногим более 5%, в 2016–2017 – почти 8%, обогнав Германию, Францию и Соединенное Королевство. В 2019–2021 гг. он занял второе место после США с долей взноса более 12%².

Государства, выплачивающие наибольшие взносы, активно используют ООН для продвижения своих интересов и стремятся усилить свое влияние на площадках ООН³. Среди них есть и такие, кто стремится повысить свой статус до уровня постоянного члена Совета Безопасности. Также доля взносов коррелируется с долей рабочих мест, занимаемых в организации представителями тех или иных стран.

Решения и действия ООН представляют собой функцию соотношения сил в мире, а оно определяется не только показателями отдельных государств, но также и их группировкой. Внутри ООН группы государств стратифицируются по нескольким разным основаниям (см. *Таблица 2*). Группы, выделенные для обеспечения географической сбалансированности состава Совета Безопасности, ЭКОСОС, Совета по правам человека и ряда других органов, а также ротации лиц на некоторых важных постах претерпели ряд качественных изменений. Распад союза социалистических государств привел к снижению активности восточно-европейской группы⁴. Группа, ранее называвшаяся азиатской, сменила название на «азиатско-тихоокеанскую группу», что отразило рост активности малых островных государств в ООН. Группа западноевропейских и других стран стала испытывать действие центробежных сил. США, формально принадлежащие к этой группе, но участвующие в ней только как наблюдатель, вместе с Японией, Канадой и Новой Зеландией образовали группу *JUSCANZ*, постепенно увеличившую свою численность с четырех до 12 государств. Страны Евросоюза, входящие в эту группу, вместе с восточноевропейскими членами ЕС фактически выделились в самостоятельную группу. Не случайно обсуждаются проекты реформирования распределения членов ООН между электоральными группами.

1 "Summary of the Evolution of the Elements in the Methodology Used to Prepare the Scale of Assessments," accessed March 15, 2022, <https://www.un.org/en/ga/contributions/Evolution%20of%20methodology.pdf>.

2 Hüfner 2019, 26.

3 Кутейников 2015, 25.

4 Müller 2016.

Еще более серьезные перемены претерпели политические группировки. Группа 77, на протяжении двух десятилетий способствовавшая формированию единства развивающихся стран, еще с 1980-х гг. стала превращаться в площадку для сближения их позиций с позициями западного мира¹. Ее члены отказались от принятия решения большинством голосов в пользу консенсуса², что значительно усложнило возможность выработки единой линии поведения. В настоящее время группе присущи противоречивые тенденции. С одной стороны, диверсификация позиций привела к разделению на подгруппы с различными интересами, например страны АСЕАН, арабские страны – экспортеры нефти, островные государства, наименее развитые страны³. С другой стороны, сказывается сильный объединяющий фактор Китая, фактически действует «Группа 77 + Китай». КНР поддерживает многие развивающиеся страны экономически⁴, реализуя в некоторых из них долгосрочные инвестиционные проекты, оказывает им техническую помощь и помощь в виде пожертвований. На базе этой группы стала формироваться своеобразная общность государств, идентифицирующая себя как «Юг», в противопоставление гипотетической общности «Север». За последние десятилетия термин «Юг» вошел в лексикон ООН (*UNTERM*), руководящие принципы сотрудничества Юг – Юг сформулированы совместно странами Группы 77 и Китаем⁵.

Выросли численность и влияние группы стран ЕС. ГА ООН⁶, например, предоставила возможность председателю Европейского совета выступать от имени государств-членов в программе общей дискуссии, открывающей сессию ГА, его выступление ставится раньше представителей других групп государств. Он также может участвовать в обсуждении вопросов, выносимых на Ассамблею. ЕС к тому же имеет возможности, которыми не располагают другие наблюдатели ООН: устно представлять предложения и поправки, а также право один раз ответить на вопросы, касающиеся позиций ЕС.

Для Евросоюза ООН стала площадкой, где ему нередко удается выступить как подлинно единому политическому субъекту, реализуя на практике общую внешнюю политику и политику в области безопасности⁷. Европейский совет ежегодно устанавливает приоритеты ЕС для ООН и Генеральной Ассамблеи ООН. Например, приоритетами для 75-й сессии ГА, объединенными темой «Отстаивание многосторонности, сильная и эффективная ООН, обеспечивающая интересы всех», были определены: предотвращение конфликтов, мир и безопасность; общая позитивная повестка дня; взаимодействие в решении глобальных проблем. На основе приоритетов было определено 21 конкретное направление деятель-

1 "Kenneth K.S. Dadzie," UNCTAD, accessed March 13, 2022, <https://unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/OSG/MrKennethKSDadzie.aspx>; Gray, Gills 2016, 558; Кутейников 2020.

2 Satyabrata Pal, "The Group of 77 in a Changing World," accessed November 25, 2019, <https://www.un.org/en/chronicle/article/group-77-changing-world>.

3 Кутейников 2020.

4 China 2022.

5 Ministers of Foreign Affairs of the Group of 77 and China, "Ministerial Declaration," 25 September 2009, accessed November 25, 2019, <https://www.g77.org/doc/Declaration2009.htm>.

6 "EU priorities at the United Nations and the 74th United Nations General Assembly, September 2019–September 2020," accessed March 13, 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10895-2019-INIT/en/pdf>.

7 Schwarzkopf 2021.

ности Евросоюза в ООН¹. Однако экономические интересы могут очень быстро привести к изменению позиций отдельных государств и заставить их отказаться от уже достигнутых договоренностей. Например, казалось бы, уже сформированная позиция ЕС по обвинению Китая в нарушении прав человека на сессии Совета по правам человека развалилась из-за отказа Греции поддерживать единую линию (Респондент социологического опроса, сотрудник НПО, Женева, 2020).

Таблица 2.

ГЕОГРАФИЧЕСКАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТИФИКАЦИЯ ЧЛЕНОВ ООН²
GEOGRAPHICAL AND POLITICAL STRATIFICATION OF UN MEMBERS

Тип групп	Функция групп	Примеры группы
Региональные группы	Обеспечение справедливого географического распределения мест в некоторых органах ООН и ротации представителей регионов на руководящих постах	Африканская, Азиатско-тихоокеанская, Восточноевропейская, группа стран Латинской Америки и Карибского бассейна; группа западноевропейских и других стран
Группы государств, входящих в региональные межправительственные организации и межгосударственные объединения	Координация действий в органах и организациях, выработка единой позиции, акцентуация присутствия в ООН	Члены межправительственных организаций – наблюдателей Генеральной Ассамблеи, имеющих постоянные представительства при штаб-квартире ООН Члены межправительственных организаций – наблюдателей Генеральной Ассамблеи, не открывших постоянных представительств при штаб-квартире ООН
Региональные и межрегиональные политические группы	Выработка совместных позиций и линии поведения, продвижение совпадающих целей по широкому кругу вопросов, выдвижение проектов резолюций, получение большинства голосов, поддержка решений	Группа 77 + Китай, Группа северных стран, Движение неприсоединения, группа JUSCANZ
Группы интересов	Выработка общей позиции по какому-либо одному вопросу	Друзья R2P, Кернская группа, Альянс малых островных государств, Коалиция за новую повестку дня, Зонтичная группа на переговорах по климату и др.
Глобальные группы	Поиск «новой идентичности»	Развивающиеся страны, страны Юга, страны Севера
Группы, поддерживающие тот или иной вариант реформирования СБ ООН	Выработка и продвижение проекта реформ	Группа 4 и др.

Источники: “Party Groupings,” United Nations Climate Changes, accessed January 12, 2021, <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties/party-groupings>.

Хотя ООН и существует как самостоятельное социальное целое, наделенное собственной волей, и воспринимается дискретно внешними наблюдателями, в действительности она состоит из нескольких десятков крупных органов и организаций и нескольких сотен организационных структур «второго и третьего порядка», между которыми распределены мандаты, задачи, ресурсы. Измерение органов выступает в роли своего рода интегратора всех остальных измерений организации, органы связывают ее с внешней средой, а также служат инструментами для включения в работу ООН других субъектов. Некоторые из органов и организаций полностью самостоятельны в юридическом отношении, управлении

1 “EU priorities at the United Nations and the 74th United Nations General Assembly, September 2019–September 2020,” accessed March 13, 2022, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10895-2019-INIT/en/pdf>.
2 Müller 2016, 23.

и финансах, некоторые функционируют автономно, некоторые являются вспомогательными подразделениями более крупных органов. Их полный каталог отсутствует. В настоящее время свод наиболее достоверных данных, сведенных в единый информационный ресурс, создан для 30 подразделений, высшие должностные лица которых входят в Координационный совет руководителей (КСР)¹. КСР можно бы было сравнить с кабинетом министров в составе правительства. Возглавляемый Генеральным секретарем, он объединяет административных руководителей крупнейших подразделений системы ООН: 12 фондов и программ, 15 из 18 специализированных учреждений и трех других организаций. Результаты работы КСР – это вектор согласованных усилий наиболее влиятельных органов и организаций ООН, обладающих крупными ресурсами.

Во многом именно через КСР в качестве приоритетной для ООН и стала продвигаться тема устойчивого развития. КСР образовался в результате реформы Административного совета по координации (АСК), начавшейся в 1990-х гг. Тогда в АСК наряду с двумя Консультативными комитетами (по административным вопросам, по программным и оперативным вопросам) был создан новый Межучрежденческий комитет по устойчивому развитию. Большинство вспомогательных органов было упразднено, а вопросы, сохранившие актуальность, перешли в ведение главных комитетов². Встретив поддержку со стороны влиятельных государств и их группировок, тема развития воплотилась сначала в программу Целей развития тысячелетия, а затем в программу Целей устойчивого развития.

За последние несколько лет КСР сформировал и открыл для свободного доступа структурированную базу сведений о финансовых показателях, персонале и некоторых других данных своих членов³. Статистика показывает, что общий объем доходной части бюджета этих организаций в 2020 г. составлял 62,5 млрд долларов США. Менее четверти государств мира, примерно 40, имеют бюджет выше, чем эта величина. О значимости того или иного подразделения для членов ООН красноречиво свидетельствуют данные о величине их доходов и расходов. Департамент миротворческих операций (ДМО), ПРООН, ЮНИСЕФ и ВПП имели в 2020 г. доходную часть бюджета выше, чем бюджет собственно ООН. Наибольший рост доходов демонстрируют Всемирная продовольственная программа и Детский фонд ООН.

Перемены, произошедшие в главных органах ООН, различны по своим масштабам. Некоторые из них, например реформа Секретариата или создание Совета по правам человека, весьма существенны, заметны и нашли отражение в общественно-политическом дискурсе, изучены исследователями. Другие, наоборот, незначительны, не маркированы строго определенными и точно измеряемыми характеристиками. В некоторых случаях это всего-навсего новые темы, внесенные в повестку дня, нюансы формулировок резолюций, переименование структурных подразделений, корректировка правил процедуры. Однако именно в таких, казалось бы, незначительных деталях нередко проявляются весьма существенные трансформации системного характера.

1 CEB, United Nations Chief Executives Board for Coordination, accessed March 13, 2022, <https://unsceb.org>.

2 "UN Document E 1993/81," Annual overview report of the Administrative Committee on Coordination for 1992, accessed January 12, 2021, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/341/09/PDF/N9334109.pdf?OpenElement>.

3 "Data and Statistics," CEB. United Nations Chief Executives Board for Coordination, accessed January 12, 2022, <https://unsceb.org/topics/data-and-statistics>.

Для главных органов ООН характерны следующие тенденции изменений: генерирование новых целей и направлений деятельности самих органов и организации в целом, расширение обсуждаемой тематики, рост организационной самостоятельности, увеличение расходов¹, более активное привлечение организаций гражданского общества и экспертов к формированию повестки дня и различным видам деятельности, реформирование структуры, саммитизация ГА и СБ и создание сегментов высокого уровня ЭКОСОС, усиление координирующей роли Комитета старших руководителей.

Генеральная Ассамблея «институционально закрепила» ориентацию ООН на достижение новых целей, первоначально сформулированных как Цели развития тысячелетия, а затем как Цели устойчивого развития (ЦУР) ООН. Они были разработаны в результате конвергенции устремлений наиболее влиятельных государств-членов, некоторых органов ООН и «третьей ООН». Именно достижение установленных показателей устойчивого развития и стало для самой организации индикатором ее эффективности. Произошло изменение статистических показателей, отчетность ООН сориентирована на отражение и измерение индикаторов устойчивого развития. Например, органы и организации КСР соотносят свои финансовые расходы с деятельностью в области ЦУР. Значительная часть финансирования организаций также направляется на виды деятельности, связанные с достижением целей устойчивого развития.

Таким образом, Генеральная Ассамблея фактически приобрела новую (не свойственную ей ранее) функцию – функцию переориентации ООН на достижение новых целей. Вторая ее функция, вышедшая на первый план в последние годы, – выявление и сопоставление позиций государств по вопросам повестки дня. Значительный блок публикаций о ГА ООН составляют работы по различным аспектам голосования в ГА ООН². Такой подход сложился задолго до того, как исследователи стали применять машинные методы, а сейчас в связи с развитием программного обеспечения стал вполне обычным для оценки предпочтений и внешнеполитических позиций членов организации. Часто используется метод парной регрессии. Авторы одной из наиболее цитируемых современных статей о ГА ООН М. Бэйли, А. Стрежнев, Э. Войтен усовершенствовали методологию, предлагая динамическую порядковую пространственную модель, с помощью которой в результате оценки итогов голосования выявляется позиция государств на длительном отрезке времени – с 1946 по 2012 г. – по отношению к характеристикам варианта миропорядка, соответствующего позициям США³. Публикация содержит результаты сравнения позиций государств с позицией США при голосовании на Генеральной Ассамблее ООН. Во внимание приняты вопросы, так или иначе связанные с утверждением либеральных ценностей и принципов применительно к международным отношениям.

Вызывает противоречие между ГА и СБ ООН, связанное с различием их состава. Оно носит, как правило, латентный характер, но проявляется в некоторых весьма знаковых событиях, например при обсуждении вопроса о государствен-

1 Hüfner 2019.

2 Mosler, Potrafke 2020; Hooijmaaijers, Keukeleire 2016; Marin-Bosch 1998.

3 Bailey et al. 2017.

ности Палестины. Палестина 23 сентября 2011 г. подала заявление о вступлении в ООН¹. Комитет по приему новых членов СБ ООН не вынес консолидированного решения, и заявление осталось без удовлетворения. Генеральная Ассамблея с иным составом и соотношением сил, нежели СБ, выразила поддержку Палестине, предоставив ей статус государства-наблюдателя, не являющегося членом ООН², вместо ранее имевшегося статуса наблюдателя без приложения «государство» (голосовали: за – 119, против – 8, воздержались 45).

Учреждение новых крупных или функционально значимых подразделений, таких как Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Совет по правам человека, Комиссия по миростроительству, Фонд миростроительства и ряд других, создает определенные напряжения в организации. К каким бы положительным результатам ни приводила работа этих органов, в соответствии с законами организации они, как минимум, стремятся к расширению своих функций и увеличению выделяемых ресурсов. Как максимум, они будут генерировать дисфункции, «перетягивая» на себя полномочия и ресурсы других органов. Совет по правам человека в этом отношении является наиболее ярким примером. Несмотря на статус вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи, он распространяет свое влияние даже на СБ ООН, готовя проекты резолюций Совета, посвященные правочеловеческой тематике.

Деятельность Совета Безопасности ООН после окончания холодной войны интенсифицировалась. Если до 1991 г. он принял 725 резолюций, то с 1992 г. по июнь 2021 г. – 1855, то есть почти в три раза больше. Особенно активным был Совет в 1993, 2006 и 2016 гг. Период 2018–2020 гг. характеризуется спадом активности, но количество принятых решений в год все равно превосходит количество решений в годы холодной войны.

Совет Безопасности в изучаемый отрезок времени испытал несколько периодов консолидации позиций своих членов и несколько периодов деkonsолидации. Одно из самых, на наш взгляд, точных и глубоких объяснений сущности изменений, действующих как в направлении консолидации Совета Безопасности, так и в противоположном направлении, с учетом мирового контекста, принадлежит П. Данчу и Х. Фише. Они, в частности, отмечают, что совместная работа пяти постоянных членов СБ ООН, начало которой было маркировано единогласным осуждением вторжения Ирака к Кувейт в августе 1990 г., привела к формированию новой интерпретации «угроз миру». В содержание «угроз» стали включать гуманитарные факторы, а не только применение силы, и распространять эту концепцию главным образом на внутригосударственные конфликты. Это привело к тому, что СБ значительно расширил применение принудительных мер, предусмотренных главой VII. Кроме того, после терактов 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке впервые в истории практически за один день сформировался всемирный консенсус в отношении коллективных действий против терроризма. Резолюция

1 Документ ООН A/66/371-S/2011/592. Заявление Палестины о приеме в члены Организации Объединенных Наций. Записка Генерального секретаря // ООН. 23 сентября 2011. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/371&Lang=R. (дата обращения: 15.03.2022).

2 Документ ООН A/RES/67/19 67/19. Статус Палестины в Организации Объединенных Наций // ООН. 29 ноября 2012. [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/479/74/PDF/N1247974.pdf?OpenElement>. (дата обращения: 15.03.2022).

1373 СБ ООН создала всеобъемлющую правовую основу, подкрепленную полномочиями по обеспечению соблюдения Главы VII, для государств по противодействию угрозе международного терроризма посредством взаимного сотрудничества и координации их систем уголовного правосудия¹.

В противовес линии на достижение единства стала выстраиваться линия односторонних или групповых действий государств, выражением которой стала так называемая доктрина Буша. Эта концепция, оправдывающая действия США в отношении талибов и Аль-Каиды, утверждает возможность государства применять военную силу в целях «самообороны» против любого государства, которое укрывает или поддерживает международных террористов или террористические организации. Утверждение такого подхода подрывает систему коллективной безопасности, во-первых, поощрением насилия вместо правовых или дипломатических мер, во-вторых, выделением способов реагирования на международный терроризм в отдельный новый вид действий, выходящий за рамки традиционного поведения как в условиях войны, так и в условиях мира.

Следующим событием, расколовшим СБ ООН и представляющим вызов самой идее коллективной безопасности, стало вторжение в марте 2003 г. США и их союзников в Ирак. Стала очевидной напряженность между двумя конкурирующими представлениями о мировом порядке. С одной стороны, представление, основанное на идеале многостороннего сотрудничества и коллективной безопасности и норме суверенного равенства. С другой стороны, представление о военной и экономической сверхдержаве мира, предохраняющей цивилизованное ядро демократических наций от государств-изгоев и преступников. Явная несовместимость этих двух концепций вызвала необходимость поиска путей реформирования ООН. К. Аннан создал в конце 2003 г. группу высокого уровня, которой было поручено оценить текущие угрозы миру и безопасности, существующую политику и институты и выработать рекомендации по укреплению ООН. В докладе Генерального секретаря «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех»², а затем и решениях ГА, состоявшейся в формате саммита, предложения группы высокого уровня и генсека были оформлены в виде резолюции.

Также Совету Безопасности свойственны перемены «второго плана». Существует противоречие между стремлениями ряда государств и групп влияния, с одной стороны, переориентировать Совет Безопасности на решение различных задач, выходящих за пределы его мандата, и, с другой стороны, сохранить его как орган, обеспечивающий поддержание мира и безопасности путем согласованных действий государств. В повестку дня СБ «вброшено» несколько новых тем общего характера. Он не только инструмент оперативного реагирования на кризисы, но еще и своего рода «собрание мудрецов», анализирующих основные тенденции развития мира. Отдельные теоретики пытаются увидеть в его рабо-

1 Документ ООН S/RES/1373 (2001). Резолюция 1373 (2001), принятая Советом Безопасности на его 4385-м заседании 28 сентября 2001 г. // ООН. [Электронный ресурс]. URL: https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_russian.pdf. (дата обращения 12.01.2022).

2 Документ ООН A/59/2005. При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех. Доклад Генерального секретаря // ООН. 21 марта 2005. [Электронный ресурс]. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/80/PDF/N0527080.pdf?OpenElement>. (дата обращения 12.01.2022).

те и правотворческую функцию¹, что вряд ли соответствует действительности. К ключевой задаче оперативного реагирования на угрозы миру и безопасности, возложенной на СБ создателями ООН, добавилось обсуждение общих вопросов с последующим принятием тематических резолюций. Доля таких резолюций увеличивается, в 2015–2021 гг. они составляли 15% от всех резолюций СБ ООН. Обсуждаются и вызовы безопасности гуманитарного и социоприродного характера, включая темы водных ресурсов в связи с миром и безопасностью, торговли людьми в условиях конфликтов. Также рассматриваются вопросы защиты уязвимых категорий людей, например, женщин, детей, гражданских лиц в вооруженных конфликтах.

Вместе с расширением круга вопросов, обсуждаемых СБ ООН, претерпели эволюцию форматы его работы, изменились неформальные связи с другими органами и организациями системы ООН и со структурами за пределами ООН. Стали проводиться заседания высокого уровня: таковыми считаются те, на которых присутствуют не менее двух представителей государств уровня министров и выше. Наряду с привычными заседаниями и неформальными консультациями в практику СБ вошли заявления председателя и встречи в формате Арриа.

Изменениям в работе Совета Безопасности посвящена упомянутая выше статья В. Плювио. Автор изучает процесс принятия решений и функционирования СБ ООН в вопросах, которые, условно говоря, лежат между зоной рационального проектирования, опирающегося на четкие нормативные основания, и зоной сложившихся практик. Не только в сфере компетенций Совета Безопасности, полагает автор, но и во всей мировой политике институциональное развитие часто происходит в третьей, так называемой серой зоне, сочетающей в себе элементы первой и второй. Столкнувшись с невыполнимыми правилами (которые, впрочем, относятся к второстепенным аспектам), дипломаты развивают «полуофициальные практики», позволяющие им принимать обязывающие решения даже в отсутствие соответствующей процедуры. Внесение изменений в практику работы Совета Безопасности «на лету» является весьма плодотворным. Способы, при помощи которых этот главный орган ООН ведет свою деятельность, значительно изменились в эпоху после окончания холодной войны, хотя изменения в Устав или Временные правила процедуры Совета не вносились. Объясняя возможность таких институциональных трансформаций в политизированном глобальном органе управления, автор опирается на сведения, полученные от экспертов. Они выявляют и описывают четыре «пространства полуформальности» и соответствующие им практики. Во-первых, дипломаты, работающие в Совете, ценят гибкость и позволяют друг другу внедрять инновации. Во-вторых, они пытаются кодифицировать эволюционирующие способы ведения дел Советом. В-третьих, новации в практике работы позволяют Совету дифференцированно подходить к вопросам. В-четвертых, дипломаты имеют ограниченные возможности для коллективного обсуждения меняющихся практик. Общий вывод статьи заключается в том, что серые зоны в мировой политике в настоящее время распространены гораздо шире, чем это признается, и представляют собой весьма органичный

1 Кутейников 2014, 72.

гибридный способ институциональных изменений, внедряемый в результате коллективных действий¹.

Миротворческая функция, сформировавшаяся в ООН в период холодной войны, получила развитие в 1990-х гг. В период с 1992 по 1998 г. происходила выработка модели миссий второго поколения. Были опробованы непосредственные формы вмешательства в конфликты на стадии их развертывания, администрирование территорий, оказание гуманитарной помощи местному населению. У международной организации появился опыт ведения действий, выводящих ее за пределы межгосударственного сотрудничества. В конце 1990-х гг. были пересмотрены подходы к таким фундаментальным принципам традиционного миротворчества, как согласие конфликтующих сторон, нейтралитет, беспристрастность личного состава миротворческих сил и использование ими оружия исключительно в порядке самообороны. Необходимость подобного пересмотра объяснялась тем, что участники конфликтов, выразив первоначально свое согласие на международное вмешательство и готовность оказывать всяческую помощь, стали нарушать условия соглашений². Такой пересмотр стал возможен главным образом благодаря тому, что постоянные члены СБ ООН стали достигать согласия по многим вопросам, включая и вопросы вмешательства в международные конфликты. До 1989 г. ООН реализовала лишь 20 операций по поддержанию мира. Затем их количество начало стремительно увеличиваться. Три миротворческие операции были инициированы в 1989 г. С 1991 по 1994 г. началось проведение 17 операций. Всего же с 1991 по 2021 г. ООН инициировала 49 миротворческих операций, в том числе 28 на африканском континенте (в настоящее время продолжают шесть), восемь в Латинской Америке (из них шесть на Гаити), шесть в Азии, семь в Европе (продолжается одна) и две на Ближнем Востоке.

Организационными рамками для современного миротворчества выступает инициатива Генерального секретаря «Действия по поддержанию мира» (A4P)³, принятая в сентябре 2018 г. Декларация, содержащая 45 обязательств, призывает объединить членов ООН для решения неотложных задач, стоящих перед современными операциями по поддержанию мира; ее поддержали более 150 государств и четыре международные организации. Секретариат выполняет свои обязательства, предусмотренные Декларацией, концентрируя внимание на восьми приоритетных областях обязательств: политика; женщины, мир и безопасность; защита; охрана и безопасность; результаты деятельности и подотчетность; миростроительство и сохранение мира; партнерские отношения; поведение миротворцев и проведение миротворческих операций⁴.

Пережив стремительный взлет миротворчества, ООН стала постепенно сворачивать проведение ОПМ, в настоящее время осуществляется 12 операций, пять из которых были начаты в 1940-х, 1960-х и 1970-х гг.

В арсенал ООН вошли и были опробованы и другие способы вмеша-

1 Pouliot 2021.

2 Шенова 2005.

3 Действия по поддержанию мира (Инициатива Генерального секретаря) // Операции ООН по поддержанию мира. [Электронный ресурс]. URL: <https://peacekeeping.un.org/ru/action-for-peacekeeping-a4p> (дата обращения 12.01.2022).

4 Sherman 2019.

ства (см. Таблица 3). Функция вмешательства развивалась на протяжении всего изучаемого периода, но особенное развитие она получила в период пребывания на должности Генерального секретаря К. Аннана, являвшегося, в отличие от всех предыдущих и последующих руководителей, выходцем из самой ООН. Показательно, что его мемуары опубликованы под симптоматичным названием «Интервенции»¹.

Таблица 3.

ИНСТРУМЕНТЫ ВМЕШАТЕЛЬСТВА, ИСПОЛЬЗОВАВШИЕСЯ ООН
INTERVENTION INSTRUMENTS USED BY THE UN

Тип инструмента	Формы, методы, институты реализации
Финансирование миростроительства	Фонд миростроительства*
Меры принудительного характера	Резолюции СБ Комитеты по санкциям Группы по наблюдению Омбудсмен
Концепция и практика гуманитарной интервенции	Резолюция СБ № 794 от 3 декабря 1992 г.** Доклад Генерального секретаря
Концепция и практика ответственности по защите	Международная комиссия по вопросам вмешательства и государственного суверенитета (2000 г.); доклад Генерального секретаря "Implementing Responsibility to Protect" (январь 2009)
Международные трибуналы	Международный трибунал по бывшей Югославии, Международный уголовный трибунал по Руанде, специальные трибуналы или палаты по военным преступлениям в Сьерра-Леоне, Восточном Тиморе, Камбодже и Ливане, Международный уголовный суд
Компенсационная комиссия по Ираку	Компенсационная комиссия
Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния	Комиссия международного права
Временные администрации	Миссия ООН по делам временной администрации в Косово (МООНК)и Временная администрация ООН в Восточном Тиморе (ВАООНВТ)

* Документ ООН A/66/659. Доклад Генерального секретаря о Фонде миростроительства // ООН. [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/207/66/PDF/N1220766.pdf?OpenElement>. (дата обращения: 15.03.2021); United Nations Peacebuilding Fund, accessed April 24, 2021, <http://www.unpb.org/>.

** Документ ООН S/RES/794. Положение в Сомали // ООН. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.un.org/russian/document/scresol/res1992/res794.htm> (дата обращения: 20.01.2012).

Источник: составлено автором

С 1990-х гг. Совет Безопасности ввел 28 режимов принудительных мер в отношении государств, бывших государственных деятелей, лиц, причастных к терроризму, компаний из нескольких стран. Кроме того, под принудительные меры попали ИГИЛ и «Аль-Каида», движение «Талибан»². В качестве санкций практикуются заморозка активов, запрет на поставки вооружений и военной техники, запрет на перемещение³. Ныне действуют 14 режимов санкций, которые направлены на поддержку политического урегулирования конфликтов, ядерного нераспространения и борьбы с терроризмом. Каждый режим состоит из комитета по санкциям, возглавляемого непостоянным членом Совета Безопасности. Существуют группы по наблюдению, которые поддерживают работу комитетов по санкциям. Они работают на местах, а некоторые из них базиру-

1 Annan 2012.
2 Организации запрещены в Российской Федерации. Санкции Совета Безопасности // Совет Безопасности ООН. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/information> (дата обращения 12.01.2022).
3 Санкции. Все, что нужно знать о санкциях, их субъектах, объектах и предметах // Российский совет по международным делам. [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/sanctions> (дата обращения 12.01.2022).

ются в Нью-Йорке и Найроби. К работе комитетов привлечены более 60 экспертов, подотчетных соответствующим комитетам. Их деятельность направляется отделом по делам Совета Безопасности Департамента по политическим вопросам (ДПВ). СКАД предоставляет экспертов, основное руководство и поддержку, и эти наблюдения групп, команд и панелей обходятся в 24 млн долл. США в год¹.

Сформировались три основных вида санкций: (1) по борьбе с терроризмом, (2) по урегулированию конфликтов и (3) по борьбе с распространением угроз. Различие касается происхождения главной угрозы, на устранение которой направлены санкции. Контртеррористические санкции направлены на то, чтобы обуздать угрозу, исходящую главным образом от негосударственных субъектов. Санкции по урегулированию конфликтов направлены на государства. Санкционные режимы, направленные на нераспространение угроз, в значительной степени ориентированы на государства, но они индивидуализированы и обычно содержат перечень лиц, так или иначе связанных с государственными институтами, в отношении которых должны вводиться санкции.

Мы остановились лишь на отдельных аспектах изменений ООН. Итоги изложенного, как было сказано во введении к статье, высказываются в дискуссионном порядке и нуждаются в дополнительных доказательствах и конкретизации.

На протяжении последних 30 лет ООН претерпела серьезные изменения, затронувшие ее текущие цели, направления деятельности, внутреннее устройство.

Соотношение между возможностями ООН, связанными с наличием у нее уникальных мандатов, опыта и авторитета в поддержании и укреплении международного мира и безопасности, и ее конкретными действиями не является постоянной величиной. Сравнить его можно со сложной функцией, значение которой определяется несколькими переменными: позициями государств, входящих в состав ООН, балансом их сил, объективной эволюцией мировой среды, наличием ресурсов, активностью внешних по отношению к организации сил, степенью понимания ситуации политиками, руководителями и сотрудниками организации, экспертным сообществом, энергией акторов, направляющих действия ООН.

Перемены исходят из того, что основой ООН, определяющим фактором ее существования и изменений является межгосударственное сотрудничество. Важнейшие перемены в межгосударственной составляющей ООН обусловлены следующим. В годы холодной войны линия поведения по отношению к ООН и управление организацией со стороны государств строились с учетом единого понимания смысла и предназначения организации: арены для состязания двух систем и сохранения глобального мира. За последние три десятилетия неустойчивое равновесие разрушилось, и вместо единого направления (пусть и вырабатываемого через сильнейшие противоречия) в ООН сформировалась площадка для реализации двух противоположных глобальных линий поведения. Первая из них – линия на сохранение строго межгосударственного характера ООН, достижение главных целей Устава ООН, ориентация на многократно проверенный опыт сотрудничества, дозированное вмешательство по принципу «главное – не навредить», относительное постоянство организационного

1 "United Nations Security Council Subsidiary Organs," Fact Sheets 2022, accessed March 3, 2022, https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organs_factsheets.pdf.

строения и стабильность кадров. Вторая линия – на изменение организации, включая и переориентацию ее на новые цели, выход в «гражданское общество», усиление самостоятельных действий, решительное проведение экспериментов, ускорение реформ, замена организационной бюрократии менеджерами. Негибкое следование первой линии привело бы к стагнации организации и снижению ее возможности влиять на мировую политику. Доведение второй линии до логического завершения ведет, по сути дела, к ликвидации ООН. Нахождение баланса между двумя линиями или выработка третьей, конструктивной, пока не реализованы.

Несмотря на то что организация в основном представляет собой объект, а не субъект перемен, она имеет и определенную степень автономии. Даже самые сильные и влиятельные государства не могут управлять ООН напрямую: вектор ее действий в любом случае будет определяться своего рода «коэффициентом организационной самостоятельности». ООН, будучи искусственным международным объектом, более чутко реагирует на внешние импульсы, что и объясняет довольно быстрые и существенные перемены по сравнению со «скоростью перемен», которые претерпевают государства. В многообразии направлений деятельности ООН существенное развитие в рассматриваемый период получили три из них, фактически три глобальных проекта. Первый – проект развития функции вмешательства по внутренним делам. Условно говоря, он связан в первую очередь с принудительными механизмами, реализуемыми через Совет Безопасности. Арсенал ООН обогатился новыми инструментами вмешательства, например, такими как финансирование миростроительства, международные трибуналы, компенсационная комиссия. Общая тенденция настоящего времени: точечные действия, направленные на внутригосударственные институты и целевые группы; вовлечение представителей гражданского общества как внутри конфликта, так и извне; снижение затрат. Второе направление – масштабный проект устойчивого развития, запущенный через ГА ООН и затрагивающий значительную часть органов и организаций ООН. Этот проект способствовал и существенному преобразованию самой ООН, переориентировав ряд ее органов и организаций, включая и распределение финансов. Третий проект, который в данной статье не рассматривается, – проект в области прав человека.

Подводя итоги изложенному, необходимо констатировать, что и в политическом, и в организационном плане ООН является уникальной организацией. У нее есть совершенно особая, метафизическая составляющая, которой нет ни у какой другой международной структуры. Иначе вряд ли бы о ней снимались фильмы и выходили в свет такие серьезные работы, как «Планета ООН»¹ или «Чудовище с Ист-Ривер»², менее фундированные публикации³ и даже эпатажные тексты, адресованные широкой публике⁴.

Создавая ООН по окончании Второй мировой войны, основатели органи-

1 Siocra, Stevenson 2009.

2 Tabor 2006.

3 Chrisiana 2019.

4 Рогожин, В. ООН 75. Философские основы реформирования ООН // Academia. [Электронный ресурс]. URL: https://www.academia.edu/44149155/ООН75_Философские_основы_реформы_ООН_Реформа_Совета_Безопасности_Система_финансирования_ООН_2_?auto=download&email_work_card=download-paper (дата обращения 12.01.2022).

зации стремились, объединив миролюбивые государства, избавить грядущие поколения от бедствий войны. С тех пор организация (хотя и с переменным успехом) предотвращает перерастание конфликтов в войны, способствует восстановлению мира при возникновении вооруженных конфликтов и содействует укреплению мира в регионах, переживших войны. Однако на разных этапах истории ее цели, ее деятельность принимали различные формы вместе с эволюцией внешней среды, изменением возможностей и ресурсов мировых игроков, степенью осознания мировым сообществом задач, вызовов, угроз, а также своих возможностей повлиять на них. В борьбе двух обозначенных линий, в политической риторике, использовании организации в интересах различных субъектов высший смысл ООН нередко теряется. Внимание организации часто отвлекается на решение второстепенных задач, даже таких, которые не относятся к ее мандату. Вызовы настоящего времени направлены также и на ООН. Вместе с государствами, вместе с другими элементами мировой системы ООН ожидают, по-видимому, еще более глубокие изменения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Африка и международное право. М.: РУДН, 2021.
Afrika i mezhdunarodnoe pravo. Moscow: RUDN University, 2021 [In Russian].
- Барышев, А.П. Мировая политика и Организация Объединенных Наций, 1945–2009. – М: Общество дружбы и развития сотрудничества с зарубежными странами, 2009. – 1343 с.
- Baryshev, Alexander. *Mirovaya politika i Organizatsiya Ob'edinennykh Natsij* 1945–2009. Moscow: Obshchestvo druzhby i razvitiya sotrudnichestva s zarubezhnymi stranami, 2009 [In Russian].
- Барышев, А.П. Разрушение Югославии и Организация Объединенных Наций. – М: Общество дружбы и развития сотрудничества с зарубежными странами, 2007. – 135 с.
- Baryshev, Alexander. *Razrushenie YUGOSLAVII i Organizatsiya Ob'edinennykh Natsij*. Moscow: Obshchestvo druzhby i razvitiya sotrudnichestva s zarubezhnymi stranami, 2007 [In Russian].
- Бояшов, А.С., Кутейников, А.Е. Роль Европейского суда по правам человека в формировании и воспроизводстве глобальных социальных групп // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Сер. 12. Психология. Педагогика. Социология. – 2014. – № 3. – С. 145–152.
- Boyashov, Anatoly S., and Alexander E. Kuteynikov. "Function of the European Court of Human Rights in forming and reproducing of global socio-professional groups." *Vestnik of Saint Petersburg University. Psychology. Pedagogy. Sociology*, no. 3 (2014): 145–152 [In Russian].
- Гришаева, Л.Е. Россия и ООН: История и современность. – М.: Спутник+, 2007. – 500 с.
- Grishaeva, Lidiya. *Rossiya i OON: Istoriya i sovremennost'*. Moscow: Sputnik+, 2007 [In Russian].
- Кутейников, А.Е. «Семья ООН»: старые и новые члены // Международные процессы. – 2014. – Том 12. – № 4. – С. 66–77.
- Kuteynikov, Alexander. "UN Family: Old and New Members." *International Trends* 12, no. 4 (2014): 66–77 [In Russian].
- Кутейников, А.Е. Рецензия на книгу: «Идеи ООН, которые изменили мир» // Новая и новейшая история. – 2012. – № 1. – С. 234–236.
- Kuteynikov, Alexander. Book Review: "UN Ideas that Changed the World." *Modern and Contemporary History*, no. 1 (2012): 234–236 [In Russian].
- Кутейников, А.Е. Векторы изменений и современное состояние ООН. К 70-летию Объединенных Наций // Международные процессы. – 2015. – № 4. – С. 20–44. <https://doi.org/10.17994/IT.2015.13.4.43.2>
- Kuteynikov, Alexander. "Pathways of Change and the Current UN Status." *International Trends* 13, no. 4 (2015): 20–44 [In Russian].
- Кутейников, А.Е. Международные межправительственные организации: теоретико-социологический анализ. СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2012.
- Kuteynikov, Alexander. *Mezhdunarodnye mezhpriatel'stvennye organizatsii: teoretiko-sociologicheskij analiz*. Saint Petersburg: Saint Petersburg University Press, 2012. [In Russian].
- Кутейников, А.Е. Наука или мифотворчество? // Международные процессы. – 2017. – № 1. – С. 208–211. <https://doi.org/10.17994/IT.2017.15.1.48.1>
- Kuteynikov, Alexander. "Science or myth-making?" *International Trends*, no. 1 (2017): 208–211 [In Russian].
- Кутейников, А.Е. Участие африканских стран в Группе 77 // Африка и международное право. – М.: РУДН, 2020. – С. 115–140.
- Kuteynikov, Alexander. "Uchastie afrikanskikh stran v Gruppe 77." In *Afrika i mezhdunarodnoe pravo*, 115–140. Moscow: RUDN University, 2020 [In Russian].
- ООН – универсальный центр координации по поощрению защиты прав и свобод человека. Уфа: Изд-во Башкирского госуниверситета, 2015.
- OON – universal'nyj centr koordinatsii po pooshchreniyu zashchity prav i svobod cheloveka. Ufa: Bashkir State University Press, 2015 [In Russian].
- Орлов, А.А., Мачитидзе, Г.Г. ООН в современном мире: взгляд из Москвы. К 75-летию ООН. – М: МГИМО-Университет, 2020. – 250 с.

Orlov, Alexander A., and Georgy G. Machitidze. *ООН в современном мире: взгляд из Москвы. К 75-летию ООН*. Moscow: MGIMO-University, 2020 [In Russian].

Урнов, А.Ю. Африка и ООН на исходе первого десятилетия XXI века: вопросы развития, миротворчества и реформирования ООН. – М: Институт Африки РАН, 2011. – 228 с.

Urnov, Andrey. *Afrika i ООН na iskhode pervogo desyatiletiya XXI veka: voprosy razvitiya, mirotvorchestva i reformirovaniya ООН*. Moscow: Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, 2011 [In Russian].

Федоров, В.Н. Организация Объединенных Наций, другие международные организации и их роль в XXI веке. 2-е изд. – М: Логос, 2007. – 940 с.

Fedorov, Vladimir. *Organizaciya Ob'edinennykh Nacij, drugie mezhdunarodnye organizacii i ih rol' v XXI veke*. Moscow: Logos, 2007 [In Russian].

Шенова, Н. Миротворчество как способ предотвращения и урегулирования современных вооруженных конфликтов // Отечественные записки. 2005. № 4. URL: <http://www.strana-oz.ru/?numid=26&article=1147>.

Shepova, Natalia. "Mirotvorchestvo kak sposob predotvrashcheniya i uregulirovaniya sovremennykh vooruzhennykh konfliktov." *Otechestvennye zapiski*, no. 4 (2005) [In Russian].

Щербак, И.Н. Роль ООН, ЕС и ОБСЕ в кризисном урегулировании. – М: Институт Европы РАН, 2019. – 126 с.
Shcherbak, Igor. *Rol' ООН, ES i OBSE v krizisnom uregulirovanii*. Moscow: The Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, 2019 [In Russian].

Baehr, Peter, and Leon Gordenker. *The United Nations in the 1990s*. 2nd ed. Macmillan, 1994.

Michael Bailey, Anton Strezhnev, and Erik Voeten. "Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data." *Journal of Conflict Resolution* 61, no. 2 (August 2015): 430–456. <https://doi.org/10.1177/0022002715595700>.

Bode, Ingvild. *Individual Agency and Policy Change at the United Nations*. New York: Routledge, 2015.

Boyashov, Anatoly. *Network Governance of the UN Human Rights Council Diplomatic, Institutional, and Organizational Actors*. London: Routledge, 2022.

Carayannis, Tatiana, and Thomas G. Weiss. *The "Third" United Nations: How a Knowledge Ecology Helps the UN Think*. Oxford: Oxford University Press, 2021.

Simon Chesterman, Ian Johnstone, and David M. Malone. *Law and Practice of the United Nations. Documents and Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

China and North Africa. Between Economics, Politics, and Security, edited by Adel Abdel Ghafar. London: I.B. Tauris, 2022.

Christiana, Dorothea. *The Inherent Flaws. A Systematic Review of United Nations' Relationship with Non-Governmental Organizations*. 2019.

Coleman, Katharina P., and Paul D. Williams. "Peace operations are what states make of them: Why future evolution is more likely than extinction." *Contemporary Security Policy* 42, no. 2 (February 2021): 241–255. <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1882802>.

Conca, Ken. *An Unfinished Foundation: The United Nations and Global Environmental Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2015. <https://doi.org/10.1093/cprof:oso/9780190232856.001.0001>.

Deplano, Rossana. *The strategic use of international law by the United Nations Security Council: an empirical study*. New York: Springer, 2015.

Thomas Hickmann, Oscar Widerberg, and Markus Lederer. "The United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat as an orchestrator in global climate policymaking." *International Review of Administrative Sciences* 87, no. 1 (June 2019): 21–38. <https://doi.org/10.1177/0020852319840425>.

Hooijmaaijers, Bas, and Stephan Keukeleire. "Voting Cohesion of the BRICS Countries in the UN General Assembly, 2006–2014: a BRICS Too Far?" *Global governance* 22, no. 3 (August 2016): 389–408.

Hüfner, Klaus. *Financing the United Nations – An Introduction*. Berlin: Frank & Timme, 2019.

Richard Jolly, Louis Emmerij, and Thomas D. Weiss. *UN Ideas That Changed the World*. Bloomington: Indian University Press, 2009.

Kenkel, Kai Michael. "Stability abroad, instability at home? Changing UN peace operations and civil-military relations in Global South troop contributing countries." *Contemporary Security Policy* 42, no. 2 (February 2021): 225–240. <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1883276>.

Levin, Andrew. "Peacekeeper Fatalities and Force Commitments to UN Operations." *Conflict Management and Peace Science* 38, no. 3 (January 2019): 292–315. <https://doi.org/10.1177/0738894218818815>.

Marin-Bosch, Miguel. *Votes in the UN General Assembly*. The Hague: Kluwer Law International, 1998.

Mawar, Deepak. *States Undermining International Law. The League of Nations, United Nations, and Failed Utopianism*. Palgrave Macmillan, 2021.

Moore, John Alphin Jr., and Jerry Pubantz. *The new United Nations: international organization in the twenty-first century*. New York: Routledge, 2016.

Mosler, Martin, and Niklas Potrafke. "International political alignment during the Trump presidency: Voting at the UN General Assembly." *International interactions* 46, no. 3 (February 2020): 481–497. <https://doi.org/10.1080/03050629.2020.1719405>.

Müller, Joachim W. *Reforming the United Nations*. Leiden, Boston: Brill Nijhoff, 2016.

Kseniya Oksamytna, Vincenzo Bove, and Magnus Lundgren. "Leadership Selection in United Nations Peacekeeping." *International Studies Quarterly* 65, no. 1 (March 2021): 16–28. <https://doi.org/10.1093/isq/sqaa023>.

Osland, Kari M., and Mateja Peter. "UN peace operations in a multipolar order: Building peace through the rule of law and bottom-up approaches." *Contemporary Security Policy* 42, no. 2 (March 2021): 197–210. <https://doi.org/10.1080/13523260.2021.1898166>.

Pal, Satyabrata. "The Group of 77 in a Changing World." UN Chronical. <https://www.un.org/en/chronicle/article/group-77-changing-world>.

Pouliot, Vincent. "The Gray Area of Institutional Change: How the Security Council Transforms Its Practices on the Fly." *Journal of Global Security Studies* 6, no. 3 (September 2021). <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa043>.

Research Handbook on UN Sanctions and International Law, edited by Larissa van den Herik. Leiden: Edward Elgar, 2017.

Schwartz, Rachel A. "Conjuring the Criminal State: The "State-Idea" in Post-Conflict Reconstruction and International Statebuilding." *Journal of Global Security Studies* 6, no. 2 (June 2021). <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa031>.

Schwarzkopf, Anke. "The EU as a global negotiator? The advancement of the EU's role in multilateral

negotiations at the UN General Assembly." *International relations* 35, no. 4 (September 2021): 574–592. <https://doi.org/10.1177/00471178211045623>.

Siocra, Romulad, and Annick Stevenson. *Planète ONU. Les Nations Unies face aux défis du XXI siècle*. Genève: Tricorne, 2009.

Tabor, Nathan. *The Beast on the East River. The UN Threat to America's Sovereignty and Security*. Nashville: Nelson Current, 2006.

The Security Council as Global Legislator, edited by Vesselin Popovsky and Trudy Fraser. London; New York: Routledge, 2014.

Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate and Kelly-Kate Pease. *The United Nations and changing world politics*. Boulder: Westview Press, 2017.

Thérien, Jean-Philippe. The United Nations ideology: from ideas to global policies. *Journal of political ideologies* 20, no. 3 (November 2015): 221–243. <https://doi.org/10.1080/13569317.2015.1075262>.

United Nations Reform and the New Collective Security, edited by Peter G. Danchin and Horst Fischer. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511675966>.

Сведения об авторе

Александр Евгеньевич Кутейников,

к.п.н., доцент кафедры социологии политических и социальных процессов Санкт-Петербургского государственного университета, доцент кафедры международных отношений СЗИУ РАНХиГС.

Россия, 191124, город Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 1/3, 9-й подъезд.

e-mail: a.kuteynikov@spbu.ru

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 24 января 2022.

Переработана: 23 февраля 2022.

Принята к публикации: 14 марта 2022.

Сведения о финансировании

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Немецкого научно-исследовательского сообщества научный проект № 21-514-12001.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Кутейников, А.Е. ООН через 30 лет после холодной войны: теоретический анализ изменений международной организации // *Международная аналитика*. – 2022. – Том 13 (1). – С. 24–47.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-24-47>

The United Nations 30 Years After the Cold War: a Theoretical Analysis of Changes in the International Organization

ABSTRACT

This paper outlines the contours of a conceptual examination of the trends of UN change that have emerged in the post-bipolar era. The author seeks to understand what the results of the changes are and how they manifest themselves. Due to the complexity of the object under study, the duration of the analyzed period and its eventfulness, the paper takes into account only some typical fragments of the general picture, and some judgments and conclusions are expressed in a discussion manner. I analyze the following patterns of change have characterized the main UN bodies: new goals and activities of the bodies themselves and the organization as a whole, more topics under discussion, greater organizational autonomy, higher costs, greater involvement of civil society organizations and experts in agenda setting and various activities, structural reforms, summitization of the General Assembly and Security Council, the creation of high-level segments of ECOSOC, and strengthening of the coordinating role of the Committee of Senior Management. In methodological terms, the article is based on a multilevel model of an international organization developed in the framework of the sociological approach.

KEYWORDS

UN, change, summitization, multilevel model, international organization

Author

Alexander E. Kuteynikov,

Associate Professor at the Faculty of Sociology, Saint-Petersburg State University.

Associate Professor at the Faculty of Faculty of International Relations and Politics, North-West Institute of management, RANEPA.

Russia, 191124, Saint Petersburg, Ul. Smolnogo 1/3, 9 entrance.

e-mail: a.kuteynikov@spbu.ru

Additional information

Received: January 24, 2022. Revised: February 23, 2022. Accepted: 14 марта 2022.

Funding

The reported study was funded by RFBR and DFG, project number 21-514-12001.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Kuteynikov, Alexander E. "The United Nations 30 Years After the Cold War: a Theoretical Analysis of Changes in the International Organization." *Journal of International Analytics* 13, no. 1 (2022): 24–47.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-24-47>

The International Organization for Migration (IOM): “Competent Structure” and “Inevitable Choice” for Russia and China to Affect Global Migration Governance?

Martin Geiger, Carleton University, Ottawa, Canada

Nadezhda Kokoeva, Moscow School of Social and Economic Sciences (MSSES),
Moscow, Russian Federation

Zhang Yadi, Chongqing University, Chongqing, China

Correspondence: martin.geiger@carleton.ca

ABSTRACT

This article focuses on IOM and its place in global migration governance. China's and Russia's memberships were considered overdue, considering the relevance of both countries for the global migration system and their respective weight on the international stage. We aim to contribute to advancing research on IOM as an organization of increasing global relevance and on its engagement with member states, moving beyond the “usual” focus on the European Union (EU) member states, African, North American, and South American immigration and sending countries. Our analysis draws upon recent research, which conceptualizes intergovernmental organizations (IGOs) as “world organizations” and which we find interesting and applicable to our empirical inquiry and discussion of IOM. We regard IOM as a “world organization” that could be examined along four interrelated components: (1) its “internal world” (e.g., establishment, relations with states, internal decisions); (2) its self-image and self-reference as an organization integrated into and referring to world society, hence as the “world of migration governance”; (3) its external relations, integration into wider environments, and responses to external events; and (4) its contribution to the world order, i.e., global migration governance.

Our analysis shows that due to its new status as a related organization of the UN, its leading role in the Global Compact on Migration, and China and Russia becoming its new members, IOM will likely play an increasingly significant role in global migration governance. The main reason for this is the need to reactivate the existing modes of migration governance and adapt them to a drastically changed global political and migration-related situation following the COVID-19 pandemic. Prior to their memberships in IOM, China and Russia have already been able to benefit from the IOM assistance. Provided that both countries continue to engage with IOM and provide more substantial funding to it, IOM's assistance to both China and Russia could be expanded. Meanwhile, both countries may take a position, which would allow them to exert a more significant influence on IOM and global migration governance.

KEYWORDS

Migration Policymaking, Intergovernmental Organizations, International Organization for Migration (IOM), People's Republic of China, Russian Federation



The International Organization for Migration (IOM) had existed as an intergovernmental organization (IGO) outside the United Nations (UN) for 65 years. It was only in 2016, when IOM was about to join the UN as a related organization, that the People's Republic of China (PRC) became a member of IOM. Russia joined even later, becoming IOM's newest, 174th member state in April 2021. In this article, we focus on IOM and its role in global migration governance; we try to answer the question as to why China and Russia have joined IOM and what the implications of their memberships are. *Section I* briefly sets out theoretical basis for our analysis. We also examine IOM's origins and image (*Section II*), and its rapprochement with China and Russia, which is of interest due to both countries' migration-related and political relevance (*Section III*). Our aim is to advance research on IOM and to look beyond the "usual" focus of studies, which is the European Union (EU) and African countries. In *Section IV*, we focus on the years 2016–2021 and assess IOM's new role in the UN. *Section V* looks at China's and Russia's IOM memberships. The paper concludes by discussing IOM as a global lead organization in a post-COVID-19 world.

IOM as a "World Organization"

While states still hold on to their sovereignty over border controls, employment and naturalization of immigrants, as well as other aspects related and central to migration governance, IGOs and other international and non-governmental organizations (NGOs) have become involved in many of the mentioned and other activities – in some cases to the extent that they have become factual co-implementers alongside or even in lieu of designated government authorities.¹ IOM and other organizations (e.g., UNHCR and ICMPD²) help states around the world not only with their reforms of relevant policies and laws, but also in taking specific measures, including those related to enhancing border controls, screening visa and asylum applicants, or apprehending and returning irregular migrants to their country of origin or departure. Research on IOM and other IGOs and NGOs working in the field of migration has been growing in recent years, and it has become focused on the increasing involvement of these actors in migration governance. However, particularly in terms of IOM, there are still considerable research gaps when it comes to studying IOM as an "organization" and exploring its organizational character, self-understanding, references, connections, and interactions with the world "outside" the organization, including its relations with specific member states, but also with other IGOs and NGOs, its "target" populations (e.g., specific migrant groups), and even global society at large. There is also a research gap concerning IOM and its activities, and its relations with the states outside the EU and, e.g., with certain African countries of origin and transit.

In the following, we do not seek to test specific theories, but rather to follow new specific theoretical ideas, which we find interesting and valuable for our analysis of IOM based on our existing understanding of IOM. We draw on the research of M. Koch

1 Georgi 2010; Garnier 2014; Koch 2014.

2 UNHCR (UN High Commissioner for Refugees); ICMPD (International Centre for Migration Policy Development).

and his colleagues,¹ who have worked on the conceptualization of IGOs as “world organizations” and suggested broadening the analysis of IGOs by moving beyond traditional state-centric perspectives. Our empirical insights on IOM strongly suggest that IOM as an organization indeed can be, and in most cases actually is, much more than a mere instrument/agent or a platform of states.² We align with the research on “world organizations” also by empirically recognizing IOM’s actorness, autonomy, and agency. We see IOM as a real “protagonist” on the world political scene. IOM has gained considerable global authority and posture as a result of the UN’s recent decision to make IOM the lead agency of the world’s first-ever global policy framework on migration – the Global Compact on Migration (*Section IV*).

The concept of “world organizations” implies that IGOs are embedded in “world society” – a global social context that contains not only states, but all social units, and provides these units with framing conditions, and thus, contributes to the social order.³ Understood as “open systems,”⁴ IGOs being the “world organizations” are not only embedded in a world of states, but form an equal part of and are integrated into world society. Furthermore, it is argued that IGOs as autonomous and independent organizations can interact in multiple and complex forms with world society, states, and other social units, and shape them.⁵ These theoretical suggestions closely align with our previous research on IOM⁶, and for these reasons, we are particularly stimulated by the recent studies on the “world organizations” and use them to contextualize our findings.

We follow the concept of “world organizations” and adopt its new theoretical perspective in examining IOM as a world organization and looking at its four interrelated aspects: (1) its “internal world” (e.g., creation, relations with member states, internal decisions); (2) self-image and self-reference as an organization integrated into and referring to world society, hence as the “world of migration governance”; (3) its external relations, integration into wider environments, and its responses to external events; and (4) its contribution to the world order, i.e., global migration governance. In the following, our paper will explore selected aspects of these four closely interrelated dimensions. However, we will mainly focus on the latter three dimensions, while IOM’s complex “internal world” still requires further and more thorough examination.

IOM: Origins and Key Characteristics

Like the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), IOM is the result of the Cold War. UNHCR was founded by the UN in 1950 to assist UN member states, refugees around the globe, and the world community at large. IOM’s origins are markedly different: in 1951, it was set up by 16 states⁷, led by the United States (U.S.) and separately from the UN, to prevent the Communist states from exerting influence over IOM. Originally named “Provisional Intergovernmental Committee for the Movement

1 Koch 2015a/b; Koch et al. 2013; Koch 2017.

2 For other conceptualizations of IGOs. Karns et al. 2010.

3 Greve et al. 2005; Albert et al. 2004; Kessler 2012.

4 Scott 1992.

5 Tallberg et al. 2010.

6 Geiger et al. 2018.

7 Australia, Austria, Belgium, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, France, Federal Republic of Germany, Greece, Italy, Luxembourg, Netherlands, Switzerland, Turkey, and U.S.

of Migrants from Europe" (PICMME), it helped resettle refugees and other groups of people coming from Europe. Following the uprisings in Budapest (1956) and Prague (1968), PICMME assisted with relocating dissidents to Western countries. In the 1970s, the organization expanded beyond Europe and supported, e.g., the "boat people" and other refugees, including people of Chinese ethnic background leaving Vietnam, Cambodia, and Laos¹; IOM also assisted in resettling Jews from the Soviet Union. In 1989, after repeated name change, PICMME became IOM.² In the 1990s and 2000s, IOM admitted many former colonies and post-communist states as its new members. In Europe, Poland and other former Soviet satellite states used IOM's help in adopting the Schengen Acquis to subsequently accede to the EU.

Today's IOM retains some of the features of the "U.S." and "Western" organization. Except for the two Western Europeans, Bastiaan Haveman (1961–1969), a Dutch, and António Vitorino, a Portuguese, current head of IOM and former EU Commissioner for Justice and Home Affairs, IOM has always had U.S.-citizens as its Directors General. IOM has long been criticized for primarily serving the U.S. and its "Global North" allies. In fact, 94% or more of IOM's budget is derived through "voluntary" contributions typically associated with the implementation of specific projects (Section IV). The number of its member states – 174 in 2021 (19 less than the UN) – suggests IOM is supported by and working for all its members; however, its 2021 budget saw 80% of its voluntary funds contributed by the U.S., Australia, Canada, the UK, and the EU (with Germany being IOM's biggest EU donor).³

In its reports, IOM fosters the image of a once small "operational logistics agency" which grew, "broadened its scope" and acquired expertise and maturity by being forced to flexibly and rapidly "respond to successive crises around the world."⁴ In 2020, IOM had 15,311 staff members spread across 590 worldwide offices outside its Geneva headquarters.⁵ IOM is present "everywhere" and especially "there" where the "operational challenges of migration"⁶ are occurring or looming. IOM's main page⁷ and "crisis response" website⁸ resemble "situation rooms," which feature press statements, appeals for help, and selected IOM activities. IOM promotes itself as the "the world organization for migration" that instantly ("as it happens") knows and "cares" about all challenges, migrant and other affected populations, and can deliver and "show" the world its solutions.

These images distance IOM from the longstanding assumption that IGOs are bureaucratic, slow, and irrelevant. IOM exercises agency and actively pursues its own interests. It observes its environment, including changing interests of states and emerging challenges, and further demonstrates its will by issuing appeals related to specific challenges and seeking funding from states and other donors to solve issues on their behalf. Before joining the UN, IOM often portrayed itself as an effective

1 While IOM had offices in Macao and Hong Kong (then Portuguese/British-controlled), there is no information on IOM activities aimed at assisting Chinese nationals in leaving the PRC or Taiwan in the 1970s or later.

2 Elie 2010; "IOM History," IOM, accessed November 1, 2021, <https://www.iom.int/iom-history>.

3 "Programme and Budget 2021," IOM, October 12, 2020, accessed November 1, 2021, pp. 80–81, <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/111/C-111-6%20-%20Programme%20and%20Budget%20for%202021.pdf>.

4 Ibid., 17–18; "IOM Snapshot 2020," IOM, accessed November 1, 2021, pp. 1–2, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/about-iom/iom_snapshot_a4_en.pdf.

5 Ibid., 2.

6 Ibid., 1.

7 International Organization for Migration, accessed March 10, 2022, <https://www.iom.int>.

8 Global Crisis Response Platform, accessed March 10, 2022, <https://www.crisisresponse.iom.int>.

alternative to the UN. To remain pragmatic and solution-oriented, IOM member states intentionally kept IOM as a “non-normative organization.” In contrast with the UNHCR’s mandate to protect refugees and safeguard the Geneva Convention, IOM’s references to the rights of migrants, refugees, and other groups, remain vague, e.g., IOM claims it “is committed” to “certain core values and principles,” including the “respect for the rights and well-being of migrants.”¹

Marketing itself as “the leading intergovernmental organization in the field of migration” that is “building capacity” and helping states “to manage all forms and impacts of mobility,”² IOM claims to be the sole leading organization in migration governance. IOM is highly self-assertive and endeavors to be more than a migration organization and a mere instrument of others, i.e., states. Being an IGO that only allows pre-approved non-state parties to observe its meetings, IOM presents itself as a (*quasi*) “world civil society organization” that is accessible and close to migrants and global citizenry – a clear affront to pro-refugee/migrant and diaspora groups that have long tried to participate in relevant intergovernmental organizations (i.e., IOM), discussions, and decision-making.³ IOM’s social media accounts encourage civic participation inviting individuals to nominate their “migrant heroes.”⁴ Despite its state-dominated funding, IOM accepts private donations just like humanitarian not-for-profit organizations do, receiving funding from genuine civil society entities. By stating that it works “in emergency situations across the world” and is “developing the resilience of all people on the move, and particularly those in situations of vulnerability,”⁵ IOM has given itself the image of an emergency response and relief organization. Meanwhile, by claiming it “encourage[s] social and economic development,”⁶ IOM positions itself as a development agency; while its health and climate-related activities suggest it is also a health and climate-focused organization. In summary, this demonstrates IOM’s endeavor to assume a leading position among other organizations, including in fields other than migration, and could be criticized for ignoring, contesting, or even undermining the mandates and expertise of other entities.

China’s and Russia’s Rapprochement with IOM

For decades, IOM had been drawn into crises, often operating in difficult terrain. While formally it was a non-normative and pragmatic organization, IOM ultimately remained a U.S.-dominated “Western” agency willfully kept outside of the UN system even after the East-West conflict ended. However, China’s and Russia’s non-participation in IOM became an increasingly “stigmatic” issue for the self-declared lead organization for migration as it lacked two permanent UN Security Council members and, more importantly, two major actors of the global migration system.

1 “Programme and Budget 2021,” IOM, October 12, 2020, accessed November 1, 2021, p. 17, <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/111/C-111-6%20-%20Programme%20and%20Budget%20for%202021.pdf>; “IOM Snapshot 2020,” IOM, accessed November 1, 2021, pp. 1–2, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd486/files/about-iom/iom_snapshot_a4_en.pdf.

2 Ibid.; “Programme and Budget 2021,” IOM, October 12, 2020, accessed November 1, 2021, pp. 17–18, <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/111/C-111-6%20-%20Programme%20and%20Budget%20for%202021.pdf>.

3 Grugel et al. 2007; Rother 2013.

4 “#MigrantHeroes,” IOM, accessed November 1, 2021, <https://weblog.iom.int/migrantheroes>.

5 “Programme and Budget 2021,” IOM, October 12, 2020, accessed November 1, 2021, pp. 17–18, <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/111/C-111-6%20-%20Programme%20and%20Budget%20for%202021.pdf>.

6 Ibid.

Owing to their location and numerous international borders, China and Russia serve as major gateways for transit migration, including irregular migration and asylum-seekers. Moreover, both countries are among the most important migrant receiving and/or sending countries, and sources or recipients of major remittance flows. Before China's accession to IOM, the Chinese diaspora accounted for 10 million – the fourth largest in the world, following Russian diaspora (11 mil.), Mexican diaspora (12 mil.) and Indian diaspora (16 mil.).¹ Meanwhile, it only had 700,000 immigrants, mainly from Asia and Latin America. By contrast, Russia, with 11.6 million immigrants (primarily Ukrainians, Kazakhs, and Uzbeks), was ranked third among destination countries after the U.S. (46.6 mil.) and Germany (12 mil.). Meanwhile, China was the 2nd largest recipient of migrant remittances (U.S.\$ 64 bn.) after India (U.S.\$ 96 bn.), while Russia was the 5th most important source of remittances with U.S.\$ 20 billion sent abroad after Switzerland (U.S.\$ 26 bn.), Saudi Arabia (U.S.\$ 39 bn.), the United Arab Emirates (UAE) (U.S.\$ 61 bn.), and the U.S. (U.S.\$ 61 bn.).²

Following India's decision to join IOM in 2008, China, Indonesia, and Russia (the remaining three most populous countries in the world) were anticipated to join next.³ Having been admitted as an observer in 1992, Russia was the most promising candidate. Little is known about IOM's activities during the 1990s and the First Chechen war (1994–1996) when IOM assisted in resettling 50,000 people to Ingushetia and Dagestan.⁴ By 2005, IOM had acquired almost all former Soviet republics as member states, except for Russia, Turkmenistan, and Uzbekistan.⁵ It was only in 2006, when IOM's collaboration with Russia expanded: IOM signed an extensive agreement with Russia to cooperate on the emigration of Russians and measures to encourage the return of Russian "compatriots," on management of persons internally displaced within Russia, regulation of immigration, and enhanced international cooperation.⁶ During the period of 2006–2015, IOM supported Russia with the EU-provided funding in reforming its laws on foreign citizens, in modernizing its border management, detention and deportation centers, and in fighting against human trafficking.⁷ IOM also launched migration-related regional discussions, involving Russia and other former Soviet republics. Particular attention was paid to the return of irregular migrants to or stranded in Russia or other countries due to the readmission agreements that the EU was to implement with Russia and other countries in the region.⁸ IOM also started to support the Commonwealth of Independent States (CIS), Collective Security Treaty

1 "International Migration 2015: Highlights," UN, accessed November 1, 2021, pp. 18, 30–32, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.

2 "Remittances Data," KNOMAD, accessed November 1, 2021, <https://www.knomad.org/data/remittances>.

3 Indonesia limited status as IOM observer (acquired in 1991) remains unchanged.

4 "Russia has Expanded its Obligations to Protect Refugees," Kommersant, November 24, 2020, accessed November 1, 2021, <https://www.kommersant.ru/doc/4584964>; "IOM History".

5 Turkmenistan became a member of IOM in 2013, Uzbekistan in 2018. Armenia and Tajikistan joined IOM in 1993 and 1994 respectively, followed by Lithuania (1998), Latvia (1999), Kyrgyzstan (2000), Ukraine (2001), Azerbaijan (2001), Georgia (2001), Kazakhstan (2002), Moldova (2003), Estonia (2004) and Belarus (2005).

6 "On Cooperation Between the Russian Federation and the IOM" («О сотрудничестве между Российской Федерацией и Международной организацией по миграции»), Russian Ministry of Foreign Affairs, May 10, 2006, accessed November 1, 2021, https://www.mid.ru/ru/rossia-mezhdunarodnoe-gumanitarnoe-sotrudnicestvo/-/asset_publisher/Z02tOD8Nkusz/content/id/404534.

7 "Activities," IOM, accessed November 1, 2021, <http://moscow.iom.int/en/activities>.

8 Korneev 2014. He offers a detailed insight into IOM's role in EU-Russia discussions on a bilateral readmission agreement.

Organization, and the Eurasian Economic Union (EAEU).¹ IOM was invited to these fora, it organized round tables, e.g., on illegal, forced, and labor migration, and provided EAEU states with the analysis of their migration legislation.²

IOM-China relations started in 1996, when IOM invited the PRC to take part in the “Manila Process,” a new regional consultative forum.³ In 1999, its participants, including China, signed the Bangkok Declaration to cooperate on the prevention of irregular migration. Two years later, the PRC became an observer in IOM. Relations expanded in 2007 when IOM’s office opened in Beijing, and China’s government requested IOM to teach its officials the “essentials of migration management.” China was included in several IOM regional projects, focusing, e.g., on the Mekong delta and human trafficking. In China, IOM supported shelters for trafficking victims and helped authorities address the exploitation of internal migrant workers. In 2012, China reformed its migration laws and adopted a new “Entry and Exit Law” with the support from IOM who was later also instrumental in assisting China to draft a “National Plan of Action on Combating Trafficking.”⁴ Additionally, China became involved with ILO⁵ that started a multi-year “Capacity Building for Migration Management” in partnership with IOM and the EU, which included trainings for migrant recruiters to ensure their lawful conduct.⁶

2016–2021: IOM – the UN’s Lead Agency in Global Migration Governance

In September 2016, following the European migration crisis, the UN General Assembly (GA) adopted the “New York Declaration for Refugees and Migrants” (NYD).⁷ While UNHCR was helping states to negotiate a “Global Compact on Refugees,” the GA also decided to develop a “Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration” (GCM) supported by IOM. This was a swift promotion of IOM, which had been accepted by the UN with the status of a “related organization” only a few months before. The UN member states granted IOM this status instead of making IOM a “specialized organization” (like ILO) or “system organization” (like UNHCR) – a decision that brought IOM into the UN without compromising its independence, autonomy, and other key features.

IOM’s status largely shields it from any thorough monitoring by the UN, exempting it from the obligation to receive instructions from the General Secretariate, the GA, or Economic and Social Council. IOM gets to keep its member states and budgetary

1 “Preparatory Meeting Ahead of the 2013 UN General Assembly High Level Dialogue on International Migration and Development” («Подготовительная встреча в преддверии Диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии Генеральной Ассамблеи ООН 2013 года»), May 6, 2013, IOM, accessed February 10, 2022, <https://moscow.iom.int/ru/news/podgotovitel'naya-vstrecha-v-predverii-dialoga-na-vysokom-urovne-po-voprosu-o-mezhdunarodnoy>; “Meeting of the Director of the IOM Bureau in Moscow with the Secretary General of the CSTO” («Встреча Директора Бюро МОМ в Москве с Генеральным секретарем ОДКБ»), February 3, 2015, IOM, accessed February 10, 2022, <https://moscow.iom.int/ru/news/vstrecha-direktora-byuro-mom-v-moskve-s-generalnym-sekretarem-odkb>.

2 “Consultations on IRIS in the EEC” («Консультации по IRIS в ЕЭК»), March 9, 2019, IOM, accessed February 10, 2022, <https://moscow.iom.int/ru/news/konsultacii-po-iris-v-EEK>.

3 “Manila Process,” IOM, accessed November 1, 2021, <https://www.iom.int/manila-process>. IOM had offices in Hong Kong and Macao which, however, were under British/Portuguese control until 1997 and 1999, respectively. Taiwan is neither a member nor an observer of IOM, and there has been no IOM representation in Taiwan to this day.

4 “China,” IOM, accessed November 1, 2021, <https://www.iom.int/countries/china>; Zhang et al. 2020.

5 International Labor Organization.

6 “Capacity Building for Migration Management,” ILO, accessed November 1, 2021, https://www.ilo.org/beijing/what-we-do/projects/WCMS_195963/lang-en/index.htm.

7 “New York Declaration for Refugees and Migrants,” UNHCR, accessed November 1, 2021, <https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>.

independence, and what's important, it can retain its non-normative character. The UN member states in the GA (most of them are also members of IOM¹) probably assumed that such arrangement would preserve and maintain the role of IOM as a highly flexible and pragmatic service-provider for the UN. By tasking IOM with the GCM, the GA explicitly favored IOM over ILO, a longstanding rights-centered UN organization.

The GCM's two-year negotiation process was hit by an unparalleled degree of opposition. An increasing number of states raised objections, triggered by U.S. President D. Trump's claims that the GCM would dictate future U.S. policies, and by the subsequent withdrawal of the U.S. from the GCM.² The GCM was ultimately endorsed by the GA on December 19, with 152 votes in favor. Five states (Czech Republic, Hungary, Israel, Poland, U.S.) voted against, while twelve states, including Australia, five EU states, and Switzerland, abstained, and 24 states opted not to participate.³ Meanwhile, it is important to note that China and Russia voted in favor of the GCM.

Endorsed as a non-binding document, the GCM serves as a new global policy framework on migration, emphasizing the need to keep migration under control, enhance border security, and prevent unauthorized migration.⁴ At the same time, the GCM calls for new development-oriented labor migration partnerships between sending and destination countries – these aspects are of particular importance to China and Russia as important sending and receiving countries of migrant workers and remittances (*Section III*). While the GCM is strongly focused on security, which is probably welcomed by Russia and China, its sections on migrant rights and safety and the need to facilitate migration are vague, which may negatively affect Russian and Chinese labor and other migrants, students, and both countries' significant expat communities abroad.

IOM has long lobbied for its "global migration management" and continuously claims it can "manage migration for the benefit of all."⁵ It offers a vast portfolio of "package solutions," which states and other donors can choose and purchase via "voluntary contributions" (*Section II*). IOM implements hundreds of projects each year, some of which were beneficial to China and Russia even prior to their membership in IOM (*Section III*). IOM offers "information campaigns" to prevent irregular migration and trafficking, projects for employment of temporary workers and their pre-departure training. IOM also implements activities to spur development using remittances. Alongside UNHCR, IOM is involved in the "refugee resettlement" process, while it also helps states with "border management" (e.g., providing consultations on e-border technologies); it also has "assisted voluntary returns" of irregular migrants and rejected asylum-seekers.⁶ During the pandemic, IOM has assisted states around the world with COVID-19 testing, provision of protective equipment and health kits,

1 On July 25, 2016, the UN had 193 member states, only 14 of them were not at the same time members or observers of IOM: Andorra, Barbados, Brunei, Equatorial Guinea, Iran, Iraq, Democratic People's Republic of Korea, Lebanon, Liechtenstein, Monaco, Oman, Singapore, Syria, and UAE.

2 "Donald Trump Pulls U.S. out of UN Global Compact on Migration," *The Guardian*, December 3, 2017, accessed November 1, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/03/donald-trump-pulls-us-out-of-un-global-compact-on-migration>.

3 "General Assembly Officially Adopts Roadmap for Migrants to Improve Safety, Ease Suffering," UN, accessed November 1, 2021, <https://www.un.org/sw/desa/general-assembly-officially-adopts-roadmap-migrants-improve-safety-ease-suffering>.

4 "Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration," UN, January 11, 2019, accessed November 1, 2021, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195.

5 "Programme and Budget 2021," IOM, October 12, 2020, accessed November 1, 2021, p. 17, <https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/111/C-111-6%20-%20Programme%20and%20Budget%20for%202021.pdf>; Georgi 2010.

6 "Our Work," IOM, accessed November 1, 2021, <https://www.iom.int/our-work>.

and launching vaccination campaigns. It has also helped expats and people stranded in other countries due to pandemic-related border closures to return home. In 2021, following the Taliban government takeover, IOM assisted with the evacuation of people from Afghanistan. During the winter of 2021–22, IOM has provided winter emergency kits, health care (including COVID-19 prevention measures), and other needs-based assistance to families divided by the recent events and to almost 700,000 internally displaced persons and other at-risk groups.¹

China's and Russia's IOM Memberships: Circumstances, Timing, and Motivations

Data from 2020 confirms China's and Russia's continued relevance for global migration. The Russian and the Chinese diasporas abroad kept their third (Russia: 11 mil.) and fourth (China: 10 mil.) positions respectively, after the Mexican (12 mil.) and the Indian (18 mil.) diasporas.² Russia is now the fourth biggest host country with around 12 million immigrants, after Saudi Arabia (13 mil.), Germany (16 mil.) and the U.S. (51 mil.). Despite the pandemic and departure of many expats, China's 2020 census counted 846,000 foreign residents.³ In 2020, remittances from Russia declined sharply (U.S.\$ 17 bn.), which could likely be attributed to the lockdowns and the return of migrant workers. Kuwait and Russia (both with U.S.\$ 17 bn.) now come after China (U.S.\$ 18 bn.) and Germany (U.S.\$ 22 bn.), while the world's top four remittances source countries maintained their positions.⁴ Despite the return of many Chinese to their country due to the pandemic, the PRC maintained its 2nd position in terms of the remittances received (U.S. \$60 bn.), coming after India (U.S.\$ 83 bn.).⁵

Meanwhile, China and Russia have joined IOM. Presumably, the main reason for their long absence from IOM was IOM's persistent image as a U.S./"Western" agency. IOM's support for the former Eastern Bloc countries in forging close partnerships with the EU could also explain Russia's absenteeism, particularly given its opposition to the EU's continued expansionism. In the case of China, which had been self-isolating from other countries and international institutions for decades, it should be noted that the level of immigration to China was negligible, and thus it long failed to attract greater attention. For years, there was probably no ultimate reason for China to become an IOM member. This changed in 2015 when discussions on establishing a new relationship between IOM and the UN substantiated. IOM's new status in the UN system would distance it from the U.S., thus making it more acceptable for China to join. The year of 2016 was also of symbolic value: China would not become just some ordinary member, but the 165th member of IOM in its 65th year of existence. Its membership would contribute to the strengthening of China's global posture, increase

1 "IOM Afghanistan Report," IOM, accessed February 15, 2022, https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/situation_reports/file/SitRep_Afghan_28_10-3_11_2021.pdf.

2 "International Migration 2020: Highlights," UN, accessed November 1, 2021, p. 16, https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_international_migration_highlights.pdf.

3 "International Migrant Stock 2019," UN, accessed November 1, 2021, <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>; "Bulletin of the Seventh National Census," National Bureau of Statistics, accessed November 1, 2021, http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818827.html.

4 Switzerland (U.S.\$ 29 bn.), Saudi Arabia (U.S.\$ 35 bn.), UAE (U.S.\$ 43 bn.) and U.S. (U.S.\$ 70 bn.). "Remittances Data," KNOMAD, accessed November 1, 2021, <https://www.knomad.org/data/remittances>.

5 Ibid.

its willingness to join other international organizations and its interest in influencing, as an actor of equal standing, the UN and other international discussions on global governance.¹

IOM saw China's membership as "crucial towards growing the organization's global significance"² – with China as its member, IOM could join the UN as a truly global organization, even without Russia and other countries relevant to migration issues.³ In June 2016, IOM allowed China to present their membership bid at its "1st Special Council" meeting held to discuss IOM's new status in the UN system. China's application for membership was announced at the start of the meeting to the effect that IOM would first accept China as a new member and then, having endorsed IOM's accession to the UN, would directly bring China into its new relationship with the UN.⁴ Following China's accession, China's representative to the UN historically contextualized this achievement directly linking it to the country's "Opening-Up" process and its "rapid economic and social development," which has led "to an increasingly frequent exchange with people from other countries" and triggered China's transition "from a country of origin to the combination of country of origin, transit and destination."⁵ China's influential "People's Daily" newspaper also celebrated China's membership in IOM.⁶

While China's membership was arguably well-planned and took place at a carefully chosen moment in the IOM and UN history, Russia's bid was discussed at the IOM's 111th Council Session – it was an ordinary meeting held online in November 2020, which was overshadowed by several attempts of the Ukrainian representative to prevent or postpone Russia's IOM membership.⁷ Ukraine successfully insisted on a formal vote, which was not a usual procedure in IOM's history of previous membership approvals, and in the end it resulted in two objections (Georgia and Ukraine) and two abstentions (Honduras and the U.S.), while all other 112 states present – including China and all of the EU states, notably including the Baltic states and Poland – voted in favor of Russia joining IOM. Although Russia was admitted, IOM's Council made its decision conditional upon Russia ratifying IOM's Constitution. It took Russia's State Duma and Russian President several months to take this mandated step. The respective note making Russia IOM's 174th member was finally received by IOM on April 19, 2021.

While the media did report on Russia's membership in IOM⁸, there has been no "congratulatory" statement from IOM compared to the one published upon China's membership.⁹ Russia's membership was only briefly "celebrated" in an interview with a major Russian newspaper wherein IOM's head of mission in Moscow explained that

1 Weng et al. 2017.

2 "International Organization for Migration Welcomes China Application for IOM Membership," IOM, June 13, 2016, accessed November 1, 2021, <https://www.iom.int/news/international-organization-migration-welcomes-china-application-iom-membership>.

3 Saudi Arabia and UAE as countries of destination; Iraq, Lebanon, and Syria as countries of origin.

4 "1st Special Council," IOM, June 30, 2016, accessed November 1, 2021, <https://governingbodies.iom.int/1st-special-council-2016>.

5 "China Joins International Organization for Migration," Permanent Mission of the PRC to the UN, June 30, 2016, accessed November 1, 2021, <http://www.china-un.ch/eng/dbtzyhd/t1379246.htm>.

6 "Why does China join IOM?" ("中国为何要加入国际移民组织"), People's Daily, July 8, 2016, accessed November 1, 2021, <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0708/c1001-28536218.html>.

7 "Draft Report on the 111th Session of the Council," IOM, January 26, 2021, <https://governingbodies.iom.int/111th-session-council-2020>.

8 "Council Approves Russian Request to Join International Organization for Migration," TASS, November 24, 2020, accessed November 1, 2021, <https://tass.com/politics/1227471>.

9 International Organization for Migration Welcomes China Application for IOM Membership," IOM, June 13, 2016, accessed November 1, 2021, <https://www.iom.int/news/international-organization-migration-welcomes-china-application-iom-membership>.

Russia's importance as a new IOM member, given its migration-related and political relevance, cannot be overstated.¹ Meanwhile, the Russian Ministry of Foreign Affairs praised Russia's IOM membership as a major accomplishment.² However, it seems like Russian membership in IOM was never regarded as an urgent priority, and it remains unclear why exactly Russia changed its position in 2020. Turkmenistan's (2013) and Uzbekistan's (2018) successful membership bids had left Russia as the last remaining former Soviet Union republic outside IOM. Meanwhile, the EU had significantly expanded its funding, and thus its influence on Belarus, Ukraine, Moldova, the Caucasus and Central Asian republics. With the help of IOM, ICMPD, UNHCR, ILO and OSCE³, the EU Commission and individual member states, as well as the U.S., started numerous projects aimed at modernizing border security, updating and harmonizing these countries' migration legislation and administrative practices with the EU Schengen model and other international (i.e., non-Russian) standards and best practices.⁴ While Russia had been able to maintain its own migration-related contacts and foothold in most of the other former Soviet republics, it certainly felt sidelined by these continued foreign-controlled activities taking place in its "Near Abroad" and excluded due to its limited or non-existent participation in these IOM-led and foreign-financed operations. Over time, Russia's decision to join IOM may have been shaped and stimulated by these circumstances and developments, and probably also by China's membership followed by the UN's steps toward a new global framework on migration (the GCM) affecting Russian vital interests, given the country's considerable diaspora abroad, its interests in encouraging the return of Russian "compatriots," its demographic challenges, and dependence on labor migration.

While the circumstances and timing of their memberships still warrant further research and arguably could not have been more different, China's and Russia's political statements concerning their motivation to join IOM show commonalities. Both countries share similar viewpoints on immigration. While Russia and China have significant diaspora groups abroad and have taken an increasing interest in utilizing and instrumentalizing them (e.g., facilitating their return, using their skills, knowledge and investments for development and innovation in Russia/China), both countries are strictly opposed to uncontrolled immigration or refugee flows and favor a security-focused and restrictive management of migration. IOM's "toolbox" for migration management and the GCM (*Section III*) cater to both countries' concerns and interests. IOM has longstanding expertise in, e.g., assisting the EU in apprehending and returning irregular migrants. Russian and Chinese representatives referred to IOM's longstanding expertise ("competence") and their countries' familiarity and previous involvement with IOM (*Section III*). Official arguments justifying the need to join IOM, which circulated in China and Russia prior to their accession to IOM, presented IOM

1 "Window to Tomorrow. When Migration Stops Being 'Gray'" («Окно в завтра. Когда миграция перестанет быть «серой»», Rossiyskaya Gazeta, May 26, 2021, accessed November 11, 2021, <https://rg.ru/2021/05/26/kogda-migraciia-perestanet-byt-seroj.html>.

2 "On Russia's Accession to the International Organization for Migration" («О вступлении России в Международную организацию по миграции»), Russian Ministry of Foreign Affairs, April 22, 2021, accessed November 1, 2021, https://www.mid.ru/kommentarii_predstaviteley/-/asset_publisher/7gVir6Z7ElX8/content/id/4698265?novelty-display-dynamic=novelty#8.

3 Organization for Security and Co-Operation in Europe.

4 Geiger 2018.

to lawmakers and the public as “a competent structure” that can provide the required timely support “in dealing with various issues on the migration agenda.”¹

While China has benefited from the emigration and subsequent return of many of its nationals, the recent increase in immigration and the PRC’s eventual transformation from an emigration country to a transit gateway and migrant destination have raised significant public opposition. Chinese officials openly admit to a “management problem” and a lack of expertise in effectively addressing migration, restricting migration flows, and preventing irregular migration, human trafficking and smuggling, at the same time they are also concerned about the long-term presence and (insufficient) integration of foreign expats.² Chinese and Russian officials and commentators have likewise recognized in their public statements the need to respond to increasing migration flows and saw the benefits of IOM’s assistance in enhancing their legislation and procedures.

In early 2020, IOM issued an urgent appeal seeking funding to assist thousands of Central Asian migrants stranded and left without employment and income in Russia, Kazakhstan, and Turkey, and to help the affected home communities whose remittance flows were disrupted.³ IOM’s offer to help these people return, find employment and housing, and receive reintegration assistance in their home countries, was likely one of the contributions that Russia’s representative to the UN was referring to following its successful IOM bid, when he said that he would expect IOM’s immediate support in dealing with problems caused by the COVID-19 pandemic.⁴

Picturing IOM as a “helper” in new unforeseeable migration-related challenges was in both cases often related to another issue – the fact that in addition to being “a competent structure” (or a “highly effective organization”⁵), IOM is now (since 2016) also “associated with the UN,”⁶ fostering the idea that IOM had long been considered unacceptable by China and Russia due to its independence from the UN and its legacy as being a U.S.-controlled and “Western-controlled” IGO. While IOM was repeatedly praised, the criteria upon which IOM was deemed “effective” or “competent,” e.g., by Russian authorities, were not clarified. Regarding Russia’s motivation to join IOM, there are some indications that following the accessions of Turkmenistan and Uzbekistan (and perhaps China), Russia may have felt a stronger need to become a member state.

1 “On Russia’s Accession to the International Organization for Migration” («О вступлении России в Международную организацию по миграции»), Russian Ministry of Foreign Affairs, April 22, 2021, accessed November 1, 2021, https://www.mid.ru/kommentarii_predstaviteley/-/asset_publisher/7gVir6Z7ElX8/content/id/4698265?novelty-display-dynamic=novelty#8; similar statements can be found from the Chinese side. See also Weng et al. 2017.

2 “China Joins International Organization for Migration,” Permanent Mission of the PRC to the UN, June 30, 2016, accessed November 1, 2021, <http://www.china-un.ch/eng/dbtzyhd/t1379246.htm>; “International Organization for Migration Welcomes China Application for IOM Membership,” IOM, June 13, 2016, accessed November 1, 2021, <https://www.iom.int/news/international-organization-migration-welcomes-china-application-iom-membership>; “Why does China join IOM?”, People’s Daily, July 8, 2016, accessed November 1, 2021, <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0708/c1001-28536218.html>; Weng et al. 2017; Zhang et al. 2021.

3 “‘Clear and Present Crisis’ in Russian Federation and Central Asia,” IOM, May 15, 2020, accessed November 1, 2021, <https://www.iom.int/news/clear-and-present-crisis-russian-federation-and-central-asia-iom-launches-urgent-appeal>; see also “Migrants from the Countries of Central Asia, Left Destitute, Urgently Need Help” («Мигрантам из стран Центральной Азии, оставшимся без средств к существованию, срочно требуется помощь»), UN, May 2020, accessed February 10, 2022, <https://news.un.org/ru/story/2020/05/1378202>.

4 “Council Approves Russian Request to Join International Organization for Migration,” TASS, November 24, 2020, accessed November 1, 2021, <https://tass.com/politics/1227471>.

5 “On Russia’s Accession to the International Organization for Migration” («О вступлении России в Международную организацию по миграции»), Russian Ministry of Foreign Affairs, April 22, 2021, accessed November 1, 2021, https://www.mid.ru/kommentarii_predstaviteley/-/asset_publisher/7gVir6Z7ElX8/content/id/4698265?novelty-display-dynamic=novelty#8.

6 “Council Approves Russian Request to Join International Organization for Migration,” TASS, November 24, 2020, accessed November 1, 2021, <https://tass.com/politics/1227471>.

The protocols of the “502th Sitting of the Federation Council” of Russia convened in early 2020 – just prior the ratification of IOM’s constitution by the State Duma and the signing of the relevant decree by President V. Putin – show that the Council members were clearly reminded that 173 other states had already become members of IOM and that Russia could not hope to influence global migration governance without becoming a member state.¹ A similar statement had been given by one of the China’s representatives in 2016 who called membership in IOM an “inevitable choice” for China “to become further engaged in global governance.”² This and other similar statements indicate that China also presumably felt encouraged to join IOM following, e.g., the accession of the neighboring India to IOM eight years before and the continued discussions on the need of enhanced governance of global migration.

Russia’s Ministry of Foreign Affairs and its representative to the UN expressed a strong determination to use IOM as a platform for Russia to expand “constructive” dialogue on migration³ and overcome international dissension. While Russia has been increasingly finding itself “circled” by former Soviet republics and satellite states that had become the members of IOM before Russia did and a majority of which had signed far-reaching cooperation agreements with the EU, Russia itself – up to this day – remains under international sanctions, which include the continued suspension of a visa-free regime between the EU and Russia. Russia’s decision to join IOM could be an attempt to overcome this stalemate and open a new venue for dialogue with states, including, e.g., China, that share similar objectives, namely keeping migration flows under control and approaching refugee and other flows from a security-focused perspective. Indeed, the tumultuous IOM Council meeting concerning Russia’s membership showed that even the notorious critics of Russia, such as the Baltic States, Poland, or Canada, ultimately did not join Ukraine but instead supported Russia’s membership. This clearly indicates that there are IOM member countries that seek to renew and possibly expand relations with Russia, and they may potentially seek to use IOM as a platform to work together with Russia pragmatically to address issues of joint concern and interest.

Likewise, China arguably had stronger geopolitical motivation when joining IOM. It understands the strategic value of IOM for China as an IGO with global relevance and posture going well beyond a narrowly focused “organization for migration.” China, like Russia, sees IOM as a “platform,” which it eventually intends to use for pursuing its own interests. It was probably no coincidence that China’s representative to the UN attached an extraordinarily strong historical meaning to his country’s membership in IOM and directly referred to China’s biggest geopolitical project – “One Belt, One Road” (OBOR).⁴ On its own, it has successfully negotiated easier access for its workers with most of the countries participating in OBOR, while it has simultaneously started to

1 “The 502th Sitting of the Federation Council” («502 заседание Совета Федерации»), Federation Council, March 31, 2021, accessed November 1, 2021, <http://council.gov.ru/activity/meetings/125114/transcript/>.

2 “China Joins International Organization for Migration,” Permanent Mission of the PRC to the UN, June 30, 2016, accessed November 1, 2021, <http://www.china-un.ch/eng/dbtzyhd/t1379246.htm>.

3 “On Russia’s Accession to the International Organization for Migration” («О вступлении России в Международную организацию по миграции»), Russian Ministry of Foreign Affairs, April 22, 2021, accessed November 1, 2021, https://www.mid.ru/kommentarii_predstaviteley/-/asset_publisher/7gVir6Z7ElX8/content/id/4698265?novelty-display-dynamic=novelty#8.

4 “China Joins International Organization for Migration,” Permanent Mission of the PRC to the UN, June 30, 2016, accessed November 1, 2021, <http://www.china-un.ch/eng/dbtzyhd/t1379246.htm>.

encourage more students from OBOR countries to pursue education in China. Despite these steps, China may potentially expect IOM's support in this and other projects, given its need to open up again following the pandemic and its continued or even growing tensions and differences with other countries, including OBOR partner states.

IOM as a Global Leader in the Post-COVID-19 World

When joining IOM, China and Russia stated that they expected IOM would serve them in enhancing their management of migration and promoting their interests in relevant regional and global discussions. In early 2021, representatives of Russia and other CIS countries met with IOM's Moscow officials, reportedly to discuss the need to enhance management of labor migration between Central Asia and Russia with the help of IOM through creating, e.g., improved workforce mobility programs involving the pre-departure training of labor migrants, i.e., their training in the countries of origin.¹ In such case, Russia and the CIS would closely follow some of the recommendations laid out in the GCM before the pandemic. However, at this point, there is no information as to whether such joint projects with IOM are underway or will receive political "buy-in" and financing from Russia and/or other CIS states.

While Russia and China set equally high expectations on receiving support from IOM at the time of their accession, current impressions are rather different. IOM currently has very few projects focused on China or Russia; most of the existing projects are research projects and fact-gathering workshops rather than operational activities.² IOM remains heavily dependent on the contributions provided by its traditional main donors, the U.S. and the EU. According to the IOM's budgetary forecast for 2022, China's and Russia's IOM membership fees will be U.S.\$ 7.3 million and U.S.\$ 1.5 million respectively. Meanwhile, China's and Russia's voluntary contributions to IOM stand at U.S.\$ 204,000 and U.S.\$ 0 respectively³ – raising suspicion that China and Russia see no immediate need in funding IOM initiatives to their benefit or concern. At this point, there is no involvement or funding provided by China or Russia to address pressing challenges located closely to both countries, such as the support of Afghan refugees or the management of labor migration from Central Asia.

This suggests that China and Russia perceive IOM merely as a discussion platform rather than an actual support and (co-)implementing agency. Both countries' memberships seem purely symbolic. In future years, both countries might decide to use IOM to advance certain migration-related or relevant geopolitical projects (e.g., China's OBOR) and finance certain IOM activities and interventions. However, despite its new status in the UN, IOM is set to remain a financially-driven organization. This means that substantial funding would be required from China and Russia in order to receive tailored projects and other support from IOM, to become genuinely involved

1 "Representatives of the CIS Executive Committee Took Part in the Presentation of the IOM Office in Moscow to Promote Safe and Skilled Migration in the Central Asia-Russian Federation Corridor" («Представители Исполкома СНГ приняли участие в презентации проекта Бюро МОМ в Москве по содействию безопасной и квалифицированной миграции в коридоре Центральная Азия – Российская Федерация»), CIS, March 23, 2021, accessed February 13, 2022, https://cis.minsk.by/news/18374/predstaviteli_ispolkoma_sng_prinjali_uchastie_v_prezentacii_proekta_bjuro_mom_v_moskve_po_sodejstviju_bezopasnoj_i_kvalificirovannoj_migracii_v_koridore_centralnaja_azija_-_rossijskaja_federacija.

2 IOM 2021; Zhang et al. 2021.

3 "Programme and Budget for 2022," IOM, accessed: 15.02.2022, 59-60; 83, https://governingbodies.iom.int/system/files/en/council/112/C-112-6%20-%20Programme%20and%20Budget%20for%202022_0.pdf.

and to actually influence IOM-led regional or global initiatives, or global migration governance more generally.

Despite all its shortcomings, IOM, with China and Russia as members, can now rightfully claim to be a global organization. Likewise, as a related organization of the UN and the lead agency in the GCM, IOM's position in relation to other UN and other international organizations and NGOs is reinforced. By providing tailored "migration management" projects to the states around the world, including to Russia and China since the mid-2000s, IOM has been an active force in gradual global harmonization and standardization of laws and practices. The unprecedented circumstances of the pandemic have arguably provided IOM with more influence and authority. At the beginning of 2022, as the pandemic slowly nears to an end, and migration flows gradually resume, states around the world start searching for new approaches to relaunch and better manage migration. IOM, as the UN's lead agency on migration, will likely be in higher demand and will help relaunch and implement the GCM. The hope is that, taking into account IOM's new authority and political power, it will also deliver upon its promises to manage migration for the benefit of all, including for the benefit of migrants and other populations, and that IOM will not exclusively cater to states security-oriented and restrictive objectives, but – as a genuine "world organization" – will help enhance migration governance on the basis of a more effective rights-based approach and approaches that equally benefit receiving and origin communities and serve the common global interest.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Albert, Mathias, and Lena Hilkermeier. "Organizations in/and World Society." In *Observing International Relations: Niklas Luhmann and World Politics*, edited by Albert, Mathias, and Lena Hilkermeier, 177–195. London: Routledge, 2004.
- Elie, Jérôme. "The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration." *Global Governance* 16, no. 3 (2010): 345–360.
- Garnier, Adèle. "Arrested Development? UNHCR, ILO and the Refugees' Right to Work." *Refuge* 30, no. 2 (2014): 15–25.
- Geiger, Martin. "Managing Eurasia's borders: The European Union and International Organizations in Russia's 'Near abroad'." In *Eurasia on the Edge: Managing Complexity*, edited by Piotr Dutkiewicz et al., 213–228. Lanham: Rowman & Littlefield, 2018.
- Geiger, Martin, and Martin Koch. "World Organization in Migration Politics: The International Organization for Migration." *Journal of International Organizations Studies* 9, no. 1 (2018): 25–44.
- Georgi, Fabian. "For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management." In *The Politics of International Migration Management*, edited by Martin Geiger, and Antoine Pécoud, 45–72. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- Greve, Jens, and Bettina Heintz. "Die 'Entdeckung' der Weltgesellschaft. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie" ("The 'Discovery' of World Society. Origin and Limits of the Theory of World Society"). In: *Weltgesellschaft (International Community)*, edited by Bettina Heintz et al., 89–119. Stuttgart: Lucius & Lucius, 2005.
- Grugel, Jean, and Nicola Piper. *Critical Perspectives on Global Governance: Rights and Regulation in Governing Regimes*. London: Routledge, 2007.
- IOM. *Regional Overview: Survey on the Socioeconomic Effects of COVID-19 on Returnees and Stranded Migrants in Central Asia and the Russian Federation*. Geneva: IOM, 2021.
- Karns, Margaret, and Karen Mingst. *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner, 2010.
- Kessler, Oliver. "World Society, Social Differentiation and Time." *International Political Sociology* 6, no. 1 (2012): 77–94.
- Koch, Anne. "The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40, no. 6 (2014): 905–923.
- Koch, Martin. "From International to World Organizations." In: *From Globalization(s) to World Society: Comparing Neo-Institutionalist and Systems Theoretical Contributions to World Society Research*, edited by Holzer, Boris et al., 279–300. London: Palgrave Macmillan, 2015a.
- Koch, Martin. "World Organizations. (Re-) Conceptualizing International Organizations." *World Political Science* 11, no. 1 (2015b): 97–131.

Koch, Martin. *Internationale Organisationen in der Weltgesellschaft (International Organizations in International Community)*. Frankfurt: Campus, 2017.

Koch, Martin, and Stephan Stetter. "Sociological Perspectives on International Organizations and the Construction of Global Political Order." *Journal of International Organizations Studies* 4 (2013): 4–13.

Korneev, Oleg. "Exchanging Knowledge, Enhancing Capacities, Developing Mechanisms: IOM's Role in the Implementation of the EU–Russia Readmission Agreement." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40, no. 6 (2014): 888–904.

Rother, Stephan. "A Tale of Two Tactics. Civil Society and Competing Visions of Global Migration Governance from Below." In: *Disciplining the Transnational Mobility of People*, edited by Geiger, Martin, and Antoine Pécoud, 41–62. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

Scott, William Richard. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1992.

Tallberg, Jonas, and Christer Jönsson. "Transnational Actor Participation in International Institutions." In *Transnational Actors in Global Governance: Patterns, Explanations, and Implications*, edited by Jönsson, Christer, and Jonas Tallberg, 1–21. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

Weng, Li, and Li Xuan. "China joining the International Organization for Migration: Choices, Opportunities, and Challenges" ("中国加入国际移民组织: 选择、机遇与挑战"). *Journal of Shantou University* 12 (2017): 67–75.

Zhang, Yadi, and Martin Geiger. "Building and Supporting Migration Management in China." In *The International Organisation for Migration. The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective*, edited by Geiger, Martin, and Antoine Pécoud, 145–171, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2020.

Zhang, Yadi, and Martin Geiger. "Migration Research and Policy Consultancy in the People's Republic of China." *Journal of Migration Studies* 1, no. 2 (2021): 183–202.

Authors

Martin Geiger,

PhD, Associate Professor, Faculty of Public Affairs, Carleton University, 1125 Colonel By Drive, Ottawa, ON K1S 5B6, Canada.

e-mail: martin.geiger@carleton.ca

Nadezhda Kokoeva,

MA, Moscow School of Social and Economic Sciences (MSSES), 3-5 Gazetny pereulok b.1, Moscow, 125009, Russian Federation.

e-mail: kokoiti.nadezhda@yandex.ru

Zhang Yadi,

PhD, Lecturer, School of Journalism and Communication, Chongqing University, South University Town Road 55, Chongqing, 310000, China.

e-mail: yadizhang@cqu.edu.cn

Additional information

Received: November 22, 2021. Revised: February 17, 2022. Accepted: March 4, 2022.

Acknowledgments

The authors wish to thank Olivia Dale for proofreading this article.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Geiger, Martin, Kokoeva, Nadezhda, and Zhang Yadi. "The International Organization for Migration (IOM): 'Competent Structure' and 'Inevitable Choice' for Russia and China to Affect Global Migration Governance?" *Journal of International Analytics* 13, no. 1 (2022): 48–65.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-48-65>

Международная организация по миграции (МОМ): «компетентная структура» и «неизбежный выбор» России и Китая для влияния на глобальное управление миграцией?

АННОТАЦИЯ

Данная статья посвящена МОМ и исследует ее роль в глобальном управлении миграцией.

Членство Китая и России в организации рассматривалось как давно назревшее в силу того значения, которое имели обе страны для глобальной миграционной системы из-за политического веса обеих стран на международной арене и представленности во многих других организациях. Хотя МОМ в последние годы начала привлекать все больше научного внимания, по-прежнему недостаточно исследований, посвященных взаимодействию МОМ с незападными государствами, в частности с Россией и Китаем. Помимо этого нам все еще не хватает более глубокого понимания МОМ как организации, приобретающей сегодня все большее глобальное значение. В нашей работе мы стремимся устранить некоторые существующие пробелы, одновременно расширяя исследования, посвященные МОМ, за пределы «привычного» фокуса, принятого в большинстве существующих научных работ (т.е. в направлении других «принимающих» и «отдающих» стран Европы, Африки, Северной и Южной Америки). Наш анализ сближения Китая и России с Международной организацией по миграции основывается на недавних исследованиях, в рамках которых межправительственные организации концептуализируются как «всемирные организации». Мы рассматриваем МОМ как пример такой «всемирной организации» на основе четырех взаимосвязанных аспектов: (1) «внутренние миры» МОМ (например, формирование, отношения с государствами-членами, внутренние решения); (2) представление о себе и оценка себя в качестве организации, встроенной и относящейся к мировому обществу, то есть к «миру управления миграцией»; (3) внешние связи, интегрированность в более широкую среду и реакция на внешние события; (4) вклад в мировой порядок, т.е. в глобальное управление миграцией. Хотя данная работа коснется всех четырех аспектов, тесно между собой взаимосвязанных и взаимозависимых, основное внимание все же будет уделено последним трем, так как «внутренние миры» МОМ пока еще требуют дополнительных исследований.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Разработка миграционной политики, Межправительственные организации, Международная организация по миграции (МОМ), Китайская Народная Республика, Российская Федерация

Сведения об авторах*Мартин Гайгер,*

доктор философии, адъюнкт-профессор факультета общественных связей
Карлтонского университета, 1125 Колонел бай Драйв, Оттава, НА K1S 5B6, Канада

e-mail: martin.geiger@carleton.ca

Надежда Кокоева,

Магистр, Московская школа социальных и экономических наук (MSSES),
Газетный переулок, д.3-5, стр.1, Москва, 125009, Российская Федерация.

e-mail: kokoiti.nadezhda@yandex.ru

Чжан Яди,

доктор философии, преподаватель, Школа журналистики и коммуникации,
Университет Чунцина, Южная Университетская городская дорога 55, Чунцин, 310000, Китай.

e-mail: yadizhang@cqu.edu.cn

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 22 ноября 2021.

Переработана: 17 февраля 2022.

Принята к публикации: 4 марта 2022.

Благодарности

Авторы благодарны Оливии Дейл за профессиональную вычитку этой статьи.

Конфликт интересов

Авторы заявляют об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Гайгер, М., Кокоева, Н., Чжан, Я. Международная организация по миграции (МОМ):
«компетентная структура» и «неизбежный выбор» России и Китая для влияния на глобальное
управление миграцией? // Международная аналитика. – 2022. – Том 13 (1). – С. 48–65.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-48-65>

Региональное измерение сотрудничества стран БРИКС

Лагутина Мария Львовна, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

Контактный адрес: manipol@mail.ru

АННОТАЦИЯ

БРИКС с момента своего создания рассматривался как один из перспективных элементов системы глобального управления. Однако в последнее время возникла необходимость адаптации этого формата к новым вызовам мировой системы не только на глобальном, но и на региональном уровне. Инициированные БРИКС региональные аутрич-практики и глобальный формат «БРИКС+» нацелены на расширение партнерских связей, так называемого «круга друзей» БРИКС как внутри субрегионов стран БРИКС, так и за их пределами. Партнерами выступают национальные государства и региональные объединения.

Оба формата ориентированы на реформирование мировой финансово-экономической системы и формирование полицентричного мирового порядка, основанного на принципах плюрализма и разнообразия, предполагающего привлечение к системе глобального управления не только развитых, но и развивающихся стран «глобального Юга». Цель настоящей статьи – рассмотреть различные теоретические подходы к исследованию БРИКС с позиций теорий «нового» и «сравнительного» регионализма и оценить перспективы регионального взаимодействия стран БРИКС на уровне субрегиональных, межрегиональных и трансрегиональных связей.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

БРИКС, «БРИКС+», «аутрич», регионализм, интеррегионализм, трансрегионализм, глобальное управление, региональное управление

Введение

Одной из тенденций современного этапа мирового развития является «взаимообусловленность процессов глобализации и регионализации, которые ранее традиционно рассматривались как противоположные друг другу»¹. Во многом этому поспособствовали мировые кризисы последних десятилетий (Мировой финансовый кризис 2008, пандемия COVID-19 и др.), в ходе которых возникла необходимость задействования как глобальных, так и региональных инструментов и механизмов управления кризисами. В результате региональное управление стало рассматриваться как часть системы глобального управления², стали еще более активно развиваться форматы кооперации глобальных и региональных институтов, а также произошло фактическое сопряжение глобального и регионального уровней сотрудничества.

Сегодня ведутся активные споры по поводу «акторности» БРИКС, его места в системе глобального управления. Как отмечает Дж. Кхатри, «с населением, составляющим 40% мировой численности, и производя 25% мирового ВВП, БРИКС имеет все шансы стать важным глобальным актором»³. Тем не менее одной из важных характеристик сотрудничества стран БРИКС, на наш взгляд, является его открытый и гибкий характер, что в последнее время находит свое проявление в расширении круга внешних партнеров БРИКС, причем как среди третьих государств, так и среди региональных организаций: «Большой потенциал видим в развитии взаимодействия с региональными и внерегиональными партнерами в форматах “аутрич” и “БРИКС+”. Это важно в плане выстраивания устойчивых связей “пятерки” с заинтересованными многосторонними объединениями и государствами с формирующимися рынками и развивающимися странами»⁴. В основе такого подхода лежит идея формирования полицентричного мирового порядка, основанного на принципах плюрализма и разнообразия и благодаря этому обеспечивающего участие в глобальных процессах всех заинтересованных акторов, включая страны и регионы так называемого глобального Юга. Сама идея БРИКС, на наш взгляд, соответствует концепции полицентричности, что, по мнению ряда российских экспертов, определяется различной цивилизационной идентификацией стран-членов БРИКС, обеспечивающей группе плюрализм: в состав группы входят страны как «глобального Севера» (Россия и Китай), так и «глобального Юга» (Бразилия, Индия, ЮАР)⁵.

В контексте стремления к формированию многополярного/полицентричного мирового порядка и реформированию многосторонней системы⁶ сегодня

1 Лагутина, М.Л. Актуальные тенденции в развитии регионализма в период пандемии. Мнения экспертов. // Валдай. 22 сентября 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/aktualnye-tendentsii-v-razvitiy-regionalizma/> (дата обращения: 10.11.2021).

2 Söderbaum 2016, 34.

3 Кхатри 2017, 42.

4 Рябков, С.А. Приоритеты российского председательства в БРИКС в 2020 г. // Международная жизнь. Специальный выпуск. Российское председательство 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://brics-russia2020.ru/images/39/55/395526.pdf> (дата обращения 15.10.2021).

5 Georgy Toloraya, "Russia hopes BRICS can create a polycentric world," September 5, 2013, accessed February 2, 2022, <http://thebricspost.com/russia-hopes-brics-can-create-a-polycentric-world/#.VKaArle22jl>

6 Декларация XIII саммита БРИКС, г. Нью-Дели, Индия, 9 сентября 2021 г. // Национальный комитет по исследованию БРИКС, Россия. [Электронный ресурс]. URL: https://www.nkibrics.ru/system/asset_docs/data/6148/6c7a/6272/6906/7842/000/0/original/Декларация_Нью-Дели.pdf?1632136314 (дата обращения: 14.03.2022).

в деятельности стран БРИКС наблюдается тенденция поиска новых форматов сотрудничества, в числе которых региональные аутрич-практики, или БРИКС-«аутрич» и «БРИКС+». Под форматом БРИКС-«аутрич» подразумевается «взаимодействие между странами-участницами объединения (правительствами и комитетами) и другими акторами: правительствами других государств, многосторонними организациями, бизнесом и гражданским обществом»¹. Главным образом этот формат нацелен на привлечение соседей страны-председателя по региону к деятельности БРИКС и укрепление таким образом связей со своими субрегионами. Интересно отметить, что впервые идея возможного привлечения новых партнеров к работе БРИКС была зафиксирована в декларации, принятой по итогам саммита БРИКС в 2011 г. в г. Санья: «Мы открыты к наращиванию взаимодействия и сотрудничества с государствами, не входящими в БРИКС, в особенности со странами с формирующейся рыночной экономикой и развивающимися странами, а также соответствующими международными и региональными организациями»². До этого никаких планов глобального сотрудничества с третьими странами и тем более с целыми регионами в риторике БРИКС не звучало. В 2013 г. ЮАР стала первой страной, в рамках председательства которой на саммит стран БРИКС были приглашены представители африканских региональных организаций, и к 2017 г. сформировалась традиция развития партнерских связей в регионах стран БРИКС, она была поддержана в той или иной степени практически всеми участниками форума. Официальные лица государств БРИКС стали говорить о перспективах БРИКС как платформы «интеграции интеграций»³. В 2017 году на саммите в Сямэне китайская сторона инициировала более открытый формат «БРИКС+», позволяющий привлекать к диалогу развивающиеся страны за пределами регионов БРИКС: «Диалог государств с формирующимися рынками и развивающихся стран по вопросам выполнения Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и расширения партнерства в целях развития под девизом “Укрепление взаимовыгодного сотрудничества в целях общего развития” в интересах продолжения сотрудничества “БРИКС-плюс”»⁴. На наш взгляд, БРИКС продолжает поиск новых механизмов сотрудничества, соответствующих общемировым трендам развития, для того чтобы стать своего рода инновационной площадкой сотрудничества, в рамках которой были бы одинаково востребованы механизмы глобального и регионального взаимодействия.

В данной статье рассматриваются подходы к исследованию БРИКС с позиций теорий «нового» и «сравнительного» регионализма, анализируются новые форматы сотрудничества БРИКС-«аутрич» и «БРИКС+», оцениваются перспективы их развития.

1 Чжао, Лесаж 2020, 94.

2 Декларация, принятая по итогам саммита БРИКС. г.Санья, о.Хайнань, Китай, 14 апреля 2011 г. // Президент России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/907> (дата обращения 15.10.2021).

3 Рябков: формат «БРИКС плюс» должен стать платформой для «интеграции интеграций» // ТАСС. 5 февраля 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/4931502> (дата обращения 25.10.2021).

4 BRICS Leaders Xiamen Declaration. September 4, 2017, Xiamen, China, University of Toronto. BRICS Information Centre, accessed October 28, 2021, <http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html>.

Феномен регионализма БРИКС: обзор теоретических подходов

С появлением форматов регионального (БРИКС-«аутрич») и глобального («БРИКС+») взаимодействия с внешними партнерами возникла необходимость их теоретического осмысления. До недавнего времени было сложно представить исследование БРИКС с позиций теорий регионализма, это вызывало недоумение в академических кругах. БРИКС однозначно рассматривался как глобальный феномен и исследовался главным образом в рамках теории глобализма. Тем не менее в политологических исследованиях стали встречаться подходы, согласно которым БРИКС представлен как новый тип трансрегиональных или интеррегиональных связей, стало формироваться направление исследований феномена БРИКС в рамках теорий регионализма. Во многом это оказалось возможным благодаря произошедшему переосмыслению самого феномена регионализма изначально в рамках так называемого «нового» регионализма, получившего распространение в конце 1980-х – 1990-х гг. (Л. ван Лангенхове¹, Ф. Содербаум², Б. Хэттне, А. Инотай, О. Санкель³, Л. Фосет⁴, М. Тело⁵ и др.), а затем уже в рамках так называемого «сравнительного» регионализма (А. Ачарья⁶), концептуальные основы которого начали формироваться в начале 2000-х гг. В целом работы представителей двух теоретических направлений ориентированы на новое прочтение концепта «регион», в рамках которого учитывается взаимосвязь регионального и глобального уровней взаимодействия⁷. Согласно концепции «нового регионализма», регионы рассматриваются самостоятельными акторами мировой политики, способными к «самоконструированию» не только при участии внешних акторов, но и изнутри. Важным трендом развития современного регионализма в контексте глобальных процессов является отход от приоритета географического фактора в пользу функционального, когда государства, расположенные за тысячи километров друг от друга, находят общие проблемы, вырабатывают общие позиции по тем или иным вопросам сотрудничества. Сегодня популярной формой международного сотрудничества стали неформальные переговорные структуры: наряду с БРИКС можно упомянуть такие форматы сотрудничества, как МИКТА (Мексика, Индонезия, Южная Корея, Турция и Австралия), САТО (Бразилия, Индия, ЮАР), Иберо-Американские Саммиты; новой формой сотрудничества также становятся так называемые инициативы (например, «Пояс и путь», «Большое евразийское партнерство»). Особенностью таких новых форм сотрудничества является присутствие как региональной, так и глобальной форм взаимодействия.

По мнению ряда исследователей, в числе которых представители различных национальных школ (например, К. Мина⁸, Ш. Найк⁹, Е. Михайленко¹⁰, М. Ла-

1 Langenhove, Costea 2005; Langenhove 2011; L. van Langenhove, "Towards a World of Regions and States," United Nations University, 2011, <http://unu.edu/publications/articles/towards-a-world-of-regions-and-states.html>.

2 Schulz et al. 2001; Söderbaum 2016.

3 Hettne, Inotai 1994; Hettne et al. 1999; Sunkel, Inotai 1999; Hettne 2005.

4 Fawcett 2012; Fawcett 2015.

5 Telò 2013; Telò 2017.

6 Amitav Acharya, "Regional Worlds in a Post-Hegemonic Era," Bordeaux: Spirit Working Papers, 2009, accessed October 28, 2021, <http://amitavacharyaacademic.blogspot.ru/2008/10/regional-worlds-in-post-hegemonic-era.html>; Acharya 2012; Acharya 2014.

7 Hettne, Inotai 1994; Hettne et al. 1999; Schulz et al. 2001; Langenhove, Costea 2005; Воскресенский 2012; Voskressenski 2019.

8 Meena 2015.

9 Naik 2018.

10 Михайленко 2016.

гутина¹, Д. Кузнецов², Я. Лисоволик³ и др.), в рамках новых теорий регионализма стало возможным рассматривать БРИКС как региональный проект нового типа, который разные исследователи в своих работах определяют по-разному: «альтернативным регионализмом»⁴ или «гибридной формой межрегионального взаимодействия»⁵, «полуглобализмом»⁶, «глобальным регионом» или «трансрегиональным форумом»⁷ или «трансрегионального форума»⁸. Поиск адекватного термина для определения нового феномена еще продолжается. По мнению исследователей, уникальность подобных феноменов заключается в их «внетерриториальности», то есть территориальный фактор в этом случае теряет свое значение, уступая место функциональному. Следуя этой логике, страны-участницы БРИКС выступают в качестве «коллективного актора мировой политики»⁹, усилия которого направлены на решение как региональных, так и глобальных вызовов современности.

Одной из первых публикаций, в которой предпринята попытка применения регионального подхода к исследованию феномена БРИКС, является публикация К. Миной¹⁰. Автор подчеркивает важность отхода от географического определения феномена «регион» и определяет его как социальный конструкт или «геополитический вымысел» (*"geopolitical imagination"*), согласно которому страны БРИКС визуализируют себя как единое целое в современном глобальном мире, несмотря на то что они не являются территориально близкими. Такой подход, по мнению К. Миной, ведет к стратегической регионализации БРИКС по отношению к Западу (*the West vs. the Rest*), поскольку определяющим фактором сотрудничества БРИКС является то, что в последнее время эта неформальная структура стала обеспечивать некое подобие глобального управления развивающимся миром. В качестве важнейшей характеристики региона К. Мина отмечает наличие общих черт или гомогенность участников¹¹. В случае БРИКС, по его мнению, такими общими чертами являются: во-первых, тот факт, что страны БРИКС являются ведущими региональными державами в своих регионах (Индия – региональная держава в Южной Азии, Китай – в Восточной Азии и АТР, Бразилия – в Южной Америке, Россия – в Восточной Европе и, наконец, ЮАР – без сомнения, ведущая региональная держава в Южной Африке); во-вторых, государства БРИКС по отдельности являются продуктами недавней фазы глобализации и связанных с нею процессов, обеспечивающих странам БРИКС определенные экономические блага и процветание («восходящие державы»).

1 Лагутина, М.Л. Глобальный регион как элемент мировой политической системы XXI века: на примере Евразийского Союза. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. – Санкт-Петербург, 2016; Lagutina 2019.

2 Кузнецов 2016; Кузнецов, Д.А. Международный трансрегионализм и его влияние на современные мирополитические процессы. [Текст]. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. – Москва, 2020; Кузнецов 2020.

3 Лисоволик, Я.Д. БРИКС + новое видение экономической интеграции // Национальный комитет по исследованию БРИКС, Россия. 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nkibrics.ru/posts/show/58db64636272697138200000> (дата обращения 28.10.2021); Лисоволик, Я.Д. Переосмысление БРИКС: БРИКС+ и БРИКС++ // Валдай. 08 февраля 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/pereosmyslenie-briks-briks-i-briks/> (дата обращения 30.10.2021).

4 Михайленко 2016.

5 Naik 2018.

6 Лисоволик, Я.Д. БРИКС + новое видение экономической интеграции.

7 Лагутина, М.Л. Глобальный регион как элемент мировой политической системы XXI века: на примере Евразийского Союза; Lagutina 2019.

8 Лебедева, Кузнецов 2019.

9 Концепция председательства Российской Федерации в межгосударственном объединении БРИКС в 2015-2016 годах. [Электронный ресурс]. URL: http://brics2015.ru/russia_and_brics/20150301/15383.html (дата обращения 28.10.2021).

10 Meena 2015.

11 Ibid.

По мнению индийской исследовательницы Ш. Найк, БРИКС может рассматриваться как межрегиональное взаимодействие пяти стран, которые объединились в определенный общий формат сотрудничества с целью решения общих проблем и достижения совместных целей в международной системе, несмотря на отсутствие географической близости стран-членов БРИКС, существующие различия в культуре, языках и идентичности¹. Ш. Найк определяет БРИКС примером «гибридной формы межрегионального взаимодействия» (*"the hybrid form of the interregional interaction"*)², выходящего за пределы регионов, но при этом формирующего связи между странами на основе общих целей и задач по формированию нового мирового порядка и системы глобального управления. Так, тема реформирования многосторонней системы управления стала одной из центральных на саммите 2021 г.³

В России одной из первых попыток осмысления регионального измерения БРИКС стала концепция «альтернативного регионализма» Е.Б. Михайленко⁴. Главный тезис Е.Б. Михайленко: «БРИКС является преимущественно региональным проектом, основывающимся на идеологии не "растущей силы", а "срединной силы" (*"middle power"*)»⁵. Особенностью регионального проекта БРИКС, по мнению исследователя, является также его внетерриториальность. Кроме того, по мнению Е.Б. Михайленко, регионализм БРИКС в большей степени близок азиатскому регионализму с его гибкими и открытыми формами сотрудничества, негегемонистическим характером, отсутствием «жестких институциональных структур и акцентом на "мягких" (не военно-политических) формах сотрудничества (экономика, технологии, культура, образование)»⁶. Благодаря своей «открытости» страны БРИКС создают систему пересекающихся уровней региональных и глобальных институтов. В то же время, по его мнению, региональный проект БРИКС не имеет таких важных общих оснований интеграции, как общая идентичность стран-членов, общность экономических, демографических и ценностных оснований, что придает искусственный характер межрегиональным связям БРИКС.

Развивая идеи Е.Б. Михайленко, автор данной статьи предлагает рассматривать БРИКС в рамках концепции «глобального региона», где функциональная природа регионального взаимодействия имеет приоритетное значение, а «глобализация» региона находит свое проявление именно в отходе от его территориального / географического измерения и понимания к пространственному (формирование общих пространств без привязки к географии). В результате процесса глобальной регионализации формируется многоуровневая система (субрегиональный уровень, межрегиональный и трансрегиональный), в рамках которой ключевую роль играют различного рода конструируемые регионы – так называемые «глобальные регионы». «Глобальный» характер региона

1 Naik 2018.

2 Ibid.; Hanggi et al. 2006.

3 Декларация XIII саммита БРИКС, г. Нью-Дели, Индия, 9 сентября 2021 г. // Национальный комитет по исследованию БРИКС, Россия. [Электронный ресурс]. URL: https://www.nkibrics.ru/system/asset_docs/data/6148/6c7a/6272/6906/7842/0000/original/Декларация_Нью-Дели.pdf?1632136314/ (дата обращения: 14.03.2022).

4 Михайленко 2016.

5 Ibid.

6 Ibid.

определяется в том числе наличием и развитием новых инструментов и форматов взаимодействия (трансрегиональных, межрегиональных и т.д.). Кроме того, «глобальный регион» характеризуется трансграничным взаимодействием государств, бизнеса и гражданского общества на многосторонней основе для решения общих проблем современного развития¹. На наш взгляд, БРИКС в определенной степени обладает рядом характеристик «глобального региона». В первую очередь, у стран БРИКС уже сформировалась общая проблемная повестка дня (реформирование многосторонней системы, борьба с новыми вызовами и угрозами, устойчивое развитие и т.д.), страны, несмотря на то что географически расположены в разных регионах, разделяют общие позиции по многим актуальным вопросам современного мирового развития². Одним из таких общих подходов является видение странами БРИКС мирового порядка: они разделяют идею многополярного / полицентричного мироустройства и выступают за расширение доступа странам развивающегося мира к институтам глобального управления. Второй характеристикой является наличие транснациональных связей между странами БРИКС, формируемых транснациональными корпорациями, институтами гражданского общества. Наконец, страны БРИКС в рамках многостороннего диалога следуют принципам так называемой новой многосторонности, предусматривающей применение гибких, неформальных инструментов сотрудничества на разных уровнях мировой политической системы.

В свою очередь, российский исследователь Д.А. Кузнецов рассматривает БРИКС также как пример трансрегионального форума – одного из типов трансрегиональных связей, представляющий собой «отношения между отдельными государствами из разных региональных кластеров мира – региональными и субрегиональными лидерами»³. Особенностью данного типа трансрегионализма, по мнению исследователя, является отсутствие институционального оформления региональных связей и в целом признаков классической международной организации. При этом сотрудничество БРИКС нацелено на решение широкого круга вопросов: от экономики и политики до культуры, науки и образования. Кроме того, по мнению исследователя, «важная особенность второго типа трансрегиональных связей заключается в более активном вовлечении негосударственных и гибридных акторов – транснациональных корпораций, неправительственных организаций, университетов, мегаполисов и т.д.»⁴. В свою очередь, Д.А. Кузнецов отмечает, что БРИКС состоит из ведущих региональных держав, «каждая из которых имеет ресурсы и потенциал выступать от имени региона или регионального объединения»⁵, что подкрепляется на практике такими инициативами, как «БРИКС+», которая как раз и нацелена на привлечение к сотрудничеству региональных и трансрегиональных организаций и инициатив: ЕАЭС, МЕРКОСУР, АСЕАН, «Большая двадцатка», «Пояс и путь» и др. Таким образом, БРИКС являет-

1 Лагутина, М.Л. Глобальный регион как элемент мировой политической системы XXI века: на примере Евразийского Союза, 77.

2 Декларация XIII саммита БРИКС, г. Нью-Дели, Индия, 9 сентября 2021 г.

3 Лебедева, Кузнецов 2019, 75.

4 Ibid., 76.

5 Кузнецов 2020, 97–98.

ся, по мнению Д.А. Кузнецова, «примером стягивания ресурсов на новом внутериориальном трансрегиональном пространстве»¹.

Рассмотрению роли БРИКС как «агрегатора региональных блоков» /«агрегационной платформы» в форматах «БРИКС+» и «БРИКС++» посвящены работы Я.Д. Лисоволика². В частности, в его работах отмечается, что «путем создания сети экономических союзов на всех континентах БРИКС может взять на себя ведущую роль в формировании глобальной экономической интеграции на фоне убывающих интеграционных импульсов развитых стран»³. Парадоксально, но факт, что в условиях борьбы с COVID-19 остро обнажились проблемы и ограничения современного регионального сотрудничества в наиболее развитых интеграционных структурах: например, кризис внутрисоюзной солидарности на начальном этапе ярко проявился в Европейском Союзе, тогда как наиболее выраженной внутрисоюзная солидарность оказалась в АСЕАН и Африканском союзе⁴. В этой связи система «БРИКС+» имеет большой потенциал в контексте вовлечения развивающихся стран и регионов в мировые интеграционные процессы, она может стать аналогом так называемого устойчивого регионализма вместо прежней парадигмы, ориентированной исключительно на приоритизацию интересов крупнейших мировых экономик⁵.

Региональная перспектива рассматривается как способ преодоления ограничений в развитии институтов БРИКС и существующих противоречий между странами (например, проблемы в отношениях Индии и Китая). По мнению Я.Д. Лисоволика, в рамках БРИКС уже сформированы предпосылки для развития интеррегионального уровня сотрудничества: во-первых, все страны – члены БРИКС являются лидерами интеграционных процессов в своих регионах: Россия – в ЕАЭС, Бразилия – в МЕРКОСУР, ЮАР – в Сообществе развития ЮАР (САДК), Индия – в Южно-Азиатской ассоциации регионального сотрудничества (СААРК) и Китай – в Шанхайской организации сотрудничества (ШОС); во-вторых, интеграционные объединения, в которые входят страны БРИКС, активно участвуют в развитии интеррегиональных и трансрегиональных проектов и инициатив. В результате страны БРИКС через эти региональные интеграционные структуры могут образовывать так называемый внутренний региональный партнерский круг стран БРИКС⁶ и будут открыты для многочисленных и гибких форматов сотрудничества на двухсторонней или многосторонней основах, а не только через либерализацию торговли («гибридная форма межрегиональных связей»).

Таким образом, на основе анализа представленных теоретических попыток осмысления феномена регионализма БРИКС можно прийти к выводу,

1 Кузнецов 2016, 23.

2 Лисоволик, Я.Д. Регионализм в глобальном управлении: новые подходы. Доклады // Валдай. 06 июня 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/reports/regionalism-globalizatsiya/> (дата обращения 30.10.2021).

3 Лисоволик, Я.Д. Переосмысление БРИКС: БРИКС+ и БРИКС++.

4 Daniella da Silva Nogueira de Melo, and Maria Papageorgiou, "Regionalism on the Run: ASEAN, EU, AU and MERCOSUR responses Amid the Covid-19 Crisis. Partecipazione e Conflitto," Special Issue on: "Covid-19 and the Structural Crisis of Liberal Democracies", accessed January 28, 2021, <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/paco/article/view/24016>; "How regionalism has helped Africa manage the COVID-19 pandemic," The Conversation, July 4, 2021, accessed January 28, 2021, <https://theconversation.com/how-regionalism-has-helped-africa-manage-the-covid-19-pandemic-161924>.

5 Лисоволик, Я.Д. БРИКС + новое видение экономической интеграции // Национальный комитет по исследованию БРИКС, Россия. 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nkibrics.ru/posts/show/58db64636272697138200000> (дата обращения 28.10.2021).

6 Лисоволик, Я.Д. Переосмысление БРИКС: БРИКС+ и БРИКС++.

что к числу особенностей регионализма БРИКС исследователи относят следующие характеристики: внетерриториальность; функциональная природа интеграции – ориентация на решение общих проблем; широкая повестка дня; открытость и гибкость форм сотрудничества с внешними партнерами – близость к «азиатскому» типу регионализма; отсутствие институционального оформления региональных связей (неформальный характер); вовлечение негосударственных акторов (бизнес компании и институты гражданского общества). Следует согласиться с экспертами, что БРИКС можно рассматривать как пример новаторского подхода к регионализму¹, когда территориальные расстояния имеют меньшее значение при установлении межрегиональных контактов, в то время как общие интересы и проблемы играют все более важную роль.

БРИКС в системе региональных связей: от теории к практике

На практике сегодня сформировалось множество форм интеграции: от региональных организаций до межрегиональных и трансрегиональных связей, которые создаются с учетом как регионального, так и глобального контекста. Сегодня наряду с региональными интеграционными объединениями «существуют группировки стран, которые, в отличие от первых, классифицируются не на основе степени интеграции стран-членов, а по уровню экономического развития и темпу экономического роста»². В качестве примеров таких новых форм сотрудничества можно отметить Большую семерку, Большую двадцатку, МИКТА и, конечно, БРИКС. В современных условиях неформальный переговорный формат часто становится востребованным, так как предлагает более гибкие форматы сотрудничества, обеспечивающие объективные потребности в эффективном управлении. Привлекательным данный формат представляется не только для развитых, но и развивающихся стран, так как позволяет максимально использовать собственные ресурсы развития, тем самым давая адекватный ответ на вызовы глобализации.

Как уже отмечалось во Введении, форматы БРИКС-«аутрич» и «БРИКС+» во многом нацелены на реализацию полицентричного мирового порядка, основанного на плюрализме и разнообразии акторов, предполагающего включение так называемых восходящих стран (*"emerging powers"*) в систему глобального управления, главным образом посредством создания сети межрегиональных и трансрегиональных связей: страны БРИКС «относятся к категории крупных и сверхкрупных региональных держав, стремящихся структурировать региональное политическое и экономическое пространство и взять на себя ответственность за региональное развитие»³. БРИКС – это клуб так называемых ведущих держав развивающегося мира, которые в то же время являются ведущими региональными державами в определенных регионах мира (например, Бразилия в Южной Америке, Индия в Южной Азии, Россия на евразийском пространстве и ЮАР в

1 Maxim Khomyakov, "BRICS and the future of South-South cooperation networks," University World News, 13 April 2019, accessed November 8, 2021, <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20190408153406271>.

2 Авдокушин, Жаринов 2013, 21.

3 Колдунова 2014, 63.

Южной Африке). Это дает основание предполагать, что в контексте формирования полицентричного мира в числе прочих проявляет себя тенденция к «большей регионализации мирового порядка».

Современный «мир регионов» можно описать как сложную многоуровневую структуру, состоящую из нескольких уровней региональных отношений:

- субрегиональный уровень (ЕС, ЕАЭС, АСЕАН, МЕРКОСУР и др.);
- уровень межрегиональных связей (так называемый интеррегионализм, например, ЕС – МЕРКОСУР, ЕС – АСЕАН, АСЕАН – МЕРКОСУР, СНГ – МЕРКОСУР и т.д.);
- трансрегиональный уровень (так называемый мегарегионализм, «трансрегионализм», «альтернативный регионализм» или «гибридный регионализм»).

Задача заключается в том, чтобы определить место БРИКС в этой системе.

Во-первых, безусловно, БРИКС не является «региональным» проектом в классическом (географическом) понимании, в случае БРИКС следует говорить о «конструируемом регионе» в широком смысле, причем, как уже отмечалось выше, конструируемом не только извне, но и изнутри. Так, присоединение ЮАР к странам БРИК носило принципиальный характер, так как в случае ЮАР сами государства выступили с инициативой принять нового члена, тогда как объединение Бразилии, Индии, Китая и России в четверку БРИК было фактически «теоретически сконструировано аналитиками Голдман Сакс»¹. Со временем в рамках БРИКС стали формироваться общие основания для интеграции не только в области экономического развития: «...не только по признаку быстрорастущих экономик... Помимо этого страны БРИКС объединяют общие взгляды на развитие международной жизни, мировой экономики и политических процессов. По ключевым вопросам наши страны действительно придерживаются общих позиций...»². Сегодня не вызывает сомнений функциональный характер выстраивания межрегиональных связей внутри БРИКС, сотрудничество стран БРИКС на всех уровнях сосредоточено на общих проблемах и интересах в отношении реформирования мирового порядка, мировой финансовой системы, решении глобальных проблем современности.

Во-вторых, как уже неоднократно отмечалось, страны БРИКС – региональные лидеры в своих субрегионах, что свидетельствует о значительном потенциале укрепления связей внутри этих субрегионов, потенциале для расширения на другие страны Азии, Евразии, Африки и Латинской Америки.

В-третьих, следует отметить внешнюю привлекательность формата «БРИКС+» для развивающихся стран, «восходящих» стран, которые в силу ряда объективных причин оказались вне системы глобального управления. Формат «БРИКС+» предлагает гибкие механизмы интеграции в системы регионального и глобального управления.

1 Авдокушин, Жариков 2013, 26.

2 Кадышев et al. 2010, 45–63.

БРИКС-«аутрич»: субрегиональный уровень

Страны БРИКС являются членами различных субрегиональных объединений:

- Россия является членом Содружества независимых государств (СНГ), Евразийского экономического союза (ЕАЭС), в планах – сопряжение ЕАЭС и китайской инициативы «Экономический пояс Шелкового пути» (ЭПШП);

- Россия и Китай взаимодействуют в Азиатско-Тихоокеанском экономическом сотрудничестве (АТЭС);

- Россия, Китай и Индия являются членами Шанхайской организации сотрудничества (ШОС);

- Индия является членом Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК);

- Бразилия является членом МЕРКОСУР и Сообщества государств Латинской Америки и Карибского бассейна;

- ЮАР является членом Африканского союза и Сообщества развития Южной Африки (САДК).

Большая часть упомянутых организаций уже была привлечена к сотрудничеству в рамках регионального формата БРИКС-«аутрич». В 2013 г. ЮАР стала первой страной, в рамках председательства которой на саммит стран БРИКС были приглашены представители африканских региональных организаций: Африканского союза и Экономического сообщества западноафриканских государств. В 2014 г. на саммите в Форталезе Бразилия организовала встречу с лидерами ряда латиноамериканских государств: Аргентины, Боливии, Чили, Колумбии, Эквадора, Гайаны, Парагвая, Перу, Суринама, Уругвая, Венесуэлы, а также с представителями Союза южноамериканских наций (УНАСУР). В 2015 г. по инициативе российской стороны в саммите БРИКС в Уфе приняли участие лидеры ШОС и ЕАЭС, а на саммит в Гоа в 2016 г. были приглашены представители регионального форума «Инициатива стран Бенгальского залива по многоотраслевой технико-экономической кооперации» (БИМСТЭК). В результате были установлены контакты с региональными структурами Африки, Латинской Америки, Евразии, Южной Азии.

От БРИКС-«аутрич» к «БРИКС+»: межрегиональный уровень

На практике взаимодействие региональных блоков стран БРИКС уже также происходит. Так, например, подписаны соглашения о сотрудничестве ЕАЭС с Вьетнамом, Ираном, Китаем и другими странами; подписано Совместное заявление о сотрудничестве по сопряжению строительства ЕАЭС и ЭПШП (2015); подписаны Меморандум о сотрудничестве по торгово-экономическим вопросам между ЕЭК и МЕРКОСУР (2018), Меморандум о взаимопонимании между ЕЭК и Комиссией Африканского союза в области экономического сотрудничества (2019); развиваются контакты между ЕАЭС и АСЕАН и т.д. В целом межрегиональное направление сотрудничества весьма перспективно, хотя и находится в начальной стадии. Важным здесь является то обстоятельство, что развитие интеррегиональных связей предусматривает определенную степень институционализации, что ставит определенные «интеграционные пределы» на развитие межрегиональной интеграции в рамках БРИКС.

Кроме того, по мнению Я.Д. Лисоволика, БРИКС наряду с взаимодействием между региональными блоками стран-участниц постепенно развивает «сотрудничество между региональными институтами развития стран БРИКС и Новым банком развития (НБР)»¹, в результате чего будет сформирована платформа для взаимодействия региональных банков развития: Евразийского банка развития (ЕАБР), Банка развития Южной Африки (DBSA), Фонда развития Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии (СААРК), Фонда структурной конвергенции МЕРКОСУР (FOCEM), Банка развития Китая (CDB), Фонда инвестиционного сотрудничества Китай – АСЕАН (CAF) и Нового банка развития². Соответственно, НБР будет выполнять координирующую роль в этой системе.

«БРИКС+»: трансрегиональный уровень

С 2017 г. БРИКС начал выходить за рамки своих субрегионов, начав поиски новых внешних партнеров на глобальном уровне. Так, представители стран, не имеющих никакого отношения к региону страны-председателя, так же как к региональным организациям «глобального Юга» (Египет, Таджикистан, Мексика, Гвинея и Таиланд), оказались в числе приглашенных на саммит БРИКС в Китае. Как отмечает российский эксперт К.Г. Муратшина, выбор Китая, вероятно, был обусловлен желанием расширить сферу влияния за пределами своего региона, «с помощью “БРИКС плюс” открыть еще одну площадку для обсуждения текущих вопросов с зависящими конкретно от него [Китай – М.Л.] государствами»³, так как приглашенные страны оказались крупными заемщиками китайских кредитов. В 2018 г. к участию в саммите были приглашены вновь делегации от африканских партнеров председательствующей в БРИКС ЮАР (Намибии, Анголы, Того, Руанды (председатель Африканского союза), Уганды, Сенегала и Габона), а также страны – лидеры крупнейших региональных объединений «глобального Юга»: Аргентина (в тот год председательствовала в G20; эту страну пригласили и в качестве влиятельного члена МЕРКОСУР), Турция (в качестве председателя Организации исламского сотрудничества, ОИК), Индонезия (в качестве сопредседателя Нового африканско-азиатского стратегического партнерства с Южной Африкой и влиятельного члена АСЕАН), Египет (в качестве председателя G77 + Китай) и Ямайка (в качестве нового председателя Карибского сообщества, КАРИКОМ). Таким образом, ЮАР скомбинировала оба формата сотрудничества – «аутрич» и «БРИКС+». Несмотря на то что в целом форматы «аутрич» и «БРИКС+» были поддержаны странами – членами БРИКС, некоторых из них, например Индия, есть опасения по поводу доминирования Китая в БРИКС и его возрастающего влияния на «глобальном Юге»⁴. Тем не менее форматы БРИКС-«аутрич» и «БРИКС+» стали инструментами «мягкого» вовлечения территориально удаленных стран и регионов в совместную кооперацию БРИКС по глобальным и региональным вопросам, представляющим взаимный интерес.

1 Лисоволик, Я.Д. БРИКС как мультимодальный формат сотрудничества // Международная жизнь. Специальный выпуск. Российское председательство 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://brics-russia2020.ru/images/39/55/395526.pdf> (дата обращения 02.11.2021).

2 Ibid..

3 Муратшина 2019, 145.

4 Чжао, Лесаж 2020.

Такая практика закрепились в рамках саммитов БРИКС, но в то же время китайской стороной был отмечен гибкий характер данного формата и была сделана оговорка, что «на каждом саммите формат “БРИКС-плюс” может меняться или же отсутствовать вовсе»¹. После саммита 2018 г. форматы «аутрич» и «БРИКС+» по разным причинам оказались пока не востребованы. В 2019 г. Бразилия решила не использовать ни формат «аутрич», ни формат «БРИКС+». Представляется, что это во многом было обусловлено позицией нового президента Ж. Болсонару, который высказывал в начале своего президентского срока весьма скептическое отношение как к региональным, так и глобальным институтам управления². Кроме того, правительство Ж. Болсонару планировало пригласить венесуэльского политика Х. Гуайдо на саммит, но остальные члены БРИКС отказались его принимать, так как не признают его президентом. В 2020г. Россия как страна-председатель накануне саммита анонсировала, что в рамках форматов «аутрич» и «БРИКС +» планировалось пригласить представителей СНГ и ЕАЭС³, но пандемия *COVID-19* внесла свои коррективы, и весь саммит прошел в онлайн-формате. На саммите в 2021 г., прошедшем в режиме видеоконференции под председательством Индии, оба формата оказались невостребованными.

Заключение

Таким образом, в повестке дня БРИКС сегодня актуален поиск новых инструментов и форматов расширения сотрудничества, в том числе за счет привлечения новых партнеров как в рамках субрегионов стран БРИКС, так и за их пределами. Апробация новых гибких форматов сотрудничества реализуется на практике с помощью БРИКС-«аутрич» и «БРИКС+», в основе которых развитие субрегиональных, интеррегиональных и трансрегиональных связей. Сегодня БРИКС имеет как опыт взаимодействия с региональными организациями, так и опыт межрегионального сотрудничества между региональными структурами, членами которых являются страны БРИКС. Форматы БРИКС-«аутрич» и «БРИКС +» полностью соответствуют общемировым тенденциям развития меж- и трансрегиональных связей, создавая дополнительные возможности для реализации концепции «интеграции интеграций». Эти форматы оказались востребованным как самими странами БРИКС, так и их «кругом друзей».

Очевидно, что целью развития таких форматов сотрудничества является усиление позиций БРИКС в вопросах реформирования мировой финансово-экономической системы управления, перераспределения мировых экономических сил, а также в решении различных глобальных проблем современности, в числе которых преодоление мирового социально-экономического дисбаланса между странами «глобального Севера» и «глобального Юга». Кроме того, страны

1 Эксперт: формат БРИКС+ поможет наладить связи между государствами-членами // РИА Новости. 5 сентября 2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20170905/1501785266.html> (дата обращения 04.11.2021).

2 При этом интересно отметить, что региональный подход к деятельности БРИКС находит отражение и на официальном уровне стран-членов БРИКС: так, например, в структуре МИД Бразилии участие страны в БРИКС курируется Департаментом интеррегиональных механизмов.

3 Владимир Путин обозначил БРИКС направления работы // Радио Sputnik. 14 ноября 2022. [Электронный ресурс]. URL: <https://radiosputnik.ria.ru/20191114/1560952298.html> (дата обращения: 20.10.2021).

БРИКС, каждая в отдельности, вполне успешно используют возможности новых форм взаимодействия для повышения и укрепления своего авторитета на региональном уровне, а также для сотрудничества с другими регионами с целью разрешения региональных проблем.

Однако на пути становления БРИКС как «агрегатора региональных блоков» можно отметить ряд препятствий: во-первых, неопределенный правовой статус БРИКС; во-вторых, по ряду вопросов у стран-членов БРИКС часто проявляется слабая согласованность действий; в-третьих, наличие конфликтов внутри группы (например, между Китаем и Индией); в-четвертых, геополитическая конкуренция между странами БРИКС в ряде регионов (например, Россия и Китай конкурируют за влияние на страны Центральной Азии, а Индия и Китай – за влияние в Южной и Юго-Восточной Азии)¹. Эти проблемы свидетельствуют о наличии так называемых интеграционных пределов БРИКС на данном этапе, которые могут создать определенные трудности на пути развития регионального измерения сотрудничества стран БРИКС.

Тем не менее в рамках БРИКС постепенно складывается многоуровневая система управления, вполне эффективно сочетающая в себе механизмы регионального и глобального управления. С одной стороны, создание такого во многом уникального формата сотрудничества становится возможным благодаря открытому и неформальному характеру сотрудничества в рамках БРИКС, с другой – очевидно, что со временем встанет вопрос о необходимости институционализации установленных связей с третьими странами и регионами.

1 Лагутина, М.Л. Глобальный регион как элемент мировой политической системы XXI века: на примере Евразийского Союза.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Авдокушин, Е.Ф., Жариков, М.В. Страны БРИКС в современной мировой экономике. – М.: МАГИСТР ИНФРА-М, 2013. – 479 с.
- Avdokushin, Evgeny and Mikhail Zhariikov. *Strany BRIKS v sovremennoy mirovoy ekonomike*. Moscow: MAGISTR INFRA-M, 2013 [In Russian].
- Кадышев Л.Ю., Косолапов Н.А., Куприков П.С., Макушкин А.Г., Окунева Л.С., Орлов А.А., Тимофеев И.Н., Щетинин А.В. БРИК как новая форма многосторонней дипломатии // Международная жизнь. – 2010. – № 1. – С. 45–63. <https://interaffairs.ru/jauthor/material/172>
- Kadyshchev, L.Yu., N.A. Kosolapov, P.S. Kuprikov, A.G. Makushkin, L.S. Okuneva, A.A. Orlov, I.N. Timofeev, and A.V. Shchetinin. "BRIC as a new form of multilateral diplomacy." *The International Affairs*, no.1 (2010): 45–63 [In Russian].
- Воскресенский, А.Д. Концепции регионализации, региональных подсистем, региональных комплексов и региональных трансформаций в современных международных отношениях // Сравнительная политика. – 2012. – Том 3. – № 2(8). – С. 30–58. [https://doi.org/10.18611/2221-3279-2012-3-2\(8\)-30-58](https://doi.org/10.18611/2221-3279-2012-3-2(8)-30-58).
- Voskressenski, Alexei. "Concepts of regionalization, regional subsystems, regional complexes and regional transformations in contemporary international relations." *Comparative Politics Russia* 3, no. 2(8) (2012): 30–58 [In Russian].
- Колдунова, Е.В. Роль стран БРИКС в глобальном управлении // Сравнительная политика. – 2014. – Том 5. – № 1(14). – С. 60–64. [https://doi.org/10.18611/2221-3279-2014-5-1\(14\)-60-64](https://doi.org/10.18611/2221-3279-2014-5-1(14)-60-64).
- Koldunova, Ekaterina. "The role of BRICS in global governance." *Comparative Politics Russia* 5, no. 1(14) (2014): 60–64 [In Russian].
- Кузнецов, Д.А. Сетевая текстура мировой политики: трансрегионализм БРИКС // Мировая экономика и международные отношения. – 2020. – Том 64. – № 11. С. 124–131. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-11-124-131>.
- Kuznetsov, Denis. "Network Texture of World Politics: Transregionalism of BRICS." *World Economy and International Relations* 64, no.11 (2020): 124–131 [In Russian].
- Кузнецов, Д.А. Феномен трансрегионализма: проблемы терминологии и концептуализации // Сравнительная политика. – 2016. – Том 7. – № 2(23). – С. 14–25. [https://doi.org/10.18611/2221-3279-2016-7-2\(23\)-14-25](https://doi.org/10.18611/2221-3279-2016-7-2(23)-14-25).
- Kuznetsov, Denis "Transregionalism: Problems of Terminology and Conceptualization." *Comparative Politics Russia* 7, no. 2(23) (2016): 14–25 [In Russian].
- Хатри, Дж. Повестка дня для БРИКС в эпоху деглобализации // Вестник Московского университета. Глобалистика и геополитика. – 2017. – № 3. – С. 40–47. <https://msupress.com/catalogue/magazines/politika/1444/>.
- Khatri, Jagdish. "Agenda for BRICS in the Era of Deglobalization." *Bulletin of Moscow University. Globalistics and geopolitics*, no.3 (2017): 40–47 [In Russian].
- Лагутина, М.Л. Мир регионов в структуре мировой политической системы 21 века. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный политехнический университет, 2016. – 300 с.
- Lagutina, Maria. *Mir regionov v strukture mirovoj politicheskoy sistemy 21 veka*. Saint Petersburg: St. Petersburg State Polytechnic University, 2016 [In Russian].
- Лебедева, М.М., Кузнецов, Д.А. Трансрегионализм – новый феномен мировой политики // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 5. – С. 71–84. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.05.06>.
- Lebedeva, Marina M., and Denis A. Kuznetsov. "Transregional Integration as a New Phenomenon of World Politics: Nature and Prospects." *Polis. Political Studies*, no. 5 (2019): 71–84 [In Russian].
- Михайленко, Е.Б. Альтернативный регионализм БРИКС // Известия Уральского федерального университета. Серия 3: Общественные науки. – 2016. – Том 155. – № 11. – С. 194–206.
- Mikhaylenko, Ekaterina. "Al'ternativnyy regionalizm BRIKS." *URFU Journal* 155, no. 11 (2016): 194–206 [In Russian].
- Муратшина, К.Г. Формат «БРИКС плюс»: истоки, особенности институционализации, региональная специфика // Ars Administrandi (Искусство управления). – 2019. – Том 11. – № 1. – С. 135–150. <https://doi.org/10.17072/2218-9173-2019-1-135-150>.
- Muratshina, Ksenia. "BRICS Plus" Format: Background, Institutionalisation Trajectories and Regional Specific Features." *Ars Administrandi* 11, no.1 (2019): 135–150 [In Russian].
- Чжао, Х., Лесаж, Д. Анализ мотивов и институционализации аутрич-практик группы БРИКС // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2020. – Том 15. – № 2. – С. 93–124. <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2020-02-05>.
- Zhao, Huanyu, and Dries Lesage. "Explaining BRICS Outreach: Motivations and Institutionalization." *International Organisations Research Journal* 15, no.2 (2020): 93–124 [In Russian].
- Acharya, Amitav. "Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?" *The International Spectator* 47, no.1 (2012): 3–15. <https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655004>.
- Acharya, Amitav. *The End of the American World Order*. Cambridge and Malden: Polity Press, 2014.
- Fawcett, Louise. "Between West and Non-West: Latin American Contributions to International Thought." *International History Review* 34, no. 2 (2012): 679–704. <https://dx.doi.org/10.1080/07075332.2012.707980>
- Fawcett, Louise. History and Concept of Regionalism: A Call for a Post-revisionist Synthesis. *Paper for the International Studies Association Conference* 2015. New Orleans: ISA, 2015.
- Hanggi, Heiner, Ralf, Roloff, and Ruland, Jurgen. "Interregionalism: a New Phenomenon in International Relations." In Heiner Hanggi et al., *Interregionalism and International Relations*. Oxon: Routledge, 2006.
- Hettne, Bjorn. "Beyond "New Regionalism". *New Political Economy* 10, no.4 (2005): 543–571. <https://doi.org/10.1080/13563460500344484>.
- Hettne, Bjorn and Andras Inotai. *The new regionalism: implications for global development and international security*. UNU World Institute for Development Economics Research, 1994.
- Hettne, Bjorn, Andras Inotai and Sunkel, Osvaldo. *Globalism and the New Regionalism*. London: Macmillan, 1999.
- Lagutina, Maria. "BRICS in a world of regions", *Third World Thematic: A TWQ Journal* 4, no.6 (2019): 442–458. <https://doi.org/10.1080/23802014.2019.1643781>.
- Langenhove, Ludwig van. *Building Regions: The Regionalization of the World Order*. Ashgate Publishing, 2011.

Langenhove, Ludwig van and Ana-Cristina Costea. "The EU as a Global Actor and the Emergence of "Third Generation" Regionalism." *UNU-CRIS Occasional Papers*, no. 14 (2005).

Meena, Kishnendra. "Regions, Regionalization and BRICS." *Revolutions: Global Trends and Regional Issues* 3, no. 1 (2015): 18–42. https://www.brics.unipr.it/wedit/uploads/contentuti/97/01rev3_gt_meena.pdf

Naik, Shraddha. "Rising BRICS: a path to Multipolar World Reality?" *Comparative politics* 9, no. 1 (2018): 100–108. <https://doi.org/10.24411/2221-3279-2018-00008>.

Schulz, Michael, Söderbaum, Fredrik and Öjendal, Joakim *Regionalization in a Globalizing World: a Comparative Perspective on Forms, Actors, and Processes*. Zed Books Limited, 2001.

Söderbaum, Fredrik. *Rethinking Regionalism*. Basingstoke: Palgrave, 2016.

Sunkel, Osvaldo and Andras Inotai. *Globalism and the New Regionalism*. Palgrave Macmillan, 1999.

Telò, Mario. *European Union and New Regionalism. Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*. Aldershot: Ashgate, 2013.

Telò, Mario. *Regionalism in Hard Times. Competitive and Post-Liberal Trends in Europe, Asia, Africa, and the Americas*. London, New York: Routledge, 2017.

Voskressenski, Alexei "Transregionalism and Regionalism: What Kind of a Balance Do We Need, and Its Consequences for Practical Policies". In *The Regional World Order. Transregionalism, regional Integration, and Regional Projects across Europe and Asia*, edited by Alexei D. Voskressenski et al, 3–21. Langham, Boulder, New York, London: Rowman & Littlefield/Lexington Books, 2019.

Сведения об авторе

Мария Львовна Лагутина,

д.пол.н., профессор кафедры мировой политики факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета, Россия, 191060, город Санкт-Петербург, ул. Смольного, 1/3, подъезд № 8.

e-mail: manipol@mail.ru

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 18 ноября 2021.

Переработана: 16 февраля 2022.

Принята к публикации: 1 марта 2022.

Дополнительная информация

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Немецкого научно-исследовательского сообщества в рамках научного проекта № 21-514-12001 «Теория мировых учреждений: динамика их внутренней среды, внешнего окружения и организационной роли в мировой политике».

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Лагутина, М.Л. Региональное измерение сотрудничества стран БРИКС // Международная аналитика. – 2022. – Том 13 (1). – С. 66–82.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-66-82>

Regional Dimensions of BRICS Cooperation

ABSTRACT

Since the beginning, BRICS has been viewed as an element of global governance system. Recently, however, it became necessary to adapt the BRICS format to the new challenges of the world system, not only at the global, but also at the regional levels, as a result of which not only global cooperation mechanisms, but also regional ones, were involved in the activities of the BRICS. BRICS-initiated regional outreach practices and “BRICS+” format are aimed at expanding partnerships, the so-called “circle of friends” of the BRICS, both within the BRICS subregions and beyond. These partners include as national states, as regional organizations. Both formats are focused on reforming the global financial and economic system and the formation of a polycentric world order based on the principles of pluralism and diversity, involving not only developed but also developing countries of the “Global South” in the global governance system. The purpose of this article is to consider various approaches to the study of the BRICS from the standpoint of the theories of “new” and “comparative” regionalism and to assess the prospects for regional interaction of the BRICS countries at the level of subregional, interregional and transregional ties.

KEYWORDS

BRICS, “BRICS+”, “outreach”, regionalism, interregionalism, trensregionalism, global governance, regional governance

Author

Maria L. Lagutina,

Dr. in Political Science, Professor of World Politics Department, School of International Relations, St. Petersburg State University. Russia, 191060, St Petersburg, Smolny st., 1/3, entrance 8.

e-mail: manipol@mail.ru

Additional information

Received: November 18, 2021. Revised: February 16, 2022. Accepted: 1 марта 2022.

Funding

The research was carried out with the financial support of the RFBR and the German Research Community within the framework of the scientific project No. 21-514-1201 “Theory of world institutions: dynamics of their internal environment, external environment and organizational role in world politics”.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Lagutina, Maria L. “Regional Dimensions of BRICS Cooperation.”
Journal of International Analytics 13, no. 1 (2022): 66–82.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-66-82>

Конференция государств-участников Конвенции ООН против коррупции: возможности международного сотрудничества и результаты деятельности

Ковтун Екатерина Андреевна, Санкт-Петербургский государственный технологический институт (технический университет), Санкт-Петербург, Россия

Контактный адрес: ekaterin.kovtun@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Международное сотрудничество в рамках Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции, с одной стороны, продолжает традиции международных межправительственных организаций, а с другой – представляет собой новый формат взаимодействия государств в сфере антикоррупционной деятельности, обладающий отличительными характеристиками. Роль Конференции в международном сотрудничестве по вопросам предупреждения и противодействия коррупции является уникальной ввиду количества участников и направлений деятельности. Целью данной статьи является анализ особенностей функционирования данной Конференции и результатов ее деятельности с 2006 г. На основе анализа документов и научных публикаций автор приходит к выводу о том, что, несмотря на значимость Конференции как площадки для многостороннего диалога, достичь значительного прогресса в отношении заявленных направлений деятельности государствам-участникам Конвенции ООН против коррупции не удалось. Автором выделены основные трудности, с которыми они сталкиваются при реализации антикоррупционных мер, основанных на нормах международного права.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Конвенция ООН против коррупции, международное сотрудничество, противодействие коррупции

Проблема борьбы с коррупцией является актуальной как для национальной повестки различных государств, так и для обсуждения и принятия решений на международном уровне. В качестве социальной проблемы коррупция влечет риски для отдельных международных акторов и для стабильности и прозрачности системы международных отношений в целом. Ряд исследователей (например, А. Лопес-Карлос¹, А. Гатак², Х. Пак³, Дж. Кламмер⁴) выделяют следующие последствия негативного влияния коррупции на общество и государство: ограничение финансовых и ресурсных возможностей государства для инвестирования в развитие; усиление теневого сектора экономики; уход от налогов; искажение процесса принятия управленческих и политических решений; снижение доверия граждан к государственной власти. Субъекты антикоррупционной политики осуществляют противодействие коррупции посредством политико-правовых инструментов, в том числе нормативно-правовых документов и практических рекомендаций по противодействию коррупции, выстраивания национальных антикоррупционных стратегий, которые также могут быть предметом дискуссии в международных организациях. Например, вопрос о создании международных антикоррупционных норм и процессов их имплементации обсуждается в публикациях К. Розе⁵, Дж. Вouters⁶ и А.М. Цириной⁷.

Целью статьи является рассмотрение особенностей функционирования Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции, которую мы полагаем возможным отнести к международной организации нового типа, а также выявление результативности ее деятельности в сфере противодействия коррупции.

Международное сотрудничество в антикоррупционной деятельности

Запрос на борьбу с коррупцией артикулирован как на политическом уровне в виде заявлений на многосторонних встречах и форумах, посвященных борьбе с коррупцией, так и на правовом уровне. Среди инструментов правового регулирования следует отметить роль международных стандартов. Согласно определению Е.В. Охотского, международные стандарты борьбы с коррупцией представляют собой «минимальные, нормативно закрепленные международным правом основополагающие требования, предъявляемые к субъектам антикоррупционной государственно-властной деятельности, к используемым ими формам, методам и средствам противодействия коррупции»⁸. Подобные документы разрабатываются международными организациями универсального и регионального уровня (ООН, ОЭСР, ГРЕКО, Совет Европы, Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество, Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием

1 Lopez-Claros et al. 2020, 401–403.

2 Ghatak, Iyengar 2014, 121–132.

3 Park, Lee 2017, 312–320.

4 Clammer 2012, 113–132.

5 Rose 2015.

6 Wouters et al. 2012.

7 Цирин et al. 2019, 124–139.

8 Охотский 2019, 212.

денег, Международная антикоррупционная академия и др.). В Приложении (Таблица 1) приведены примеры некоторых основных международных стандартов.

Необходимость борьбы с коррупцией подкрепляется результатами эмпирических исследований, а также основанными на них индексами, рейтингами, отражающими как воспринимаемый уровень коррупции, так и последствия влияния коррупции на различные сферы жизни общества: Индексом восприятия коррупции (*Transparency International*), Глобальным индексом добропорядочности (*Global Integrity Index*), Индексом верховенства права (*Rule of Law Index*), Обзором открытости бюджета (*Open Budget Index*) (см. Приложение. Таблица 2).

Несмотря на существующую критику методологии формирования этих инструментов измерения коррупции¹, они дают некоторое представление о ее динамике, о факторах ее распространенности (например, открытости бюджета), а также для оценок результативности антикоррупционных мер. Распространенность коррупции, иллюстрируемая упомянутыми выше индексами, ее сетевой характер делают очевидным глобальную и транснациональную природу коррупции. Распространенность коррупции, а также ее зачастую латентный характер определяют необходимость системной борьбы с этим явлением и на национальном, и на международном уровне.

В результате международного сотрудничества происходит разработка общего понимания коррупции и криминализации коррупционных деяний, гармонизация правовых режимов, имплементация положений международного антикоррупционного законодательства на национальном уровне. Очевидны следующие основные стратегии противодействия коррупции²: криминализация коррупционных деяний³; расследование коррупционных преступлений и введение санкций⁴; создание государственных антикоррупционных органов⁵; структурные и институциональные реформы в правовой и политической сфере⁶; антикоррупционное образование и опора на гражданскую активность⁷. В международное законодательство и практику правоприменения все более масштабно внедряется комплексный, системный подход к борьбе с коррупцией, что и является результатом развития международного сотрудничества и антикоррупционных стандартов в течение последних двух десятилетий.

Особенности функционирования Конференции

Конференция государств-участников Конвенции ООН против коррупции может рассматриваться как международная организация нового типа, так как,

1 Charron 2016; Hamilton, Hammer 2018; Olken 2009; D. Dodchev, and G. Ujhelyi, "Do Corruption Indices Measure Corruption," University of Houston, accessed February 9, 2022, <https://uh.edu/~gujhelyi/corrmeasures.pdf>; Стукал 2012.

2 Graycar 2010, 219.

3 Shulman 2014, 717–753.

4 Международное сотрудничество по коррупционным делам // Антикоррупционная сеть ОЭСР в странах Восточной Европы и Центральной Азии. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-International-Cooperation-in-Corruption-Cases-2017-RUS.pdf> (дата обращения: 07.12.2021).

5 "Global Mapping of Anti-Corruption Authorities," French Anti-Corruption Agency, accessed December 7, 2021, <https://rm.coe.int/ncra-analysis-report-global-mapping-acas/1680a16ab9>.

6 Реформы в сфере борьбы с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии: достижения и проблемы, 2016–2019 гг. // ОЭСР. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2016-2019-RUS.pdf> (дата обращения: 07.12.2021).

7 Кабанов 2015, 40–46.

с одной стороны, она имеет признаки, характерные для международной межправительственной организации (учреждение на постоянной основе на базе международной конвенции; имеет правила процедуры, постоянную структуру), с другой – представляет собой дискуссионную площадку, на которой решения принимаются консенсусом и имеют рекомендательный характер, а в ее работе могут участвовать негосударственные акторы.

В рамках международного права Конференция может быть классифицирована как многостороннее совещание представителей правительств, создаваемое для достижения согласованных целей¹. С точки зрения организационной формы и выполняемых функций она представляет собой постоянную площадку для выработки стратегии государств по реализации положений Конвенции, ее имплементации, а также для взаимодействия с Управлением ООН по наркотикам и преступности в целях методического сопровождения антикоррупционной деятельности государств-участников Конвенции.

Согласно ст. 63 Конвенции ООН против коррупции², Конференция учреждена с целью расширения сотрудничества в осуществлении Конвенции, поощрения следования Конвенции, а также в целях мониторинговой деятельности при имплементации и выполнении ее положений. Специфическими целями Конференции являются: 1) содействие информационному обмену по вопросам, связанным с противодействием коррупции; 2) развитие сотрудничества с международными и региональными организациями; 3) повышение эффективности деятельности Конференции с использованием информации, опубликованной другими международными и региональными организациями; 4) поощрение мобилизации добровольных взносов; 5) вынесение рекомендации по совершенствованию Конвенции и техническая помощь странам-участницам по вопросам реализации ее положений.

Итоговые документы и решения Конференции (резолуции, резюме обсуждений, доклады) носят рекомендательный статус, однако имеют большое политическое значение для развития международных антикоррупционных стандартов и механизмов. Регулярные сессии Конференции проводятся с 2006 г. один раз в два года. Кроме того, при необходимости могут созываться специальные сессии Конференции. Работа Конференции является практически непрерывной, что является ее особенностью, ввиду того что помимо общих регулярных встреч представителей государств проводятся заседания рабочих групп. В настоящее время участниками Конвенции ООН против коррупции являются 187 государств, что делает и Конвенцию, и Конференцию глобальными инструментами противодействия коррупции. Имеется и потенциал для расширения географического охвата Конференции, поскольку Конвенция открыта для подписания и имплементации государствами и организациями региональной интеграции.

Повестка, как правило, соотносится с пятью основными направлениями Конвенции: разработкой и применением политико-правовых механизмов и инструментов по предупреждению/профилактике коррупции; криминализацией коррупционных деяний и правоохранительной деятельностью в целях повышения

1 Меньшенина 2016, 36.

2 Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // ООН. [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 10.11.2021).

эффективности предотвращения и расследования коррупционных правонарушений; международным сотрудничеством; возвратом активов/доходов от преступной деятельности, связанной с коррупцией; информационно-техническим и методическим сопровождением антикоррупционной деятельности.

Результаты анализа документов Конференции (решений и резолюций), принятых с 2006 по 2021 г. в ходе девяти сессий, показывают, что центральными темами обсуждений и многосторонних встреч являлись развитие механизмов криминализации коррупционных деяний в национальном законодательстве, меры по возвращению активов, противодействие подкупу должностных лиц, развитие международного сотрудничества и координация антикоррупционных мер, борьба с коррупцией в сфере закупок и повышение роли гражданского общества в антикоррупционной деятельности.

Результаты деятельности Конференции и трудности реализации антикоррупционных стандартов

Результаты работы Конференции достаточно скромные исходя из эмпирических показателей, демонстрирующих характер и масштаб коррупции. Так, согласно данным Индекса восприятия коррупции *"Transparency International"*, стабильными лидерами рейтинга являются такие страны, как Дания, Новая Зеландия, Швейцария, Сингапур, в то время как ряд стран Латинской Америки и Африки сохраняют низкий рейтинг, характеризующий высокий уровень воспринимаемой коррупции (Венесуэла, Сирия, Южный Судан, Сомали и др.). Россию *"Transparency International"* поместила в 2020 г. на 139-е из 180 мест (30 из 100 баллов)¹. И с 2015 г. позиционирование России в этом рейтинге менялось незначительно, колебания составляли 1–2 балла.

Соответственно, если использовать как критерий оценки экспертов *"Transparency International"*², какого-либо влияния участия государств в Конференции на эффективность национальных антикоррупционных мер не просматривается. По-видимому, существенно важнее социально-политическая ситуация в конкретной стране, правовой режим и последовательность правоприменения. Но, разумеется, экспертные оценки ситуации в странах не являются достаточной основой для вывода о невысокой роли Конференции. Она важна как одна из крупнейших площадок обсуждения актуальных направлений антикоррупционной деятельности, как инструмент координации усилий мирового сообщества в предотвращении коррупции и в борьбе с ней. Всеми признается роль ООН в качестве уравнивающей силы, способствующей интеграции и достижению прогресса в борьбе с дезинтеграционными факторами, в числе которых коррупция, несовершенство институтов управления и потеря общественного доверия к органам власти³.

1 Россия в Индексе восприятия коррупции–2020: 30 баллов и 129 место // Трансперенси Интернешнл Россия. [Электронный ресурс]. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsiit/rossiya-v-indeks-vospriyatiya-korrupsiit-2020-30-ballov-i-129-mesto> (дата обращения: 10.11.2021).

2 Минюст России внес российское отделение Transparency International в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента

3 Lopez-Claros et al. 2020, 5.

Опираясь на итоговые документы Конференции¹ и ретроспективный анализ их повестки, а также на некоторые оценки ее деятельности экспертами², представляется возможным выделить ряд трудностей в международном антикоррупционном сотрудничестве.

С правовой точки зрения трудность представляет множественность нормативно-правовых актов, содержащих международные антикоррупционные стандарты. Развитие международного сотрудничества в таком случае наталкивается на несовпадение антикоррупционных стандартов, различный радиус их действия, отсутствие единообразия в их толковании и реализации³. Для антикоррупционного международного сотрудничества в сферах криминализации коррупционных деяний и возврата активов, полученных в результате коррупции, эти несовпадения создают потенциальные риски. Кроме того, рекомендательный характер международных документов, в частности резолюций Конференции, влечет за собой в ряде случаев имитационный характер их исполнения, что обусловлено различными факторами: политической волей государств; возможностями административных и технических ресурсов, особенно в развивающихся странах; действиями законодательной власти, опережающими исполнительную власть.

Трудностями являются также латентность и адаптивность коррупции как социального явления. Это требует от акторов международной деятельности оперативности в разработке превентивных мер и некоторой гибкости. Так, в условиях цифровизации коррупция все чаще затрагивает сферы электронных закупок, открытости и доступности информации, финансовых потоков и их легальности. При этом коррупция меняется быстрее, чем принимаются резолюции и решения, в связи с чем упомянутым акторам необходимо действовать «на опережение».

Нельзя не отметить и трудности, которые обусловлены противоэпидемическими реалиями последних лет. Необходимость ускорения проведения разрешительных процедур новых медицинских субстанций, а также закупки их и медицинского оборудования, необходимость упрощения логистических схем обеспечения медицинского обслуживания больших групп населения – все это содержит в себе значительные коррупционные риски. Они связаны с непрозрачным распределением государственных контрактов, подкупом должностных лиц и медицинских служащих, конфликтом интересов при разработке медикаментов и вакцин – как на национальном, так и на международном уровне⁴. ООН, ГРЕКО и ОЭСР разрабатывают соответствующие рекомендации по управлению коррупционными рисками, однако это именно рекомендации, их исполнение во многом зависит от добросовестности следования международным договорам и от политической воли суверенных государств.

1 "Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption," UNODC, accessed November 10, 2021, <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/COSP/conference-of-the-states-parties.html>.

2 "Anti-corruption – challenges, successes and opportunities," UNDP, accessed November 10, 2021, <https://www.undp.org/blog/anti-corruption-challenges-successes-and-opportunities>.

3 Проблемы совершенствования антикоррупционной политики РФ // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. [Электронный ресурс]. URL: https://izak.ru/img_content/pdf/analiticheskie_materialy_k_zasedaniyu_soveta_pri_prezidente_rf_po_protivodeystviyu_korruptcii.pdf (дата обращения: 10.11.2021).

4 Управление коррупционными рисками во время пандемии: рекомендации международных организаций // Антикоррупционный центр НИУ ВШЭ. [Электронный ресурс]. URL: https://anticor.hse.ru/main/news_page/upravlenie_korruptsionnymi_riskami_vo_vremya_pandemii_rekomendatsii_mezhdunarodnyh_organizatsiy (дата обращения: 10.11.2021).

Существует весьма тонкая грань между антикоррупционной политикой как результатом усилий международных акторов, стремящихся искоренить коррупцию, и антикоррупционной политикой, которую можно рассматривать как инструмент политического влияния, вмешательства во внутреннюю политику. Так, А. Моисеенко и другие исследователи¹ отмечают, что вопросы применения санкций к коррумпированным должностным лицам, соблюдения принципов национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела другого государства, а также тонкости баланса международного права и юрисдикционных полномочий являются одними из актуальных для развития международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией².

* * *

Исходя из рассмотренных особенностей организационной структуры и деятельности Конференции государств-участников Конвенции ООН против коррупции, можно отметить, что на ее примере проявляется относительно новая функция международных институций – противодействие коррупции. Вопрос об их способности побороть и даже уменьшить коррупцию остается дискуссионным. С одной стороны, возможность координации усилий, информационного обмена и обмена эффективными практиками является позитивной, особенно для государств, нуждающихся в организационной и технической, методической поддержке. С другой стороны, как показывает практика, специфика внутриполитических реалий оказывает гораздо большее влияние на ситуацию с распространенностью коррупции в отдельно взятой стране.

Потребность в имплементации норм международного права и успешных практик требует их адаптации к национальной нормативно-правовой базе, что нереально без расходования усилий и ресурсов. В защиту международных организаций, в частности Конференции, необходимо сказать, что мониторинговая деятельность, обзор практик осуществления Конвенции ООН против коррупции, оценочные раунды соответствия стандартам ГРЕКО, а также международные рейтинги значимы как для фиксации уровня коррупции, так и для принятия конкретных политико-административных решений, направленных на снижение рисков и урона от коррупционной деятельности.

На примере Конференции видно, что международное сотрудничество в таком формате оказывается конструктивным для государств-участников, позволяя соблюдать принципы равенства суверенитетов, консенсуса принятия решений и добровольности их исполнения. Формат встреч Конференции обеспечивает непрерывность деятельности, а механизм обзора осуществления Конвенции позволяет оценивать динамику усилий, предпринятых государствами-участниками, выявлять актуальные проблемы антикоррупционной деятельности.

Оценивая результаты деятельности Конференции через призму тех или иных эмпирических показателей уровня распространенности коррупции, приходится признать, что объединение усилий государств в рамках международного анти-

1 Охотский 2017; Майборода 2019.

2 Moiseienko 2019, 245.

коррупционного сотрудничества приносит пока скромные результаты. Однако приверженность участников Конвенции ее благим целям, возможность многостороннего диалога и попытки найти точки соприкосновения для разработки эффективных антикоррупционных механизмов являются значимой ступенью дальнейшего развития. Что же касается реальной эффективности усилий международного сотрудничества в противодействии коррупции, здесь необходима некая «сверка часов», при которой как национальные, так и международные правовые механизмы могут быть скоординированы и применяться совместно. От гибкости, последовательности проводимой политики и даже креативности разработки новых практик и инструментов, отвечающих новым вызовам и рискам, будет зависеть успешность борьбы с коррупцией как на национальном, так и на международном уровнях.

Таблица 1.

НЕКОТОРЫЕ ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ
SOME OF THE MAIN INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION STANDARDS

Международная структура	Документ	Краткое содержание документа
Организация Объединенных Наций	Международный кодекс поведения государственных должностных лиц (от 12 декабря 1996), Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (от 31 октября 2003)	Стандарты поведения государственных должностных лиц, в частности в ситуации конфликта интересов, принятия подарков; положение об открытости информации об активах государственных служащих. Конвенция содержит широкий спектр норм относительно профилактики, криминализации и расследования коррупции, предусматривая создание в каждом государстве специальных антикоррупционных органов.
Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)	Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (от 21 ноября 1997)	Введена криминализация подкупа иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок; акцентируется внимание на ответственности взяткодателя.
Группа государств против коррупции (ГРЕКО)	Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (от 27 января 1999 г.), Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (от 4 ноября 1999)	Квалификация коррупционных правонарушений и их криминализация; определение принципов ответственности сторон коррупционного взаимодействия, правовой защиты лиц, пострадавших от коррупции, и возмещения ущерба от коррупции.
Совет Европы	Резолюция Совета Европы от 6 ноября 1996 г. № (97) 24 «О двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией», Резолюция Совета Европы от 9 декабря 1996 г. № (96) 133 «Программа действий против коррупции»	Определены руководящие принципы, в том числе прозрачность, регламентация деятельности должностных лиц, формирование антикоррупционного общественного сознания, усиление международного взаимодействия. Программа включает в себя определение коррупции и ее признаков, причины ее распространения и способы противодействия ей.
Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ)	40 рекомендаций в сфере противодействия отмыванию денег/финансирования терроризма (от 20 июня 2003)	Комплекс мер по противодействию отмыванию финансов, полученных преступным путем. Рекомендации включают в себя меры в сферах уголовного правоприменения и регулирования финансовой системы, а также в области международного сотрудничества.
Группа двадцати (G20)	План действий Группы по противодействию коррупции G20 на 2022–2024 гг. (от 31 октября 2021)	Определены основные направления деятельности по противодействию коррупции: активизация работы по выполнению существующих антикоррупционных обязательств, поддержка международных антикоррупционных инициатив, обеспечение прозрачности в сфере госзакупок, международное сотрудничество по возврату активов.

Источник: составлено автором.

Таблица 2.

НЕКОТОРЫЕ ИНДЕКСЫ И МЕТОДИКИ ИЗМЕРЕНИЯ КОРРУПЦИИ
SOME INDICES AND METHODS OF MEASURING CORRUPTION

Индекс	Кто составляет	Методика формирования
Индекс восприятия коррупции (<i>Corruption Perceptions Index</i>)	Международная неправительственная организация <i>Transparency International</i>	Составляется на основе экспертных оценок и оценок представителей бизнеса. Данные собираются из различных сторонних источников; страны ранжируются по количеству баллов от 0 (наиболее высокий уровень коррупции) до 100 (самый низкий).
Глобальный индекс добропорядочности (<i>Global Integrity Index</i>)	Европейский исследовательский центр по борьбе с коррупцией и государственному строительству	Включает шесть компонентов: независимость судебной системы, административную нагрузку, открытость торговли, прозрачность бюджета, электронное гражданство и свободу прессы. Данные представляют собой стандартизированные показатели отчетов и результатов опросов.
Индекс верховенства права (<i>Rule of Law Index</i>)	Некоммерческая организация <i>World Justice Project</i>	Формируется на основе данных социальных опросов представителей хозяйствующих субъектов, а также практикующих юристов и экспертов по вопросам реализации принципов правового государства.
Обзор открытости бюджета (<i>Open Budget Index</i>)	Международное бюджетное партнерство (<i>International Budget Partnership</i>)	Включает данные экспертных опросов представителей стран, оценку бюджетной документации.

Источник: составлено автором.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Гравина, А.А. Транснациональная коррупция как состав международного преступления // Журнал российского права. – 2015. – № 12 (228). – С. 87–100. <https://doi.org/10.12737/16640>.

Gravina, Alla. "Transnational Corruption as a Type of International Corpus Delicti." *Journal of Russian Law* 3, no 12 (December 14, 2015): 87–100.

Кабанов, П.А. Антикоррупционное информирование как форма антикоррупционного просвещения: понятие и содержание // Мониторинг правоприменения. – 2015. – №2 (15). – С. 40–46.

Kabanov, Pavel. "Anti-Corruption Informing as a Form of Anti-Corruption Awareness Raising: Notion and Contents." *Monitoring of Law Enforcement*, no. 2 (2015): 40–46 [In Russian].

Майборода, Э.Т. Наднациональные юрисдикции противодействия коррупции // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2019. – № 2. – С. 64–68.

Mayboroda, Elvira. "International Jurisdiction on Fighting Against Corruption." *Theoretical and Applied Law*, no. 2 (2019): 64–68 [In Russian].

Меньшенина, Н.Н. Международное право : учеб. пособие / Н. Н. Меньшенина ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2016. – 100 с.

Menshenina, Natalia. *Mezhdunarodnoe pravo*. Ekaterinburg: Ural Federal University Publishing House, 2016 [In Russian].

Охотский, Е.В. Правовые основы и механизмы международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции // Российский журнал правовых исследований. – 2017. – Том 4 (2). – С. 125–138. <https://doi.org/10.17816/RJLS18323>

Okhotskiy, E. V. "Pravovye Osnovy i Mekhanizmy Mezhdunarodnogo Sotrudnichestva v Sfere Protivodeystviya Korruptsii." *Russian Journal of Legal Studies* 4, no. 2 (June 15, 2017): 125–138.

Охотский Е.В. Участие России в международном антикоррупционном сотрудничестве // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – №1. – С.211–228.

Okhotsky, Evgeny. "Russia's Participation in International Anti-Corruption Cooperation." *Public Administration Issues*, no. 1 (2019): 211–228 [In Russian].

Стукал, Д.К. Многоликая коррупция и ее измерение в исследованиях международных организаций. // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 3. – С. 83–90. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2012-3-83-90>

Stukal, Denis. "Multifaced Corruption and its Measurement in International Organizations Studies." *World Economy and International Relations*, no. 3 (2012): 83–90 [In Russian].

Цирин, А.М., Севальнев, В.В., Черепанова, Е.В., Матулис, С.Н., Матвеев, В.В. Право против коррупции: миссия и новые тренды // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2019. – № 3. – С. 124–139.

Tsirin, A.M., V.V. Sevalnev, E.V. Cherepanova, S.N. Matulis, and V.V. Matveev. "Law Against Corruption: Mission and New Trends." *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, no. 3 (2019): 124–139 [In Russian].

Charron, Nicholas. "Do Corruption Measures Have a Perception Problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts." *European Political Science Review* 8, no. 1 (2016): 147–171. <https://doi.org/10.1017/S1755773914000447>

Clammer, John. "Corruption, Development, Chaos and Social Disorganisation: Sociological reflections on corruption and its social basis." In *Corruption: Expanding the focus Australia*, edited by Manuhia Barcham, Hindess Barry, and Larmout Peter, 113–132. Academy of the Social Sciences in Australia, 2012.

Donchev, Dilyan, and Gergely Ujhelyi. "Do Corruption Indices Measure Corruption." University of Houston, <https://uh.edu/~gujhelyi/corrmeasures.pdf>.

Ghatak, A., and S. lyengar. "Corruption Breeds Corruption." *Studies in Microeconomics* 2, no. 1 (March 2014): 121–132. <https://doi.org/10.1177/2321022214522730>

Graycar, Adam. "Corruption." In *International Crime and Justice*, edited by Mangai Natarajan, 215–222. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Alexander Hamilton, and Craig Hammer. "Can We Measure the Power of the Grabbing Hand? A Comparative Analysis of Different Indicators of Corruption." *Policy Research Working Papers*, no. 8299 (January 2018).

Augusto Lopez-Claros, Arthur Dahl, and Maja Groff. "Corruption as a Destroyer of Prosperity and the Need for International Enforcement." In *Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century*, 401–403. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

Moiseienko, Anton. "Due Process." In *Corruption and Targeted Sanctions*, 212–42. Brill Nijhoff, 2018.

Olken, Benjamin. "Corruption Perceptions vs. Corruption Reality." *Journal of Public Economics*, no. 93 (March 2009): 950–964.

Park Heungsik, and Lee Jimoon. "The influence of media, positive perception, and identification on survey-based measures of corruption." *Business Ethics: A European Review*, no. 26 (January 2017): 312–320.

Rose, Cecily. "The Limitations of the United Nations Convention against Corruption." In *International Anti-Corruption Norms*, 97–132. Oxford University Press, 2015. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198737216.003.0004>.

Shulman, Sarah. "The Criminalization of Bribery: Can the Foreign Corrupt Practices Act be Applicable to the Anti-Bribery Provisions of The United Nations Convention Against Corruption?" *American University International Law Review* 29, no. 3 (2014): 717–753.

Jan Wouters, Cedric Ryngaert, and Ann Sofie Cloots. "The Fight Against Corruption in International Law." *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper* no. 94 (July 2012).

Сведения об авторе

Екатерина Андреевна Ковтун,

преподаватель кафедры социологии Санкт-Петербургского государственного технологического института (технического университета),

Россия, 190013, город Санкт-Петербург, Московский проспект, д. 26.

e-mail: ekaterin.kovtun@yandex.ru

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 23 декабря 2021.

Переработана: 31 января 2022.

Принята к публикации: 14 февраля 2022.

Сведения о финансировании

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Немецкого научно-исследовательского сообщества научный проект № 21-514-12001.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Ковтун, Е.А. Конференция государств-участников Конвенции ООН против коррупции: возможности международного сотрудничества и результаты деятельности //

Международная аналитика. – 2022. – Том 13 (1). – С. 83–93.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-83-93>

Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption: Opportunities for International Cooperation and Results of Activities

ABSTRACT

The format of international cooperation of the Conference of the Countries Participating in the UN Convention against Corruption, on the one hand, continues the traditions of international intergovernmental organizations, and on the other hand, represents a new format of interaction between states in the field of anti-corruption activities, which has distinctive features. The Conference has a pivotal role in international cooperation on the prevention and combating of corruption due to the wide area of activities and the number of participants. The purpose of this paper is to analyze the features of the functioning of the Conference of the Countries Participating in the UN Convention against Corruption and the results of its activities since 2006. Using the analysis of documents and scientific publications, the author concludes that despite the importance of the Conference as a platform for multilateral dialogue, the countries participating in the United Nations Convention against Corruption failed to achieve significant progress in the declared areas of activity. The author highlights the main difficulties faced by states in implementing anti-corruption measures based on the norms of international law.

KEYWORDS

United Nations Convention against Corruption (UNCAC), international cooperation, anti-corruption policy

Author

Ekaterina A. Kovtun,

Lecturer at the Department of Sociology of the Saint-Petersburg State Institute of Technology.
Russia, 190013, St Petersburg, Moskovsky prospect, 26.

e-mail: ekaterin.kovtun@yandex.ru

Additional information

Received: December 23, 2021. Revised: January 31, 2022. Accepted: February 14, 2022.

Funding

The reported study was funded by RFBR and DFG, project number 21-514-12001.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Kovtun, Ekaterina A. "Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption: Opportunities for International Cooperation and Results of Activities."
Journal of International Analytics 13, no. 1 (2022): 83–93.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-83-93>

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.

Переплетение 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>

The Role of NGOs in International Relations and Public Diplomacy

Natalia V. Burlinova, NGO "Creative Diplomacy," Moscow, Russia

Correspondence: ramenie2007@gmail.com

ABSTRACT

The paper examines Russia's and the EU's approaches to non-governmental organizations (NGOs) as instruments of public diplomacy (PD). As the EU and Russia increasingly instrumentalize NGOs in their foreign policy, which seems to erode trust in their already burdened relations, the topic presents an opportunity to compare the mechanisms of government-NGO interaction in Russia and EU. The specific forms, roots, and aims of this phenomenon have often been overlooked in academic research. To these ends, the author looks into different views and practices of Brussels and Moscow in terms of supporting and financing NGOs in the sphere of public diplomacy. The study demonstrates that the EU's approach is characterized by significant funding of NGOs abroad as part of governmental public diplomacy efforts. On the other hand, the Russian approach is mostly characterized by funding of national NGOs, which then implement public diplomacy projects aligned with government policies abroad.

KEYWORDS

non-governmental organisations, NGOs, public diplomacy, the EU, Russia, foreign influence

Introduction

The world has seen a sharp increase in non-governmental organisations (NGOs) and governmental funding of NGOs in the sphere of public diplomacy (PD). Traditional theories of international relations (IR) are highly state-centric and do not regard NGOs as significant actors of foreign policy.¹ However, the emergence of constructivism within IR has led to a greater focus on non-state actors and their role in shaping identities and ideas in world politics, as well as in promoting political agendas at the international level.²

Today, it is not only large NGOs with representations in various countries that have international objectives, but also smaller national NGOs engaging with international audiences through new technology and innovative projects. This calls for new research on how NGOs operate in the European Union (EU) and in Russia, as well as on how state funding of NGOs affects their activities and the countries where they operate. This paper has a descriptive focus and can be used as a basis for further research. It seeks to answer the following questions: what are the peculiarities of the EU's and Russia's approaches to NGOs, and what are the consequences of increased state funding of NGOs for public diplomacy purposes?

By choosing the EU and Russia as a case study, the author avoids the unwelcome notion of "the West" as a singular entity. Thus, the study will focus on the EU and distinguish between Europe and the U.S., when necessary. The EU and Russia constitute interesting subjects for a comparative case study, since the contours of regionalism in a wider Europe are shaped by these two actors. The EU has been described as a normative power under which NGOs and public diplomacy are important tools in shaping the preferences of its external environment.³ Russia's aim is to shape a predictable neighbourhood as a prerequisite for its security. However, Russia seems to be increasingly willing to promote those political and normative agendas that have the potential to compete with the EU's approach in its periphery.⁴ Thus, it is often during Eurasian- and former Soviet countries' rapprochement to either the EU or Russia, that PD-activities intensify, and mutual suspicion of foreign influence appears. Russia's aim in using NGOs for PD-purposes might be similar to that of the EU, but, as it is argued in this article, Russia is less experienced in this endeavour, its resources are more limited, and its approach is rather different.

The research question is twofold and requires detailed description of the concepts of "non-governmental organisations" and "public diplomacy." The paper therefore begins by describing the origin and development of these concepts. The paper proceeds with descriptions of legal approaches to the support for NGOs and mechanisms of their control, as well as public diplomacy objectives of the EU and Russia respectively. The author takes a look at the EU's and Russia's approaches to NGOs and discusses the challenges and opportunities presented by NGOs as public diplomacy actors.

1 Bull 1977; Waltz 1979; Dougherty, Pfaltzgraff 1981; Krasner 1983; Donnelly 1986; Henderson 1988.

2 Risse 2007; Finnemore, Sikkink 1998; Finnemore, Sikkink 2001; Fisher 1998; Florini 2000; DeMars 2005.

3 Ian Manners, "Normative Power Europe: The international role of the EU," 2001, accessed March 15, 2022, http://aei.pitt.edu/7263/1/002188_1.PDF; Manners, Whitman 2013.

4 Haukkala 2008, 37.

Extensive Body of Research but a Lack of Clear Definitions

Even though an extensive body of both Russian and European research deals with non-governmental organisations and a lot of similar concepts, there are no clear definitions and no common understanding of what exactly such organisations or their activities are. Equally, public diplomacy is a popular concept in both research and official strategies in Russia and the EU, but they still lack clear and common definitions.

The role of NGOs in international relations has been thoroughly studied in Russia and abroad. Two examples of recently published papers are “Handbook of NGOs and International Relations” by T. Davis and “Wielding Soft Power: The New Public Diplomacy” by J. Melissen.¹ However, little is published in Russia on the role of NGOs in international relations. There are works by R. Mukhametov² and I. Shershnev³ analyzing the institutional aspects of the Russian non-governmental sector development and the interaction thereof with the government. T. Zonova (Professor at MGIMO-University) has done research on the role of NGOs in the contemporary world.⁴

Emergence and Growth of NGOs

The term “non-governmental organisation” was introduced in Article 71 of the Charter of The United Nations in 1945 and has been widely used ever since by the U.S., the EU, its member states, and many other international actors. Presumably, the UN wanted to consult private non-profit organisations that were independent of governments.⁵ Today the UN defines an NGO as “any non-profit, voluntary citizens’ group which is organized on a local, national or international level. Task-oriented and driven by people with a common interest, NGOs perform a variety of services and humanitarian functions, bring citizens’ concerns to Governments, monitor policies and encourage political participation at the community level.”⁶

Thus, an NGO can be an organisation of any kind, and it can vary in legislation, under the sole condition that it must be not-for-profit and independent of government, for example, think tanks, political foundations, churches, voluntary associations, charity organisations, independent election observers, research centres, cultural institutes, and so on. It is supposed to be a body of individuals or legal entities in the form of a social organisation, it is a bridge between a government and civil society in terms of key issues of social development, it exercises social control over the state, ensures participation of society in decision-making processes, and observes the rights and freedoms of citizens. The overall definition and a wide range of activities are the reasons why every country has its own specific interpretation and understanding of NGOs and civil society activities.

Scholars have traditionally distinguished between operational NGOs and advocacy NGOs.⁷ Whereas the former focus on designing and implementing development-

1 Davis 2019; Melissen 2005.

2 Mukhametov 2016; Mukhametov 2017.

3 Shershnev 2012.

4 Зонова, Т. Сохранятся ли НПО в будущем? // МГИМО. 5 ноября 2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/243121/> (дата обращения: 05.03.2022); Зонова, Т. Публичная дипломатия и ее акторы // МГИМО. 31 августа 2012. [Электронный ресурс]. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/226467/> (дата обращения: 05.03.2022).

5 Doh et al. 2009, 3.

6 “Civil Society,” the UN, accessed January 30, 2022, <https://www.un.org/en/civil-society/page/about-us>.

7 Keck, Sikkink 1998; Reimann 2006; Gregory 2016; Bloodgood, Tremblay-Boire 2017.

related projects, such as provision of food or medical supplies, advocacy NGOs seek to defend or promote specific causes, for example, by lobbying decision-makers. In the U.S. and Europe, the 1950s and 1960s saw an increase in NGOs interest in Third World development and modernisation.¹ In the 1960s and 1970s, there was a surge in both international governmental and non-governmental organisations, and ever since NGOs have dramatically increased in number². In particular, in the 1990s and in the first decade of the 21st century, there was a boom in NGOs in the U.S. and Europe. More and more NGOs moved beyond national boundaries and turned into actors of international relations and public diplomacy alongside professional diplomats³. According to the Union of International Associations' Yearbook of International Organisations⁴, the number of international NGOs (INGOs) grew from 985 in 1956 to around 75,000 in 2021. In particular, NGOs concerned with humanitarian, medical and environmental aid, as well as human rights NGOs, have come to play a significant role in international politics⁵. The number of both national and international NGOs in the world in total is unknown but it probably exceeds 10 million.

In early studies of transnational actors, political scientists and sociologists argued that the increasing number of NGOs was caused by such factors as democratic norms, economic development, and integration in the global economy⁶. These approaches assume that NGOs emerge due to societal demand and development. Hence, allegedly, their aim is to help people by influencing governments to consider certain concerns and interests of civil society. Whereas many NGOs still focus on providing humanitarian aid as a service, an increasing number of them also pursue goals that can be viewed as political advocacy, and more organisations working with different issues combine services and advocacy to accomplish their goals⁷. The NGOs increasing in number across what we could call a "Western-Eastern axis" seem to be more focused on empowerment, human rights, and democracy rather than, for example, poverty or emergency responses. Since 1989, European democracies have been actively engaged in furthering NGOs to bolster civil society, along with political institutions, constitutions, and legal codes, in Central and Eastern European countries as part of democratization assistance.⁸ Political advocacy of NGOs can range from public education to public protests.⁹

As for Russia, the involvement of civil society organizations in public diplomacy and international contacts has a long history dating back to the late imperial Russia and, especially, to the Soviet era. Civil society organizations were used extensively in the Soviet Union as part of Soviet public diplomacy politics carried out via interaction of the unions and public organizations of the soviet people with the civil society of friendly countries. Such interaction was, for example, proclaimed as one of the purposes of

1 Wells 2001; Wright 2012.

2 Wright 2012, 124.

3 Tatiana Zonova, "Public Diplomacy and Its Actors," Russian Council, August 28, 2012, accessed January 10, 2022, https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/public-diplomacy-and-its-actors/?sphrase_id=85390227.

4 "The Yearbook of International Organizations," Union of International Associations (UIA), accessed March 15, 2022, <https://uia.org/yearbook>.

5 For example, Médecins Sans Frontières (Doctors Without Borders), Reporters without Borders, Human Rights Watch, Amnesty International, Transparency International etc.

6 Nye, Keohane 1972; Skjelsbaek 1972; Boli et al. 1999.

7 Warleigh 2001; Chaves et al. 2004; Stroup 2012.

8 Phillips 1999, 70.

9 Bloodgood, Tremblay-Boire 2017, 402.

the All-Union Society for Cultural Relations with Foreign Countries founded in 1925, which was transformed into the Union of Soviet Societies for Friendship and Cultural Relations with Foreign Countries in 1958.¹ This Union included “over 25,000 different scientific, cultural and educational organisations and bodies,” “maintained contacts with 7,500 organisations, public figures and representatives of scientific and cultural circles from 134 countries.”² However, all activities in this field were incorporated in the governmental structures. For this reason, NGOs, as they are understood in the U.S. and the EU, appeared only in the new Russia of the 1990s and experienced a boom in the late 2000s.

Development of Public Diplomacy

As the international system changed, as democracy became the new norm and NGOs grew in both number and importance, diplomacy practices also changed, and the so-called “public diplomacy” was introduced as a term.

Public diplomacy has had so many definitions over the years that it is impossible to establish one definition, which would reflect the broad range of interests and practices associated with this term. The author dares to say that public diplomacy in the U.S. and the EU is mainly regarded as a governmental practice and as a means of communication between states and foreign public. For this reason, the U.S. and many EU-member states have public diplomacy departments that organize information campaigns and PD-activities. The term “public diplomacy” was coined in the U.S. and, in modern times, was first defined by E. Gullion, a former U.S. Ambassador, in 1964. He defined PD as an embassy practice that “deals with the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies. It encompasses dimensions of international relations beyond traditional diplomacy; the cultivation by governments of public opinion in other countries.”³ At the time, public diplomacy was seen as a practice concerning embassies’ communication with the press of the host country, given that journalists could distribute information to people through local media. The “new public diplomacy” is basically public diplomacy carried out through new communication channels. New PD involves: 1) a shift in diplomatic practices motivated by new actors; 2) engagement with increasingly “interconnected” foreign public; and 3) moving away from one-way information flows towards dialogue and engagement.⁴ With these shifts, NGOs have gained leverage and importance in Europe having become public diplomacy actors and now receive large funds to deliver services and carry out advocacies aligned with foreign policy aims.⁵ And since many NGOs first emerged in the Western countries, the EU seems to enjoy favourable conditions when it comes to public diplomacy efforts.

In Russia, the practice and terminology of public diplomacy are rather different as compared to the American concept.⁶ The term “public diplomacy” was first used

1 After the collapse of the USSR, the Russian Association for International Cooperation (RAMS) replaced the Union of Soviet Societies for Friendship and Cultural Relations with Foreign Countries.

2 RAMS official website, accessed January 30, 2022, <http://rams-international.ru/history/>.

3 According to Cull, Nicholas J., “Public Diplomacy Before Gullion: The Evolution of a Phrase,” USC Center on Public Diplomacy, 2006, accessed January 30, 2022, <http://surl.li/bnssx>.

4 Melissen 2005, 11–16.

5 Gregory 2008, 276; Ayhan 2019, 64.

6 Velikaya, 2018, 42.

in the expert and social-political discourse in the 2000s but did not attain unanimous recognition among Russian foreign affairs officials or in the social system. The terms “Public diplomacy” and “soft power” are frequently confused and are used interchangeably. In the Russian language, the terms “people’s diplomacy” or “social diplomacy” are more common than “public diplomacy” due to the Soviet legacy and the way soft power was understood in the Soviet times. The term “people’s diplomacy” was coined in the Soviet Union to denote horizontal communication among people. Back then, soft power was based on interpersonal contacts (people’s diplomacy) and the communication between social agencies in the cultural, scientific, and humanitarian fields (social diplomacy). However, such activities and all social structures were tightly controlled by the government enabling its systematic work with the foreign target audience on the basis of instructions issued at the decision-making level. Today these fields are predominant in the work of the Federal Agency for CIS Affairs (*Rossotrudnichestvo*),¹ the key Russian public diplomacy operator.

Few official Russian foreign policy documents mention public diplomacy. Only the Foreign Policy Concept of Russia from 2013 offers insight into the way the Russian state sees such activities.² The document stipulates that through public policy Russia seeks to “ensure its objective perception in the world,” “develop its own effective means of informational influence on public opinion abroad,” and “take necessary measures to counter informational threats to its sovereignty and security.” Thus, despite the confusion concerning the definition of the term, Russian authorities realize that public diplomacy is an important instrument to achieve their foreign policy goals more efficiently, and that in Russia, as in Europe, non-governmental (non-profit) organisations are key elements in these activities.

Contemporary EU’s Approach to NGOs in Public Diplomacy

The EU seems to view NGOs as civil society actors seeking to influence decision-making processes.³ Article 11 of the Consolidated Version of the Treaty on European Union, as amended by the Treaty of Lisbon (which replicates Article I–47 of the abandoned Constitutional Treaty), formally recognizes the role of NGOs by stating that “the institutions [of the EU] shall, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action.”⁴ In addition, it states that the institutions shall maintain an open transparent and regular dialogue with representative associations and civil society. As of 2008, all organisations wishing to engage in political activities in the EU are expected to register in the European Union’s Transparency Register (EUTR).⁵ While registration is voluntary, NGOs and other interest groups have to register in order to obtain accreditation and access to the EU Parliament.⁶ Thus, NGOs are perceived and

1 The Federal Agency for the Commonwealth of Independent States Affairs, Compatriots Living Abroad, and International Humanitarian Cooperation (*Rossotrudnichestvo*) Official Website, accessed January 30, 2022, <https://cyp.rs.gov.ru/en/about>.

2 “Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin,” February 12, 2013, accessed December 4, 2021, <http://surl.li/bnstc>.

3 Butler 2008, 559.

4 Official Journal of the European Union, June 7, 2016, accessed January 30, 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M011>.

5 “Transparency Register,” accessed January 30, 2022, <http://europa.eu/transparency-register/>.

6 Bloodgood, Tremblay-Boire 2017.

legitimised as representatives of citizens and have authority only as part of the EU response to their civil demands.

The EU's Funding of NGOs

Throughout the 1980s, there seemed to be a certain pro-NGO norm prevailing within the EU when international organisations (including the EU) pressured states to support NGOs and integrate them into both national and international politics.¹ That is likely the reason why we saw an unprecedented growth of opportunities for state funding of NGOs in the 1990s and in the beginning of the 21st century. While private donations were the main component of NGOs and civil society organisations funding for many years, since the 1990s, the most significant amount of NGOs budget has been derived from grants and subsidies provided by states and intergovernmental organisations, causing the growth of NGOs within the EU but also their emergence in the parts of the non-Western world.²

The EU started financing NGOs in the mid-1970s with a small co-financing program, which had a budget of approximately 2.5 million ECU equal to about \$3.2 million³. Since the 1980s, the absolute and relative amount of EU foreign aid channelled through NGOs has been rapidly increasing. By 1995, it had reached an estimated amount of \$1.0 billion, accounting for somewhere between 15 to 20 pct. of the EU foreign aid budgets⁴. According to the Report published by the European Court of Auditors in 2018,⁵ the EU entrusts the implementation of 1.7 pct. of its total budget to NGOs, notably in the fields of humanitarian and development aid, environmental protection, and culture. Additionally, the Report stipulates that NGOs are involved in implementing 6.8 pct. of the European Development Fund.

The programs and instruments that are used to channel most of the EU-funds to NGOs, according to the Financial Transparency System Data 2007–2020,⁶ are “Horizon 2020,” “Seventh Research Framework Programme,” “Development Cooperation Instrument,” “Erasmus+,” “European Neighbourhood Instrument,” “Environment and Climate Action,” and “European Instrument for Democracy and Human Rights.” According to this document, the European Commission distributed a total amount of around €37 billion to NGOs between 2014 and 2020. Most of the political foundations that support the promotion of democracy in the EU member states have been established in the past 30 years following the model of the German political foundations, which were set up in the early post-war period to bolster democracy in Germany. However, over time, the foundations have become increasingly focused on promoting human rights and democracy abroad too⁷. When it comes to management and funding projects, political foundations are officially deemed to be independent organisations, but they are often financed by governments and/or political parties.

1 Reimann 2006, 46–48.

2 Walker 1991; Salamon 1995; Wells 2001; Bloodgood, Tremblay-Boire 2017.

3 Reimann 2006, 51.

4 Randel, German 1999

5 European Court of Auditors, “Transparency of EU funds implemented by NGOs: more effort needed,” Special Report no. 35, 2018, accessed January 30, 2022, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_35/SR_NGO_FUNDING_EN.pdf.

6 “Financial Transparency System – Analyse,” accessed January 30, 2022, <https://ec.europa.eu/budget/financial-transparency-system/>.

7 Smillie, Helmich 1993; DAC 1998; Reimann 2006, 53.

Public Diplomacy of the EU

The Lisbon Treaty from December 1, 2009, designated the European External Action Service (EEAS)¹ as a core facilitator of the EU's external relations, including its public diplomacy and strategic communication aimed at implementing a more coherent, effective, and visible foreign policy. A brief overview of the Commission's vision of public diplomacy was provided in the booklet issued on the occasion of the EU's 50th anniversary stating that, "Public diplomacy deals with the influence of public attitudes. It seeks to promote EU interests by understanding, informing and influencing. It means clearly explaining the EU's goals, policies and activities and fostering understanding of these goals through dialogue with individual citizens, groups, institutions and the media." This rather broad definition captures the essence of the EU's internal and external public diplomacy, which is aimed at promoting and improving the image of the EU among third parties abroad.²

Post-Lisbon administration of PD-efforts is performed by the External Relations Information Committee in coordination with the Strategic Communications Division in the EEAS. This division provides daily "lines to take" that are distributed to all heads of delegations, the press, and information officers.³ In a notable effort to streamline the EU's external public diplomacy, the division and DG DEVCO⁴ (Communication and Transparency Unit) jointly issued an Information and Communication Handbook for EU Delegations in December 2012.⁵ In the document, the delegations are encouraged to concentrate their "messaging and action" around five priorities meant to promote the EU as 1) a major partner in democratic transition (in particular, in its wider neighbourhood); 2) the world's biggest cooperation and development donor; 3) a global economic power responding to crises and using trade as an engine for change; 4) a human rights advocate working through establishing dialogue with partners and implementing strategic cooperation programs; and 5) a security provider addressing global security threats.⁶

Civil society in host countries of EU-delegations is one of the most relevant groups targeted by PD activities, including all kinds of organisations, such as environmental and gender equality activists, human rights groups, associations for the protection of disabled people, etc. In the case of Russia, the EU's PD efforts are mainly focused on maintaining contact with civil society organisations and support them, for example, by issuing statements and funding their projects. By engaging NGOs in public diplomacy, the EU seeks to reach and influence civil societies abroad, however, leaving it up to the NGOs to frame and disseminate specific information and projects. Nevertheless, the activities of NGOs depend on what services and values are deemed important under a given EU-instrument, and thus on the EU's vision of how international society should be developed.

1 "European Union External Action Service," accessed January 30, 2022, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en.

2 Duke 2013, 2.

3 Ibid., 123.

4 The Directorate General for International Cooperation and Development (DEVCO) is a department within the European Commission responsible for formulating EU's policy on development and for delivery of international aid.

5 EEAS, "Information and Communication Handbook for EU Delegations in Third Countries and International Organisations," December 2012, accessed January 30, 2022, https://eeas.europa.eu/archives/delegations/ghana/documents/press_corner/20121231en.pdf.

6 Duke 2013, 125.

Contemporary Russian Approach to NGOs in Public Diplomacy

As it was pointed out above, in contemporary Russian public discourse, the term “non-governmental organization” (NGO) is often replaced by the term “non-profit organisation” (NPO). The term “non-profit organisation” has been officially enshrined in Russian legislation, and this notion is used to describe the activity of the entire Russian non-governmental civil society. Such activity is regulated by the Federal Law on Non-Profit Organisations (N 7-FZ of 12th January 1996).¹ The Law defines an NPO as any organisation “that does not set profit-making as the main objective of its activities and does not distribute the received profit among its participants.” It is worth noting that the term “non-profit organization” is used by Russian state officials when they address domestic audience, but when they mention activities abroad, they often use the term “non-governmental organization.” Thus, the key criterion used by the Russian state to distinguish NGOs is their non-profit activity, rather than the form of their incorporation. Under the Russian law, a large expert institution financed from the state budget and a small NGO financed by its founder or through private donations are both considered to be NPOs, and both form a part of civil society.

Russian NGOs as Partners of the State

An NGO can be established by an individual (a citizen) or a legal entity, and even by the state represented by its bodies. This is the reason why such organisations as the Gorchakov Fund for the Support of Public Diplomacy or the Russian International Affairs Council (RIAC) are sometimes labelled by Europeans as “pro-Kremlin” and “propagandist” or categorized as “government-organized non-governmental organizations” (GONGO). While these organisations receive most of their funding from the Russian state budget, it does not conflict with their status as NGOs under the Russian law. However, as we have seen above, government funding of NGOs is not a peculiarity of Russian approach. The majority of Russian NGOs, including those engaged in international affairs, are established by private individuals and operate without direct government involvement. But most of Russian NGOs engaging with international community are partners of the Russian state in promoting national interests, especially among Russian-speaking population abroad.

Consultative status with UN ECOSOC serves as an indicator of success for Russian NGOs and their international activity. By 2019, this status had been granted to 62 Russian NGOs (with the number of such organisations totalling ~5,000 globally). The first Russian NGO to gain a consultative status was the Federation for Peace and Conciliation back in 1987 under the USSR. Today, the Federation is a part of the Soviet public diplomacy legacy. Most organisations from the list are social, scientific, and educational organisations. Another type of Russian NGOs are humanitarian and charity organisations that operate abroad and represent the public diplomacy

1 Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ (последняя редакция) // Консультант Плюс. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 04.03.2022).

direction called “International Development Assistance.”¹ However, the overall number of “international NGOs” in Russia is small, many of them were established in the Soviet times and then transformed into Russian official structures.

Since 2017, the Russian government has transferred all funding for Russian NGOs to a single operator. On April 3, 2017, the single operator of Presidential Grants for the development of civil society started operating. Until 2017, the system of receiving grants was opaque; the money was distributed through several funds-operators. Annual allocations from the federal budget for Presidential Grants for the development of civil society were estimated at 8 billion roubles in 2019, 2020, and 2021.

Areas of Activity of Russian NGOs in Public Diplomacy

The main areas of public diplomacy according to The Foreign Policy Concept of Russia (2016)² are: 1) cultural and language diplomacy; 2) working with compatriots; 3) preservation of historical truth and countering attempts to falsify history at the international level; 4) international youth cooperation, and; 5) human rights protection. These are the traditional areas of “social diplomacy,” and hence of the public diplomacy of NGOs engaged in foreign policy in Russia.

A legally and politically acceptable form of cultural and language diplomacy in furthering humanitarian relations is formalised through the term “compatriots,” referring to former Soviet citizens associating themselves with Russian culture and values (the concept of the so-called “Russian world”). Russian PD activities aimed at Russian compatriots are mostly carried out by the Russian government through “Rossotrudnichestvo” and a large number of foreign NGOs formed by compatriots themselves. In this paradigm, Russian NGOs bring together numerous associations of compatriots³ in its neighbouring countries that regularly compete with European narratives and actors.

Many internationally-oriented Russian NGOs also work within the official line of “preserving historical memory and countering attempts to falsify history” in public discourse.⁴ This focus reflects the concern of both Russian society and the Russian government with efforts of former Soviet and Socialist countries to reassess the role of the USSR in World War II, for example, by destroying monuments and burial sites of

1 International Development Assistance is a mechanism for creating an international image through the provision of economic and infrastructure assistance to beneficiaries across the globe on behalf of the Russian government and the Russian people. A good example to this is the “Russian humanitarian mission” founded by Evgeniy Primakov, a famous journalist, a public figure, current head of Rossotrudnichestvo. RHM is “the first Russian NGO professionally providing humanitarian assistance (mainly) abroad.” Since Evgeniy Primakov became the head of Rossotrudnichestvo, the Organization has worked in close cooperation with the RHM.

2 When we worked on the present article (October 2021), there were no new editions of the FPC. On 8th October 2021, Russian Foreign Minister Lavrov addressed university graduates recruited for diplomatic service and said that Moscow was “working on a new edition of the Foreign Policy Concept.” Лавров заявил, что МИД РФ работает над обновлением Концепции внешней политики России // ТАСС. 8 октября 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/12618143> (дата обращения: 04.03.2022).

3 International Council of Russian Compatriots (ICRC) is a global union of organizations of Russian compatriots that includes 137 organizations in 52 countries. Since 2011, Moscow has hosted the World Congress of Russian Compatriots annually.

4 The main organization working in this area are the Foundation for Historical Outlook established by Russian historian and statesperson Natalia Narotchnitskaya, Historical Memory Foundation (Fond Istoricheskaya Pamyat'), etc.

Soviet soldiers.¹ Thus, the Russian government provides significant support (compared to other areas of PD)² to NGOs working in this area.

The specificity of governmental support for civil society in Russia is its focus on the domestic dimension. In Russia, NGOs engaged in public diplomacy do not receive much support as compared to the EU or the U.S.³ It is indicative that in 2018 the overall amount of financial support provided to NPOs by the Fund of Presidential Grants was 8 billion roubles, and only 2 pct. of the sum (about 160 million roubles) were allocated to public diplomacy. The abovementioned not only underlines the fact that Russian funding of NGOs is small compared to the EU, but also stresses the fact that different modes of funding of NGOs could be attributed to the different perspectives on their nature. The EU's funding of NGOs seems to be based on a vision of NGOs as organizations that are *independent* of states, and hence as organizations that can effectively influence public opinion. This approach fails to recognize that such funding, in fact, makes NGOs more aligned with official policies. Russian funding of NGOs, on the other hand, is based on historical dependence on the state and distrust towards foreign NGOs — precisely because many NGOs are financed from the EU and the U.S. For the same reason, the Russian state has tightened control over foreign NGOs operating in Russia⁴ through legislation dealing with “foreign agents.”

Conclusion

In this article, the author has argued that state funding of NGOs stalls their domestic advocacy while at the same time it boosts their international activities indicating that NGOs play an increasingly important role in public diplomacy and international relations at large. Using the case of the EU's and Russia's instrumentalization of NGO's as public diplomacy tools, the paper's contribution to the field is twofold. First, Russia's “late entry” into the sphere of NGOs and PD accounts for the uneven character of public diplomacy activity. Dozens of Russian NGOs focus their programs on the Russian-speaking compatriots in the Eurasian and the Post-Soviet space, whereas European NGOs are scattered around the world. Second, the “internal” character of NGO activity in Russia accounts for the basic difference between Russian public diplomacy and that of the EU. In the EU, foreign NGOs receive large funds for their international activities and establishments abroad as part of public diplomacy, whereas Russia does not provide the same financial support to foreign NGOs nor does it issue foreign grants.

1 There have been many examples of destruction of monuments to Soviet soldiers of World War II and of common memorials in Poland (over 400 monuments destroyed), the Baltic countries (for example, the incident with the Bronze Soldier in Estonia), Ukraine (for example, the demolition of the Glory Monument in Lviv and of the grand copy of the Order of the Patriotic War that had been the central element of the burial monument in Marsovo Pole), and so on. In October 2021, the monument symbolizing Russian-Rumanian brotherhood-in-arms in World War I, which was located in the center of the Moldavian capital, was replaced with another monument.

2 “Preservation of Historical Memory” is a separate competition category of the Fund of Presidential Grants, although such internationally oriented projects can also be nominated in the category “Development of Public Diplomacy and Support for Compatriots.” Other Russian GONGOs also issue grants for NGOs' activities in this area, as well as the “Istoria Otechestva” (“The History of Motherland”) Foundation established by the initiative of the President in 2016.

3 For example, in 2018, the USA allocated 2.19 billion USD to public diplomacy. “Comprehensive Annual Report on Public Diplomacy and International Broadcasting.” The United States Advisory Commission on Public Diplomacy (ACPD) Annual Report, December 31, 2019, accessed January 30, 2021, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/01/2019-ACPD-Annual-Report.pdf>.

4 In the autumn of 2021, there was a leak of the reports of British governmental organization Global Britain Fund on the work of the British Embassy in Moscow that showed that the Embassy had rendered financial aid to several Russian media and non-governmental organizations in 2018: В Сеть попали документы о вмешательстве Британии в политику России // Взгляд, 3 марта 2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://surl.li/bntbu> (дата обращения: 04.03.2022).

The Russian approach is rather characterised by funding of national NGO's, which then implement PD-projects abroad. More often than not, both the EU and Russia fund NGOs as part of their public diplomacy efforts in the hope that NGOs will be able to positively influence foreign public opinion. Unfortunately, such state funding frequently causes suspicion and distrust about the activities of NGOs.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Ayhan, Kadir Jun. "The Boundaries of Public Diplomacy and Nonstate Actors: A Taxonomy of Perspectives." *International Studies Perspectives* 20, no. 1 (February 1, 2019): 63–83. <https://doi.org/10.1093/isp/eky010>.
- Bloodgood, Elizabeth, and Joannie Tremblay-Boire. "Does Government Funding Depoliticize Non-Governmental Organizations? Examining Evidence from Europe." *European Political Science Review* 9, no. 3 (August 11, 2017): 401–424. <https://doi.org/10.1017/S1755773915000430>.
- Boli, John, Thomas Loya, and Teresa Loftin. "National Participation in World-Polity Organisation." In *Constructing World Culture, International Nongovernmental Organisations since 1875*, edited by J. Boli and G. Thomas. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1977.
- Chavesc, Mark, Laura Stephens, and Joseph Galaskiewicz. "Does Government Funding Suppress Nonprofits' Political Activity?" *American Sociological Review* 69, no. 2 (April 22, 2004): 292–316. <https://doi.org/10.1177/000312240406900207>.
- Development Assistance Committee. "Germany." *Development Cooperation Review Series* 29. Paris: OECD, 1998.
- Davies, Thomas. *Routledge Handbook of NGOs and International Relations*. New York: Routledge, 2019.
- DeMars, William E. "NGOs and Transnational Networks: Wild Cards in World Politics." London: Pluto Press, 2005.
- Donnelly, Jack. "International Human Rights: A Regime Analysis." *International Organization* 40, no. 3 (1986): 599–642.
- Dougherty, James E., and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*. New York: Harper & Row, 1981.
- Duke, Simon. "The European External Action Service and Public Diplomacy." In *European Public Diplomacy: Soft Power at Work*, eds. by Mai'a K. Davis Cross, and Jan Melissen. Palgrave Macmillan U.S., 2013.
- Eck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cambridge University Press, 1998.
- Burlinova, Natalia, Polina Vasilenko, Viktoria Ivanchenko, and Oleg Shakirov. *Expert Overview of the Russian Public Diplomacy in 2018–2019. Ten Steps to Efficient Russian Public Diplomacy: Report 52/2020*. Moscow: RSMD, 2020.
- Burlinova, Natalia, Polina Vasilenko, Viktoria Ivanchenko, and Oleg Shakirov. *Expertny obzor Rossiyskoi publichnoi diplomatii v 2018–2019 gg. 10 shagov na puti k effektivnoi publichnoi diplomatii Rossii: doklad 52/2020*. Moscow: RSMD, 2020 [In Russian].
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, no. 4 (April 4, 1998): 887–917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>.
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 4, no. 1 (June 4, 2001): 391–416. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>.
- Fisher, Julie. *Nongovernments: NGOs and the Political Development of the Third World*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1998.
- Florini, Ann M., ed. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- Gregory, Bruce. "Mapping Boundaries in Diplomacy's Public Dimension." *The Hague Journal of Diplomacy* 11, no. 1 (November 27, 2016): 1–25. <https://doi.org/10.1163/1871191X-12341317>.
- Gregory, Bruce. "Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616, no. 1 (March 1, 2008): 274–290. <https://doi.org/10.1177/0002716207311723>.
- Haukkala, Hiski. "The Russian Challenge to EU Normative Power: The Case of European Neighbourhood Policy." *The International Spectator* 43, no. 2 (June 21, 2008): 35–47. <https://doi.org/10.1080/03932720802057117>.
- Henderson, Conway. "Human Rights Regimes: A Bibliographic Essay." *Human Rights Quarterly* 10, no. 4 (1988): 525–543.
- Jesús Butler, Israel de. "Non-Governmental Organisation Participation in the EU Law-Making Process: The Example of Social Non-Governmental Organisations at the Commission, Parliament and Council." *European Law Journal* 14, no. 5 (September 11, 2008): 558–582. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2008.00430.x>.
- Krasner, Stephen D., ed. *"International Regimes."* Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983.
- Makarychev, A. "Normative and civilisational regionalisms: The EU, Russia and their common neighbourhoods." *The International Spectator*, 53, no. 3 (2018): 1–19.
- Manners, Ian, and Richard Whitman. "Normative Power and the Future of EU Public Diplomacy." In *European Public Diplomacy*, 183–203. New York: Palgrave Macmillan US, 2013. doi:10.1057/9781137315144_9.
- Melissen, Jan. *"Wielding soft power: the new public diplomacy."* Netherlands Institute of International Relations, Netherlands: Clingendael, 2005.

Mukhametov, Ruslan S. "A Non-Profit Organisation as a Category of Political Science." *Studia Humanitatis* 2 (2016): 1–12.

Mukhametov, Ruslan S. "Nekommercheskaya organizatsia kak kategoria politicheskoi nauki." *Studia Humanitatis* 2 (2016): 1–12. [In Russian].

Mukhametov, Ruslan S. "The Main Lines of Cooperation between the Russian Ministry of Foreign Affairs and Non-Profit Organisations." *Izvestia Uralskogo federalnogo universiteta. Ser. 3, Obschestvennye nauki* 12, no. 1 (2017): 111–116.

Mukhametov, Ruslan S. "Osnovnye napravleniia vzaimodeystvia MID RF i nekommercheskikh organizatsiy." *Izvestia Uralskogo federalnogo universiteta. Ser. 3, Obschestvennye nauki* 12, no. 1 (2017): 111–116 [In Russian].

Nye, Joseph S., and Robert O. Keohane. "Transnational Relations and World Politics: An Introduction." *International Organization* 25, no. 3 (May 22, 1971): 329–349. <https://doi.org/10.1017/S0020818300026187>.

Phillips, Ann L. "Exporting Democracy: German Political Foundations in Central–East Europe." *Democratization* 6, no. 2 (1999): 70–98.

Randel, Judith, and Tony German. "European Union." In *Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development*, edited by Ian Smillie, and Henny Helmich, 263–277. London: Earthscan, 1999.

Reimann, Kim D. "A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs." *International Studies Quarterly* 50, no. 1 (March 22, 2006): 45–68. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00392.x>.

Risse, Thomas. "Transnational Actors and World Politics." In *Corporate Ethics and Corporate Governance*, 251–86. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, n.d. doi:10.1007/978-3-540-70818-6_19.

Salamon, Lester M. *Partners in Public Service, Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.

Shershnev, Ilya L. "The Role of Non-Governmental Organisations in the Institutionalization of the Russian Public Diplomacy." *Journal "Knowledge. Understanding. Skill,"* 1 (2012): 52–58.

Shershnev, Ilya L. "Rol' nepravitelstvennikh organizatsiy v institucionalizatsii rossiyskoi obschestvennoi diplomatii." *Journal "Znanie. Ponimanie. Umenie"* 1 (2012): 52–58 [In Russian].

Skjelsbaek, Kjell. "The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century." *International Organization* 25, no. 3 (May 22, 1971): 420–442. <https://doi.org/10.1017/S0020818300026230>.

Smillie, Ian, and Henny Helmich, eds. *Non-Governmental Organisations and Governments: Stakeholders for Development*. Paris: OECD, 1993.

Stroup, Sarah. *Borders Among Activists*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2012.

Velikaya, Anna A. "The Russian Approach to Public Diplomacy and Humanitarian Cooperation." *Rising Powers Quarterly* 3, no. 3 (2018): 39–61.

Walker, Jack. *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979.

Warleigh, Alex. "Europeanizing' Civil Society: NGOs as Agents of Political Socialization." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39, no. 4 (November 22, 2001): 619–639. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00324>.

Wells, Rob. "Ensuring NGO Independence in the New Funding Environment." *Development in Practice* 11, no. 1 (2001): 73–77.

Wright, Glen W. "NGOs and Western Hegemony: Causes for Concern and Ideas for Change." *Development in Practice* 22, no. 1 (February 22, 2012): 123–34. <https://doi.org/10.1080/09614524.2012.634230>.

Yaziji, Michael, and Jonathan Doh. *NGOs and Corporations. American Sociological Review*. Vol. 69. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511626708>.

Author

Natalia V. Burlinova,

Ph.D (Political Science), head of the NGO "Creative Diplomacy," Moscow, Russia

e-mail: ramenie2007@gmail.com

Additional information

Received: November 19, 2021. Revised: February 7, 2022. Accepted: February 25, 2022.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Burlinova, Natalia V. "The Role of NGOs in International Relations and Public Diplomacy." *Journal of International Analytics* 13, no. 1 (2022): 110–123. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-110-123>

Роль НПО в международных отношениях и публичной дипломатии

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются подходы России и ЕС к неправительственным организациям (НПО) как инструментам публичной дипломатии (ПД). Поскольку ЕС и Россия все чаще используют НПО в своей внешней политике, что, кажется, подрывает доверие к и без того напряженным отношениям между ними, эта тема представляет собой интересную возможность сравнить механизмы взаимодействия правительства и НПО в России и ЕС. Тем не менее, конкретные формы, корни и цели этого явления часто упускаются из виду в академических исследованиях. Чтобы заполнить существующую лауну, данное исследование суммирует опыт других стран и общественного мнения. С этой целью автор исследует разное понимание и практику Брюсселя и Москвы в поддержке и финансировании НПО в сфере публичной дипломатии. Исследование показывает, что подход ЕС характеризуется значительным финансированием НПО за рубежом в рамках усилий государственной публичной дипломатии. С другой стороны, российский подход в основном характеризуется финансированием национальных НПО, которые затем осуществляют проекты публичной дипломатии за рубежом в соответствии с государственной политикой.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

неправительственные организации, НПО, публичная дипломатия, ЕС, Россия, иностранное влияние

Сведения об авторе

Наталья Валерьевна Бурлинова

К.пол.н., президент общественной организации «Креативная дипломатия»,
Москва, Россия

e-mail: ramenie2007@gmail.com

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 19 ноября 2021.

Переработана: 7 февраля 2022.

Принята к публикации: 25 февраля 2022.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Бурлинова, Н.В. Роль НПО в международных отношениях и публичной дипломатии //

Международная аналитика. – 2022. – Том 13 (1). – С. 110–123.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-110-123>

Европейский союз: движение к языковому равноправию или скрытой языковой монополии?

Айрапетян Армен Самвелович, ИПЭИ, ПИУ имени П.А. Столыпина –
филиал РАНХиГС, Россия, Саратов

Контактный адрес: airapetian-as@ipei.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается вопрос об использовании различных языков при разработке документов в институтах Европейского союза. Инструментами измерения выступают коэффициент полиязычия, индекс языковой интеграции и индекс языковой монополизации. Целью статьи является определение влияния интеграционных процессов в Европейском союзе на конкуренцию языков. Задача статьи – оценить использование языков при подготовке оригиналов документов в Европейском парламенте, Европейской комиссии и Совете Европейского союза, а также в судопроизводстве Суда ЕС. Помимо этого, оценке подвергается языковой капитал населения интеграционного образования на основе предлагаемой авторской оригинальной методологии. Результаты работы показывают наличие устойчивой тенденции к росту языковой монополизации во всех названных институтах ЕС. Разница заключается в том, что судебный корпус ЕС отдает предпочтение французскому языку, а европейская бюрократия – английскому. Среди факторов, значительно ускоривших монополизацию английского языка, автор называет государства-члены ЕС, присоединившиеся к европейской интеграции после 2005 г. Население ЕС в возрасте 15+ демонстрирует обратную тенденцию – рост языковой конкуренции, которому во многом способствовали последние волны расширения ЕС и миграция. На основе проведенного анализа делается вывод о том, что в ЕС изменились условия роста языковой конкуренции. Если к 2000 г. он происходил в среде устойчивого двуязычия населения ЕС, то в 2005 и 2012 гг. – доминирования одноязычия с тенденциями его дальнейшего роста. Одним из инструментов в распоряжении евробюрократии может быть усиление экономической мотивации овладения английским языком и продолжение его позиционирования как «минимально этнизированного» и единственного межкультурного средства общения в ЕС. В этом смысле Brexit скорее предстает фактором не столько ослабления, сколько дальнейшего усиления конкурентных позиций английского языка в ЕС.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Европейский союз, рынок языков, языковая интеграция, языковая монополизация, полиязычие, конкуренция языков

Европейский союз считается одним из успешных проектов экономической интеграции, который на данном этапе объединяет 27 государств европейского континента. Процессы европейской интеграции, насчитывающие более полувека, являются если не уникальным, то как минимум специфическим явлением в международных отношениях. С одной стороны, Европейский союз – это де-юре региональная международная организация. С другой стороны, его можно считать конфедеративным образованием, однако, в отличие от конфедераций, органы ЕС принимают решения, напрямую касающиеся граждан из числа стран-членов. Европейский союз не является полноценным государством, однако ему присущи некоторые характеристики государств, например: общий бюджет, система органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также дипломатический аппарат, посредством которого ЕС старается вырабатывать и осуществлять общую внешнюю политику. Сказанное позволяет считать данное наднациональное образование квазигосударством. В любом случае Европейский союз является феноменом совершенно уникальным на современной политической карте. Процессы интеграции на европейском континенте неразрывно связывают с глобализацией, которую долгое время считают одной из основных тенденций развития современного мира¹. Языковой индикатор европейских интеграционных процессов является весьма актуальным исследовательским направлением.

Основы правового режима языков заложены в Договоре о Европейском союзе, согласно ч. 1 ст. 55 которого признается равная аутентичность текстов на немецком, английском, болгарском, хорватском, датском, испанском, эстонском, французском, финском, греческом, венгерском, ирландском, итальянском, литовском, латышском, мальтийском, голландском, польском, португальском, румынском, словацком, словенском, шведском и чешском языках. Все они признаны Положением №1 об определении языков использования Европейским экономическим сообществом 1958 г. официальными и рабочими языками учреждений ЕС (ст. 1). Элементы правового режима языков в части признания языковых прав граждан ЕС содержатся в Договоре о функционировании ЕС, гарантирующем право обращения в различные органы и учреждения ЕС на одном из официальных языков и получения ответа на языке обращения (п. d ч. 2 ст. 20 и ст. 24). Правила официального употребления языков в ЕС опираются на принцип их правового равенства и уважения богатства культурного и языкового разнообразия ЕС (ч. 3 ст. 3 Договора о ЕС).

В соответствии с Положением №1 1958 г. любое государство-член и лицо, находящееся под его юрисдикцией, вправе направить в учреждения ЕС документы, составленные на одном из официальных языков, и получить ответы на том же языке (ст. 2). В свою очередь документы, отправляемые учреждениями ЕС одному из государств-членов или лицу под его юрисдикцией, составляются на языке данного государства (ст. 3).

По общему правилу, определенному в ст. 4 Положения 1958 г., нормативные акты и другие документы общего применения составляются на официальных языках. Однако в ст. 6 содержится оговорка, согласно которой институты ЕС мо-

1 Беляева 2012, 4.

гут предусмотреть в своих правилах процедуры, какой из языков следует использовать в конкретных случаях. Иными словами, при формальном равенстве правовых режимов официальных и рабочих языков ЕС порядок их использования может отличаться даже в рамках одного органа интеграционного образования. Например, ст. 167 Регламента Европейского парламента¹ предусматривает, что по общему правилу выступление каждого депутата сопровождается переводом на все официальные языки ЕС, однако во время заседаний комитетов или делегаций устный перевод может быть в отношении языков, используемых и требуемых полноправными членами комитета или делегации и их заместителями, а в случае таких заседаний вне обычных мест работы обеспечивается устный перевод на языки депутатов, подтвердивших свое участие.

Помимо регулятивной функции, Европейский союз декларирует немало-важную цель сохранения языкового разнообразия Европы. В Договоре о ЕС сообщается об уважении богатства культурного и языкового разнообразия и обеспечении сохранения и развития культурного наследия Европы (п. 4 ч. 3 ст. 3). Договором о функционировании ЕС определяется обязанность способствовать развитию качественного образования, поощряя сотрудничество государств-членов и уважая их культурное и языковое разнообразие (ч. 1 ст. 165). Названным Договором устанавливается вектор ЕС на развитие европейского изменения в образовании, в частности путем изучения и распространения языков государств-членов (ч. 2 ст. 165).

В 2002 г. в Барселоне Европейский Совет принял документ долгосрочного характера, в котором в рамках развития конкурентоспособной экономики, основанной на знаниях, по линии системы образования призвал к обучению как минимум двум иностранным языкам с самого раннего возраста в дополнение к родному языку². Тем самым Европейский союз взял курс на обеспечение трехязычия своего населения и рассматривает это в качестве инструмента сохранения и развития своего языкового разнообразия.

Глобализация, несколько волн расширения и миграционные процессы влияют на ЕС, превращая его во все более мультикультурное, а следовательно, многоязычное сообщество. В условиях, когда ЕС после последних двух волн расширения переживает кризис, названные факторы могут быть как угрозами, так и преимуществами дальнейшего развития интеграционного проекта.

Обращение к предыдущему опыту интеграции на Европейском континенте, например Римской Империи, показывает, что она в силу своего развития также находилась в условиях многоязычия и мультикультурности населения. Интеграционную роль на объединенном пространстве играл латинский язык, позволявший римским гражданам принимать полноценное участие в общественной и политической жизни. Овладение латынью являлось важнейшим этапом в становлении и социализации личности в римском обществе. Во времена Священной Римской империи латынь несколько сузила свои функции, оставаясь долгое

1 "Régime linguistique du Règlement intérieur du Parlement européen (Language Regime of the Rules of Procedure of the European Parliament)," Parlement Européen, accessed October 1, 2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-09-13-RULE-167_FR.html.

2 "Presidency Conclusions Barcelona European Council," European Commission, March 15–16, 2002, accessed October 1, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_02_930.

время языком католической церкви, на котором осуществлялись богослужения, читались молитвы, а также основным средством научной коммуникации и образовательного процесса.

С точки зрения С. Хантингтона, на роль современной латыни претендует английский язык¹. С. Хантингтон является критиком возможности появления т.н. «универсальной цивилизации», которая должна обладать одним из двух важных признаков – общим языком². Английский язык, по мнению американского политолога, таким быть не может, однако может выступать средством межкультурного общения, поскольку не является признаком идентичности и принадлежности определенному обществу³. Английский, по С. Хантингтону, стал «деэтнизированным» или «минимально этнизированным» языком. С. Хантингтон проводил мысль, что использование английского в качестве языка межкультурного общения помогает сохранять различия в культурной идентичности народов. Выбор в пользу использования английского языка для общения с представителями других культур обусловлен мотивом сбережения своей собственной культуры⁴.

Приведенные рассуждения С. Хантингтона голландский социолог А. де Сваан емко выразил применительно к ЕС в формуле «чем больше языков, тем больше английского» (*"The European Union: the more languages, the more English"*), обосновывая тезис об английском как «*lingua franca* Европейского союза»⁵ в рамках авторской концепции глобальной лингвистической системы (*"the global language system"*). Она не просто является одной из популярных теоретических наработок, объясняющих лидирующее положение английского языка в глобальном мире, но и влияет в качестве парадигмы на дальнейшее развитие научных исследований.

Идея английского как современного *lingua franca* для ЕС пользуется популярностью. В литературе сделан прогноз о неизбежности превращения американизированного английского языка в *lingua franca* в Европе ввиду его огромной популярности в молодежной среде⁶. Бельгийский мыслитель Ф. ван Парис объясняет неизбежность идеи английского как единого средства межкультурного общения (*"une lingua franca unique"*) в ЕС целью усиления европейской демократии⁷. Это отчасти напоминает идеи немецкого философа и лингвиста Й. Л. Вайсгерберера о языковом сообществе как предпосылке всякого другого сообщества, о необходимости признания его естественного права на народное сплочение и объявлении сферы значимости языка «естественно данным пространством народа»⁸.

Однако Ф. ван Парис уверен, что в случае реализации идеи *lingua franca* он должен наложиться, но не заменить собой существующие национальные и региональные языки⁹. Постановка вопроса об унифицированном *lingua franca* в ЕС рассматривается с точки зрения справедливости в отношении тех лиц, для

1 Хантингтон 2021, 89.

2 Ibid., 84.

3 Ibid., 87.

4 Ibid., 88.

5 Swaan 2002, 174.

6 Трошина 2015, 10.

7 van Parijs 2004, 4.

8 Вайсгерберер 2009, 131–132.

9 van Parijs 2004, 4.

кого такой *lingua franca* не является родным. Дискурс о языковой справедливости можно объяснить тем, что бельгиец по происхождению Ф. ван Парис очень хорошо знает по опыту государственного развития своей страны, каким разрушительным потенциалом обладает языковой конфликт, природу которого философ Й.Л. Вайсгербер объяснял через сущность самого языка: «Не только меньшинство держится всеми силами за свой родной язык, но и господствующий народ, чувствующий, что не способен ассимилировать иноязычное меньшинство, пока оно культивирует и сохраняет свой родной язык»¹. Поэтому Ф. ван Парис предлагает если не принять, то по крайней мере обсудить т.н. «бельгийскую» модель для Европейского союза (в названии одной из его работ содержится вопрос: «Должна ли Европа быть бельгийской?» – “*Must Europe be Belgian?*”)². Суть модели, по мысли данного автора, сводится, при общем *lingua franca*, к твердой реализации принципа языковой территориальности (“*un principe de territorialité linguistique*”), как во Фландрии и Квебеке, чтобы не допустить постепенную замену местного языка языком, выполняющим функцию *lingua franca*, и «защитить от высокомерного вторжения любого другого языка» (“*protéger contre l’invasion arrogante de toute autre langue*”)³. Без данного типа ассиметричного двуязычия (“*bilinguisme asymétrique*”), по Ф. ван Парису, требуемый для многоязычного Европейского союза тип демократии невозможен⁴.

Некоторые зарубежные ученые считают, что пламенные декларации в документах ЕС в пользу языкового разнообразия выступают лишь дымовой завесой для продвижения английского языка⁵. Среди российских исследователей также есть такие, которые признают языковую политику ЕС по факту неудавшейся, т.к. она привела к концентрации в большей степени на английском языке⁶.

Во многом вышеназванное предопределяет тенденции современных социолингвистических исследований в сфере влияния глобализации и интеграции на функционирование и взаимодействие языков. Ряд отечественных и зарубежных авторов оценивают процессы глобализации как взаимодействие различных языков друг с другом, в первую очередь с английским – при его широком распространении и заметном влиянии на другие языки. Поднимается проблема перенесения на мировой уровень языковых привычек граждан США⁷, изменения английским языком среды обитания других языков, например немецкого в Германии⁸. Американский вариант английского языка признается важным компонентом языковой ситуации в ФРГ, поскольку выступает основным источником заимствований для немецкого⁹. В качестве характеристики современных глобализационных процессов отмечается тенденция, при которой основное воздействие английского языка в результате глобализации оказывается на такие коммуникативно мощные европейские языки, как немецкий, русский, французский

1 Вайсгербер 2009, 132.

2 van Parijs 2000.

3 van Parijs 2004, 17.

4 Ibid., 13.

5 Chaudenson 2003.

6 Марусенко 2014, 95.

7 Алпатов 2018, 7–9.

8 Трошина 2015, 104.

9 Трошина 2020, 103.

и итальянский¹. У. Аммон подчеркивает, что этому может также содействовать позиция языковых меньшинств, т.к. позволяет не изучать какие-либо еще языки, кроме родного и английского².

Несмотря на то, что большинство лингвистов считают неизбежным доминирование английского языка в глобальном мире, в науке есть место альтернативным мнениям и прогнозам. Приводятся аргументы в пользу необходимости быть полиглотом, в этом видится важная предпосылка для профессионального успеха в будущем, поскольку глобальное коммуникационное сообщество не сможет обойтись одним языком на основе английского арго³. Многоязычие видится в будущем предпочтительным вариантом развития дальнейших глобализационных процессов не только для крупных языковых сообществ, но и для национальных меньшинств⁴. Е.М. Солнцев предупреждает о снижении уровня культуры международного общения, затруднении взаимопонимания и порождении дополнительных расходов в условиях глобального одноязычия. По его мнению, оно будет способствовать стандартизации мышления, что является недопустимым в быстро меняющихся условиях современных международных реалий, требующих комплексного подхода к решению насущных проблем⁵.

Таким образом, взаимодействие языков в разных сферах общения исследуется во многом в конфликтном ключе. Конфликтный потенциал постановки исследовательских проблем концепция глобальной лингвистической системы и похожие на нее полностью не снимают, они придают английскому языку качество некоего уникального языкового «арбитра», «посредника», тем самым исключая его из конфликта, но сохраняя все остальные языки в этом состоянии. Этим создается искусственная потребность в таком языке-посреднике, как английский, подкрепляется его значение в качестве средства межкультурного глобального общения. И в этом нет ничего удивительного с учетом схожести концепций, обосновывающих английский как *lingua franca*, с идеями С. Хантингтона, по мысли которого язык – это, с одной стороны, поле для столкновения цивилизаций, а с другой, один из инструментов их противостояния. Отсюда и довольно дискуссионное позиционирование английского как «деэтнизированного» или «минимально этнизированного». Английский не может не содержать в себе идентификационный элемент. Так, по мнению К. Иоутсена, внимательное наблюдение позволяет периодически замечать у билингва, свободно владеющего двумя языками, при использовании каждого из них изменения в поведении, жестикуляции, мимике, темпе речи – он словно перевоплощается: «...человек уже как будто немного *другой*, а потом (возвращаясь к родному языку) снова прежний». К. Иоутсен видит в этом смену «языковой маски» и «мировоззренческой парадигмы». Данный автор полагает, что билингвизм – это параллельное или попеременное пребывание сознания в двух языковых вариантах⁶.

1 Кирилина 2015, 128.

2 Ammon 2014; Ammon 2009.

3 Штейнке 2006, 252.

4 Ibid., 256.

5 Солнцев 2015, 141.

6 Иоутсен 2018, 35–36.

Наиболее близкой с точки зрения ценностного восприятия билингвизма нам представляется позиция советского и российского лингвиста Е.В. Головки, предлагающего не оценивать двуязычие, отталкиваясь от монолингвизма как нормы и точки отсчета, а, наоборот, рассматривать одноязычие «как отклонение от нормы, требующее специального объяснения»; по его мнению, «не будет преувеличением сказать, что билингвизм скорее следует воспринимать как норму, а не исключение из правила»¹.

Российские и советские психологи А.А. Потебня², Л.С. Выготский³, А.Н. Леонтьев⁴, А.А. Леонтьев⁵ и др. в своих исследованиях много внимания обращали на фактор языка, его влияние на развитие сознания, становление и социализацию личности, они отмечали особенную роль, которую играют владение речью и полиязычие в становлении и развитии мышления человека и его психики в целом. Например, Л.С. Выготский выделял две важные функции языка: средство социальной координации опыта отдельных людей и важнейшее орудие человеческой мысли. Язык назывался им одним из самых важных социальных факторов в развитии и перестроении человеческого поведения, основным орудием мышления, воли, выработки понятий и сознания в целом. Язык, по Л.С. Выготскому, позволяет приобщаться ко всему духовному опыту человечества и делает возможным развитие высших психологических функций (обобщения, суждения, комбинирования и т.д.)⁶. В этой связи двуязычие и иные формы полиязычия приобретают еще большую ценность.

В связи с тем, что каждый язык представляет собой определенный образ мира, мыслительная деятельность на разных языках, следовательно, отличается вариативностью, что и придает истинность наблюдениям К. Иоутсена, приведенным выше, и идее французского философа П. Рикера: «Твой язык так же важен, как и мой»⁷.

С этой точки зрения небезынтересно посмотреть, как менялось соотношение владения языками и их конкуренция у населения Европейского союза. Особый интерес вызывает также оценка употребления языков в органах ЕС: Европейском парламенте, Европейской комиссии, Совете и Суде ЕС.

Подход к оценке языковых индикаторов европейской интеграции основывается на системе трех взаимосвязанных показателей, включающих коэффициент полиязычия (КП), индекс языковой интеграции (ИЯИ) и индекс языковой монополизации (ИЯМ), разработанный автором настоящей работы в Центре психолого-экономических исследований Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС⁸ и апробированный на оценке Балтийского региона⁹.

Измерение доли населения, владеющего различным количеством языков, по нашему мнению, позволяет выйти на оценку распространения полиязычия в

1 Головки 2001, 298.

2 Потебня 1993.

3 Выготский 2007.

4 Леонтьев 1981.

5 Леонтьев 1990.

6 Леонтьев 2021, 161.

7 Рикер 2005, 220–221.

8 Неверов, Айрапетян 2019.

9 Neverov et al. 2021.

том или ином обществе или, как в случае настоящего исследования, интеграционном образовании. На основе данных исследований психологов предлагается четыре основных параметра владения языками:

1. Монолингвы (МЛ) – лица, владеющие только одним языком.
2. Билингвы (БЛ) – лица, владеющие двумя языками.
3. Трилингвы (ТЛ) – лица, владеющие тремя языками.
4. Полилингвы (ПЛ) – лица, владеющие четырьмя и более языками.

Приведенные показатели берутся в процентном отношении к общей численности исследуемого населения. Показатель уровня полиязычия, обозначенный нами как коэффициент полиязычия, рассчитывается как сумма билингвов, трилингвов и полилингвов:

$$КП = БЛ + ТЛ + ПЛ$$

Коэффициент полиязычия определяется как показатель доли населения, владеющего двумя и/или более языками, а также способного к включению в межкультурную коммуникацию.

Для определения уровня языковой интеграции каждой выделенной выше группе присваивается коэффициент: МЛ – 1, БЛ – 2, ТЛ – 3 и ПЛ – 4. Чем больше население знает языков, тем выше его коэффициент. Индекс языковой интеграции рассчитывается по следующей формуле:

$$ИЯИ = -1/3 + \{(ПЛ \times 4) + (ТЛ \times 3) + (БЛ \times 2) + (МЛ \times 1)\} : 3.$$

В результате вычислений получается значение в пределах от 0 до 1.

Опыт апробации применения формулы индекса языковой интеграции позволяет нам выделить следующие пороговые значения:

1. доминирование монолингвов при показателях ИЯИ $< 0,17$;
2. доминирование монолингвов при значительном присутствии билингвов и/или иных полилингвов в диапазоне $0,18 < ИЯИ < 0,32$ (указанный диапазон свидетельствует о пограничном состоянии между монолингвами и билингвами);
3. устойчивое доминирование билингвов при диапазоне значений $0,33 < ИЯИ < 0,49$;
4. доминирование билингвов при значительном присутствии трилингвов при $0,5 < ИЯИ < 0,82$ (указанный диапазон свидетельствует о пограничном состоянии между билингвами и трилингвами);

5. доминирование трилингвов и полилингвов при значении $0,83 < ИЯИ < 1$.

Таким образом, индекс языковой интеграции представляет собой показатель, демонстрирующий языковую вариативность населения. Чем выше названный показатель, тем большим количеством языков владеет население и большей вариативностью мышления оно обладает. Соответственно, более высокие показатели индекса свидетельствуют о возможностях большего уровня понимания и меньшего конфликтного потенциала использования языков.

Использование языков населением и отдельными его группами в различных сферах общения является измеримым явлением, и для оценки уровня свободы конкуренции языков сферы общения и их употребления предлагается обозначить как рынок языков, под которым понимается структура бюджета времени населения страны, связанная с использованием языков в устной и письменной коммуникации. Распределение использования языков населением или отдельной личностью в повседневной жизни или в определенной сфере общения в

рамках определенных периодов времени предлагается называть *языковым бюджетом*. В этой связи предлагается понятие Индекса языковой монополизации (ИЯМ), который рассчитывается из сумм квадратов долей языков, используемых на «рынке языков» в определенный период времени (бюджет времени):

$$\text{ИЯМ} = Я_1^2 + Я_2^2 + \dots + Я_n^2,$$

где Я – это доли используемых языков, а n – общее количество языков. Итоговое значение варьируется от 0 до 1.

Чем ближе значение к 1, тем меньше конкуренция между языками и тем, следовательно, более монополизированным является положение какого-то из языков. Чем ближе значение стремится к 0, тем сильнее конкуренция между ними, т.е. тем большее количество языков используется на «рынке языков» (в выбранной исследуемой группе, сфере общения и т.д.). Классификация на основе следующих пороговых значений индекса для оценки положения «рынков языков» представляет собой триаду:

1. высокомонополизированные или высококонцентрированные рынки: в диапазоне $0,1801 < \text{ИЯМ} < 1$;
2. умеренно концентрированные рынки: в диапазоне $0,1001 < \text{ИЯМ} < 0,1800$;
3. низкоконцентрированные (высококонкурентные) рынки: в диапазоне $\text{ИЯМ} < 0,1000$.

Таким образом, индекс языковой монополизации – показатель уровня конкуренции, демонстрирующий уровень доминирования тех или иных языков в регионе и сфере общения.

Взаимодействие на рынке языков осуществляется между продавцами и покупателями языков. Под *продавцом языка* предлагается понимать субъекта, заинтересованного в продвижении, укреплении и/или усилении конкурентных позиций того или иного языка на определенном рынке языков в определенный период. *Покупатель языка* представляет собой лицо или группу лиц, предъявляющих спрос на тот или иной язык в конкретный период и/или в конкретной сфере деятельности. Продавцом и покупателем языка могут выступать государства, население, граждане, фирмы, компании, а также международные организации. Взаимодействие этих агентов осуществляется в рамках *дизайна рынка языков*, являющегося преднамеренным воздействием на правила изучения, использования и функционирования языков на той или иной территории, а также в сфере общения.

Для попытки демонстрации официального употребления языков в институтах ЕС была выбрана сфера документооборота, а именно язык оригиналов документов в Европейском парламенте, Европейской комиссии и Совете Европейского союза, а также судопроизводства Суда ЕС. Данные брались из докладов Министерства культуры Франции Парламенту об использовании французского

языка за 2014¹, 2015² и 2017³ гг. Сведения о языке судопроизводства были взяты из ежегодных докладов Суда ЕС 2009⁴, 2013⁵, 2014⁶ и 2015⁷ гг. В качестве основы для расчета трех взаимосвязанных показателей для населения Европейского союза нами были использованы данные Евробарометра за 2000, 2005 и 2012 гг.

Представленная на *Графике 1* динамика изменения колебаний уровня конкуренции языков оригиналов документов, подготовленных Европейским парламентом в период 2007–2016 гг., позволяет квалифицировать документооборот как высокомонополизированный «рынок языков» за весь представленный период. Более того, тенденция уверенно демонстрирует рост дальнейшей монополизации названного рынка и использования английского языка, который с 2009 г. удерживает монопольное лидерство, с одновременным снижением конкурентных позиций остальных языков (*Таблица 1*).

Таблица 1.

ЯЗЫКИ ОРИГИНАЛА ДОКУМЕНТОВ ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА
ORIGINAL LANGUAGES OF THE EUROPEAN PARLIAMENT DOCUMENTS

Бюджет времени	Английский	Французский	Немецкий	Итальянский	Испанский	Другие	Индекс языковой монополизации
2007	48,61%	18,70%	7,70%	4,03%	3,74%	17,22%	0,3099
2008	45,95%	17,95%	8,28%	3,87%	4,46%	19,49%	0,2917
2009	51,31%	16,80%	5,85%	3,22%	4,13%	18,68%	0,3326
2010	51,43%	15,74%	6,18%	4,26%	4,32%	18,06%	0,3294
2011	51,84%	14,20%	5,65%	4,68%	2,88%	20,75%	0,3382
2012	61,95%	15,81%	4,96%	–	–	17,28%	0,4411
2013	71,01%	14,24%	3,75%	–	–	11,00%	0,5380
2014	61,84%	23,77%	2,55%	–	–	11,84%	0,4536
2015	53,00%	15,00%	4,00%	–	–	28,00%	0,3834
2016	68,60%	14,35%	2,66%	–	–	14,39%	0,5126

Источник: составлено автором.

1 “Rapport au Parlement sur l’emploi de la langue française (2014) (Report to Parliament on the use of the French language),” Ministère de la Culture, accessed October 1, 2021, <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Langue-francaise-et-langues-de-France/La-DGLFLF/Nos-priorites/Rapport-au-parlement-sur-l-emploi-de-la-langue-francaise-2014>.

2 “Rapport au Parlement sur l’emploi de la langue française (2015) (Report to Parliament on the use of the French language),” Ministère de la Culture, accessed October 1, 2021, <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Langue-francaise-et-langues-de-France/La-DGLFLF/Nos-priorites/Rapport-au-Parlement-sur-l-emploi-de-la-langue-francaise-2015>.

3 “Rapport au Parlement sur l’emploi de la langue française (2017) (Report to Parliament on the use of the French language),” Ministère de la Culture, accessed October 1, 2021, <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Langue-francaise-et-langues-de-France/La-DGLFLF/Nos-priorites/Rapport-au-Parlement-sur-l-emploi-de-la-langue-francaise-2017>.

4 “Statistiques judiciaires du Tribunal de la fonction publique du Rapport annuel 2009 (Public Service Tribunal Judicial Statistics Annual Report),” La Cour de justice de l’Union européenne, accessed October 1, 2021, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-03/ra09_stat_tfp_final_fr.pdf.

5 “Rapport annuel 2013 (Annual report),” La Cour de justice de l’Union européenne, accessed October 1, 2021, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-06/qdag14001frc.pdf>.

6 “Rapport annuel 2014 (Annual report),” La Cour de justice de l’Union européenne, accessed October 1, 2021, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-03/qdag15001frn.pdf>.

7 “Rapport annuel 2015 (Annual report),” La Cour de justice de l’Union européenne, accessed October 1, 2021, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/rapport_annuel_2015_activite_judiciaire_fr.pdf.

График 1.

ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ ЯЗЫКОВ ОРИГИНАЛА ДОКУМЕНТОВ
ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА
DYNAMICS OF CHANGE IN THE COMPETITION OF ORIGINAL LANGUAGES OF THE
EUROPEAN PARLIAMENT DOCUMENTS



Источник: составлено автором.

Оценка рынка языков оригинала документов, подготовленных Европейской комиссией в период 1996–2016 гг., демонстрирует те же тенденции, которые присущи Европейскому парламенту (График 2). Рынок языков документооборота становится менее вариативным, все более монопольным и моноанглоязычным. Отличие от Европарламента заключается в том, что темпы протекания названных процессов в Комиссии выше. Особенно драматичным представляется падение французского языка, который еще в конце 1990-х гг. составлял более серьезную конкуренцию, делая «рынок языков» документооборота в Комиссии дуопольным (Таблица 2).

Таблица 2.

ЯЗЫКИ ОРИГИНАЛА ДОКУМЕНТОВ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ
ORIGINAL LANGUAGES OF THE EUROPEAN COMMISSION DOCUMENTS

Бюджет времени	Английский	Французский	Немецкий	Другие	Индекс языковой монополизации
1996	45,70%	38%	5%	12%	0,3701
1997	45%	40%	5%	9%	0,3731
1998	48%	37%	5%	10%	0,3798
1999	48%	35%	5%	8%	0,3618
2000	52%	33%	4%	8%	0,3873
2001	55%	30%	4%	9%	0,4022
2002	57%	29%	5%	9%	0,4196
2003	59%	26%	3%	9%	0,4247
2005	69%	16,50%	3,70%	11,30%	0,5175
2006	73%	14,50%	2,60%	10%	0,5646
2007	73,50%	12,30%	2,40%	11,80%	0,5699

Бюджет времени	Английский	Французский	Немецкий	Другие	Индекс языковой монополизации
2008	73,55%	11,90%	2,34%	12,21%	0,5706
2009	74,61%	8,32%	2,74%	4,33%	0,5662
2010	78,13%	7,21%	2,14%	2,31%	0,6166
2011	80,63%	5,76%	2,28%	11,33%	0,6668
2012	77,06%	5,20%	2,90%	14,60%	0,6187
2013	81,29%	4,44%	1,89%	12,38%	0,6785
2014	81%	5%	2%	12%	0,6734
2015	81%	3,60%	2,80%	12,60%	0,6741
2016	82,50%	3,70%	2,10%	11,70%	0,6961

Источник: составлено автором.

График 2.

ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ ЯЗЫКОВ ОРИГИНАЛА
ДОКУМЕНТОВ ЕВРОПЕЙСКОЙ КОМИССИИ
DYNAMICS OF CHANGE IN THE COMPETITION OF ORIGINAL LANGUAGES
OF THE EUROPEAN COMMISSION DOCUMENTS



Источник: составлено автором.

Рынок языков документооборота Совета ЕС в 1997–2016 гг. также является высокомонополизированным (*График 3*), и ему присуща тенденция роста англоязычной монополизации (*Таблица 3*). Обращает внимание, что еще в 1997 г. лидером на «рынке языков» Совета ЕС являлся французский, в конце 1990-х и начале 2000-х гг. составлявший ощутимую конкуренцию английскому, позиции которого начиная с 2001 г. характеризуются устойчивым монопольным лидерством в сфере документооборота в Совете. В 2000-е гг. французский, а также другие языки наращивали свои позиции, снижая роль английского, тем не менее тенденция, иллюстрируемая в *Таблице 3* и *Графике 3*, совпадает с аналогичными в Парламенте и Комиссии. Заметные снижения уровня языковой монополизации (особенно в 2005, 2008, 2015 гг.) не переросли в долгосрочные тенденции роста языковой конкуренции в Совете ЕС, и рост англоязычной монополизации продолжился.

Таблица 3.

ЯЗЫКИ ОРИГИНАЛА ДОКУМЕНТОВ СОВЕТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
ORIGINAL LANGUAGES OF THE COUNCIL OF EUROPEAN UNION DOCUMENTS

Год	Английский	Французский	Другие	Индекс языковой монополизации
1997	41%	42%	17%	0,3734
1998	50%	29%	21%	0,3782
1999	57%	25%	18%	0,4198
2000	45%	36%	19%	0,3682
2001	59%	28%	13%	0,4434
2002	73%	18%	9%	0,5734
2003	72%	18%	10%	0,5608
2004	77%	13%	10%	0,6198
2005	65%	18%	17%	0,4866
2006	75%	9%	16%	0,5954
2007	78%	8%	14%	0,6332
2008	71%	12%	17%	0,5447
2009	82%	6%	13%	0,6845
2010	82%	7%	11%	0,6858
2011	86%	5%	9%	0,7510
2012	87%	4%	9%	0,7690
2013	91%	3%	6%	0,8323
2014	90%	3%	7%	0,8091
2015	84%	4%	12%	0,7239
2016	90%	3%	8%	0,8094

Источник: составлено автором.

График 3.

ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ ЯЗЫКОВ ОРИГИНАЛА ДОКУМЕНТОВ
СОВЕТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
DYNAMICS OF CHANGE IN THE COMPETITION OF ORIGINAL LANGUAGES
OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION DOCUMENTS



Источник: составлено автором.

Если посмотреть на конкуренцию языков оригинала документов в Совете ЕС через призму полугодового бюджета времени (данные доступны за период 2003–2017), то данный «рынок языков» также является высокомонополизированным с общей тенденцией к снижению языковой конкуренции (*График 4*). Здесь следует обратить внимание на один из факторов, который оказывает влияние на языковой бюджет (*Таблица 4*). Речь идет об институте председательствования государств-членов в союзе. Каждая страна вправе председательствовать в ЕС полгода и определять свои приоритетные направления для деятельности Совета. Ощутимое снижение доли употребления английского языка и повышение доли использования французского языка с заметным ослаблением монополизации, и, следовательно, усилением конкуренции языков можно видеть при председательстве Италии (2003), Франции (2008), Люксембурга (более ощутимо в 2005 г. и менее в 2015), Бельгии (2010). При этом усиления конкуренции на «рынке языков» в период председательствования Австрии (2006) и ФРГ (2007), несмотря на небольшое укрепление позиций немецкого языка, не наблюдалось – заметен рост монополизации. Можно сделать вывод, что, в отличие от Италии и названных франкофонных стран, Австрия и Германия по какой-то причине недостаточно используют немецкий язык (не являются его продавцами) в процессах европейской интеграции и выступают в роли покупателей английского языка, содействуя его укреплению.

В свою очередь конкурентные позиции английского языка одни из самых сильных, а показатели монополизации одни из самых высоких при председательстве стран, ставших членами ЕС в одну из последних волн его расширения: Словения (2008), Чехия (2009), Венгрия и Польша (2011), Кипр (2012), Литва (2013), Латвия (2015), Словакия (2016) и Мальта (2017). Названные страны выступают покупателями английского языка и в большей степени явились катализирующим фактором, ускорившим монополизацию «рынка языков» не только в Совете ЕС, но и других органах интеграционного образования. Справедливости ради, следует заметить, что предпосылки к усилению англоязычной монополизации в Совете ЕС обозначили себя еще до вступления этих стран в ЕС.

Таблица 4.

**ЯЗЫКИ ОРИГИНАЛА ДОКУМЕНТОВ СОВЕТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
ORIGINAL LANGUAGES OF THE COUNCIL OF EUROPE DOCUMENTS**

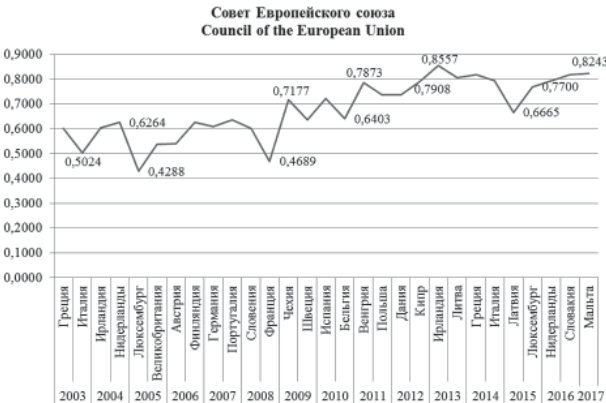
Год	Страна-председатель ЕС	Английский	Французский	Немецкий	Другие	Много-язычные	Индекс языковой монополизации
2003	Греция	76%	14%	1%	3%	6%	0,6018
	Италия	67%	22%	1%	5%	5%	0,5024
2004	Ирландия	76%	15%	1%	3%	5%	0,6036
	Нидерланды	78%	11%	1%	7%	3%	0,6264
2005	Люксембург	59,60%	25,20%	1,50%	8,40%	5,30%	0,4288
	Великобритания	71%	10,20%	1,40%	14,60%	2,80%	0,5368
2006	Австрия	71,80%	10%	2,40%	10,90%	4,90%	0,5404
	Финляндия	78,10%	8,30%	0,90%	8,70%	4%	0,6261

Год	Страна-председатель ЕС	Английский	Французский	Немецкий	Другие	Много-язычные	Индекс языковой монополизации
2007	Германия	77%	8,40%	2,30%	6,80%	5,50%	0,6081
	Португалия	78,80%	7,40%	1%	9,10%	3,70%	0,6362
2008	Словения	76,20%	7,60%	0,80%	11,30%	4,10%	0,6009
	Франция	65,30%	16,40%	0,70%	9,40%	8,20%	0,4689
2009	Чехия	84,20%	5,90%	0,40%	6,70%	2,80%	0,7177
	Швеция	78,80%	5,40%	1,40%	10,40%	3,90%	0,6364
2010	Испания	84,50%	7%	0,50%	5,20%	2,80%	0,7224
	Бельгия	79,10%	7,60%	0,50%	8,10%	4,80%	0,6403
2011	Венгрия	88,40%	4,70%	0,60%	5,10%	3,10%	0,7873
	Польша	85,40%	4,90%	0,60%	5,40%	3,80%	0,7361
2012	Дания	85,50%	3,30%	0,60%	6,20%	4,30%	0,7378
	Кипр	88,70%	4,30%	0,50%	2,90%	3,60%	0,7908
2013	Ирландия	92,41%	2,13%	0,37%	2,52%	2,56%	0,8557
	Литва	89,54%	3,92%	0,53%	2,80%	3,20%	0,8051
2014	Греция	90,29%	2,61%	0,38%	2,38%	4,33%	0,8184
	Италия	88,90%	3,78%	0,45%	2,32%	4,54%	0,7944
2015	Латвия	80,88%	3,74%	0,98%	5,72%	8,69%	0,6665
	Люксембург	87,46%	4,39%	0,55%	2,75%	4,85%	0,7700
2016	Нидерланды	88,84%	2,93%	0,39%	2,74%	5,11%	0,7935
	Словакия	90,35%	2,45%	0,61%	1,81%	4,77%	0,8196
2017	Мальта	90,61%	3,20%	0,44%	1,22%	4,53%	0,8243

Источник: составлено автором.

График 4.

ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ ЯЗЫКОВ ОРИГИНАЛА ДОКУМЕНТОВ
СОВЕТА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
DYNAMICS OF CHANGES IN THE COMPETITION OF ORIGINAL LANGUAGES
IN THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION DOCUMENTS



Источник: составлено автором.

Вывод о странах-покупателях английского языка, выступивших катализатором монополизации «рынка языков» ЕС, частично дополнительно подтверждается результатами оценки влияния интеграционных процессов на этнополитическую конкуренцию языков в Балтийском регионе. Было установлено, что, например, Латвия и Литва за период движения в сторону членства в ЕС совершили скачок от билингвальной (государственный и русский либо государственный и английский языки) к трилингвальной структуре (государственный, русский, английский языки) за счет роста использования государственного и английского языков соответственно¹. Другие страны Балтийского региона также нарастили на своих внутренних «рынках языков» присутствие английского, который занимает второе или третье место по популярности среди населения². При председательстве в Совете ЕС таких стран Балтийского региона, как ФРГ, Швеция, Финляндия, Дания, Литва, Латвия и Польша, уровень языковой монополизации документооборота в названном органе ЕС один из самых высоких.

Таблица 5 демонстрирует позиции официальных языков ЕС в бюджете судопроизводства Суда ЕС в период 2005–2015 гг. Здесь, как и в вышеназванных институтах интеграционного объединения, ярко выражено монопольное доминирование одного языка. Только лидером здесь является не английский, а французский язык. Монопольное положение последнего предопределяет и характеристику рынка языков судопроизводства Суда ЕС как высокомонополизированного (*График 5*). В отличие от других институтов ЕС, деятельность Суда подвержена чуть бóльшим колебаниям уровня монополизации, которая значительно снизилась к 2009 г., тем самым немного усилив конкуренцию языков, а затем снова начала расти, ослабляя ее. Весь наблюдаемый период французский язык стабильно сохранял монопольно лидирующее положение, но нестабильными являются колебания его рыночной доли. По всей видимости, европейский судебский корпус имеет пока достаточно ресурсов, чтобы поддерживать конкурентоспособность французского языка в этой сфере. Тем самым, можно говорить о функциональной дистрибуции языков ЕС, когда европейская бюрократия и парламентарии являются покупателями английского языка, а судьи Суда ЕС – французского.

Таблица 5.

ЯЗЫКИ СУДОПРОИЗВОДСТВА СУДА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
LANGUAGES OF LEGAL PROCEEDINGS OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

Бюджет времени	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Количество производств	130	148	157	111	113	139	159	178	160	157	167

1 Neverov et al. 2021, 64.
2 Ibid., 71.

	Литовский	Итальянский	Французский	Английский	Греческий	Немецкий	Датский	Чешский	Испанский	Болгарский	Бюджет времени
		3,08%	86,92%	3,85%	1,54%	2,31%	0,77%		0,77%		2005
		6,76%	76,35%	5,41%	2,03%	1,35%			0,68%		2006
	1,27%	10,83%	64,97%	5,10%	1,27%	10,83%			1,27%	1,27%	2007
	1,80%	5,41%	65,77%	4,50%	2,70%	9,01%			0,90%		2008
		11,50%	55,75%	7,08%	2,65%	7,96%	0,88%		0,88%		2009
		9,35%	75,54%	6,47%	1,44%	4,32%			1,44%		2010
		18,24%	54,72%	14,47%	2,52%	6,29%			1,26%		2011
		19,66%	60,67%	7,87%	0,56%	2,81%			1,69%	1,12%	2012
		13,13%	59,38%	16,25%	2,50%	1,25%					2013
		5,10%	71,97%	14,65%	1,27%	5,73%			1,27%		2014
		4,79%	73,05%	11,98%	0,60%	4,19%			2,99%		2015

ИЯМ	Шведский	Словацкий	Финский	Словенский	Румынский	Португальский	Польский	Голландский	Венгерский	Бюджет времени
0,7589								0,77%		2005
0,5936			0,68%	0,68%				4,73%	1,35%	2006
0,4492					0,64%			1,91%	0,64%	2007
0,4522						0,90%	0,90%	7,21%	0,90%	2008
0,3539								13,27%		2009
0,5860								1,44%		2010
0,3585		0,63%					0,63%	0,63%	0,63%	2011
0,4156					1,12%		1,12%	3,37%		2012
0,4026								7,50%		2013
0,5457										2014
0,5533	1,20%							1,20%		2015

Источник: составлено автором.

График 5.

ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ ЯЗЫКОВ СУДОПРОИЗВОДСТВА
СУДА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
DYNAMICS OF CHANGE IN COMPETITION OF THE LANGUAGES OF LEGAL PROCEEDINGS
IN THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION



Источник: составлено автором.

На основе представленных Евробарометром данных за 2000, 2005 и 2012 гг. есть возможность оценить развитие «рынка языков» и полиязычия населения в возрасте от 15 лет. В Таблице 6 рассчитанные показатели коэффициента полиязычия показывают тенденцию снижения количества граждан, владеющих несколькими языками. Одновременно с этим наблюдается и снижение уровня языковой интеграции, а также ее качественное изменение. Если в 2000 г. население ЕС в возрасте 15+ было стабильно двуязычным, то затем языковая интеграция начала значительно проседать и меняться в сторону одноязычия. Монолингвы обладают относительным большинством по сравнению с билингвами, трилингвами и полилингвами. Большей частью это связано со вступлением в ЕС стран с доминирующим одноязычным населением в последние волны расширения интеграционного образования. Каковы бы ни были причины, население ЕС в возрастной группе 15+ в эти годы снизило готовность к включению в межкультурную коммуникацию и вариативность лингвистических средств такого общения.

Таблица 6.

ПОКАЗАТЕЛИ УРОВНЯ «РЫНКА ЯЗЫКА» ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ В ВОЗРАСТЕ ОТ 15 ЛЕТ И СТАРШЕ
INDICATORS OF THE LEVEL OF THE “LANGUAGE MARKET”
OF THE EUROPEAN UNION RESIDENTS AGED 15 YEARS AND OVER

Бюджет времени	Население (15+)		Выборка	Коэффициент полиязычия	Индекс языковой интеграции	Индекс языковой монополизации
2000	EU15	–	15 926	59,44%	0,3573	0,1471
2005	EU25	366 356 283	24 682	56%	0,3167	0,1311
2012	EU27	408 879 069	26 751	54%	0,2967	0,1270

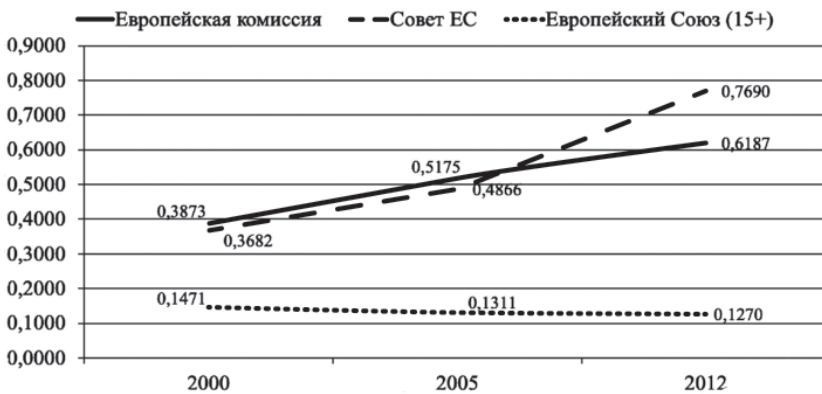
Источник: составлено автором.

Оценка «рынка языков» ЕС (15+) в сравнении с «рынком языков» оригинала документов Совета ЕС и Европейской комиссии в совпадающие бюджеты времени показывает разнонаправленные векторы развития языкового взаимодей-

ствия и конкуренции. Если, как было отмечено выше, Совет и Комиссия наряду с другими органами ЕС характеризуются как высококонцентрированные «рынки языков» с тенденциями дальнейшего роста монополизации, то население ЕС не просто «рынок языков» умеренной конкуренции, но и демонстрирует тенденцию ее дальнейшего постепенного роста (График 6).

График 6.

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ УРОВНЯ КОНКУРЕНЦИИ ЯЗЫКОВ
ОРГАНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И НАСЕЛЕНИЯ ЕС (15+)
COMPARATIVE DYNAMICS OF CHANGE IN THE LEVEL OF COMPETITION BETWEEN
THE LANGUAGES OF THE BODIES OF THE EUROPEAN UNION AND THE POPULATION
OF THE EU AGED 15 YEARS AND OVER**



Источник: составлено автором.

Отчасти рост конкуренции языков объясним увеличением их количества в связи с расширением состава Европейского союза. Однако, если сопоставить данные языковой монополизации с уровнем полиязычия и языковой интеграции за те же самые годы, можно прийти к нескольким выводам. До двух последних волн расширения, на 2000 г., Европейский союз представлял собой «рынок языков» средней конкуренции, который развивался в условиях устойчивого двуязычия населения ЕС, что представляло собой один из итогов развития европейской интеграции на конец XX в. Дальнейший рост языковой конкуренции в ЕС в 2005 и 2012 гг. шел уже в условиях снижения уровня полиязычия и проседания языковой интеграции, отбросив население ЕС в сторону одноязычия с тенденцией увеличения его масштаба. Иными словами, добавление новых языков в пространство ЕС увеличило многоязычие, но поспособствовало росту одноязычия. По крайней мере, это справедливо для возрастной группы населения в возрасте от 15 лет и старше. В этих же условиях институты Европейского союза развиваются в сторону усиления преимущественно англоязычной монополизации. В такой ситуации трудно говорить об успешности реализации упомянутого выше решения Совета ЕС 2002 г. в Барселоне об изучении европейцами двух иностранных языков в дополнение к своему родному.

В Таблице 7 приведены конкурентные позиции трех самых популярных языков среди населения в возрасте 15+. Языки-лидеры определялись исходя из критерия соответствия их рыночной доли от 10%. К ним относятся английский,

немецкий и французский. Следовательно, «рынок языков» ЕС в данной возрастной группе в 2000, 2005 и 2012 гг. можно назвать олигопольным. Показатели французского и немецкого языков характеризуются снижением их конкурентных преимуществ, что говорит об уменьшении их популярности для изучения и добавления в свой языковой капитал в качестве второго, третьего или последующего языка. На английский язык приходится практически треть «рынка языков» Европейского союза в возрастной группе от 15 лет. Он самый популярный в качестве второго или последующего для изучения иностранного языка. Другие языки также в совокупности увеличили свое присутствие на «рынке языков» интеграционного образования. Это связано не только с расширением ЕС, но и с миграционными процессами.

Таблица 7.

**ЯЗЫКИ-ЛИДЕРЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ
В ВОЗРАСТЕ 15 ЛЕТ И СТАРШЕ
THE MOST POPULAR LANGUAGES OF THE EUROPEAN UNION
RESIDENTS AGED 15 AND OVER**

Рынок языка Европейского союза	Бюджет времени					
	EU15	2000	EU25	2005	EU27	2012
Языковой бюджет	Доли рынка		Доли рынка		Доли рынка	
Английский	28,29%		26,02%		26,75%	
Немецкий	17,46%		16,09%		14,17%	
Французский	14,48%		13,20%		12,80%	
Другие	37,01%		44,69%		46,28%	

Источник: составлено автором.

Следует заметить, что картина, представленная в Таблицах 6 и 7, а также на Графике 6, очень похожа на практическое воплощение предложенных Ф. ван Парисом идей о едином *lingua franca* с сохранением принципа языковой территориальности. Причем английский как *lingua franca* доминирует в большинстве институтов ЕС и является самым популярным среди населения ЕС, которое мы также можем отнести к покупателям английского языка. Языковая территориальность в данном случае проявляет себя за счет высокого показателя одноязычия, которое приходится в основном на национальные языки государств-членов ЕС. Конкретное их распределение в разрезе стран, входящих в ЕС, является предметом отдельного исследования.

Таким образом, практика использования официальных и рабочих языков Европейского союза в деятельности его институтов позволяет говорить о сложившейся функциональной дистрибуции европейских языков, когда английский пользуется высоким спросом у евробюрократии и парламентариев, а французский – у судейского корпуса интеграционного образования. С учетом представленного выше положения на «рынке языков» ЕС в возрастной категории 15+ евробюрократия, несмотря на выход Великобритании из ЕС, будет продолжать политику сохранения или даже укрепления позиций английского

языка в ЕС, содействуя утверждению его образа как *lingua franca* современного Европейского союза. Причина в том, что евробюрократия представляет собой покупателя английского языка особого рода, который может оказывать и оказывает влияние на дизайн рынка языков ЕС. Речь не только о юридических возможностях отклонения от принципа правового равенства официальных и рабочих языков ЕС, но и о его практическом воплощении на примере бюджетов языков документов органов ЕС. Подобное воздействие оказывает серьезное влияние на среду, создающее благоприятные условия для английского как *lingua franca*. С владением именно этим языком на данном этапе связывается сама возможность поступления на службу в институты ЕС и развития своей карьеры в них. Как минимум без него развитие карьеры в структурах ЕС невозможно, что предоставляет английскому довольно серьезное экономическое преимущество, мотивирующее добавить его в свой языковой капитал. Если тенденция сокращения присутствия французского языка среди населения ЕС будет продолжаться, то позиции судейского корпуса ЕС окажутся под угрозой ослабления и Суд также может в перспективе перейти на английский язык.

После выхода Великобритании из ЕС актуализировались дискуссии о языковом взаимодействии, месте английского языка в процессах интеграции. В прозвучавших в январе 2021 г. заявлениях Государственного секретаря по европейским делам при Министре Европы и иностранных дел Французской Республики К. Бона было подчеркнуто, что людям после выхода Британии из ЕС будет довольно сложно понять, почему в интеграционном объединении продолжается общение на «ломаном английском» (*"anglais cassé"*). Чиновник призвал снова привыкать говорить на других европейских языках (*"Habituons-nous à parler à nouveau nos langues!"*). Высокопоставленный французский дипломат отметил, что его позиция и призыв не означают ни в коем случае арьергардную борьбу одной страны, а исключительно борьбу за «европейское языковое многообразие» (*"la diversité linguistique européenne"*).¹ Идеи, озвученные французским дипломатом, нашли свое отражение в документах председательства Пятой Республики в Совете ЕС, которое обеспечит решительное продвижение многоязычия (*"une promotion déterminée du multilinguisme"*) как в работе Совета, так и во время встреч, организованных во Франции².

Подобные заявления и содержания программных документов следовало ожидать в качестве одного из последствий *Brexit'a*. Однако вопрос о возможных практических шагах реализации языковой диверсификации ЕС и их долгосрочной эффективности остается пока открытым. Российский лингвист Е.В. Головкин в своих исследованиях об исчезающих языках и их ревитализации отмечал, что даже в таком состоянии язык может продолжать оставаться одним из мар-

1 "L'UE Devrait Cesser de Parler 'Anglais Cassé' Après le Brexit, Déclare le Ministre Français (EU Should Stop Speaking 'Broken English' After Brexit, Says French Minister)," Europe Infos, January 12, 2021, accessed January 15, 2021, <https://www.europe-infos.fr/actualites/2117/lue-devrait-cesser-de-parler-anglais-casse-apres-le-brexit-declare-le-ministre-francais/>.

2 "Relance, puissance, appartenance. Le programme de la présidence française du Conseil de l'Union européenne du 1er janvier au 30 juin 2022 (Recovery, Power, Belonging. The program of the French Presidency of the Council of the European Union from January 1 to June 30, 2022)," Présidence française du Conseil de l'Union européenne, accessed November 15, 2021, https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/media/zeqny1y5/fr_programme-pfue-v2-5.pdf.

керов этничности и выполнять только символическую функцию¹. Французский и другие крупные европейские языки, конечно, не находятся под угрозой исчезновения, однако, как было показано выше, либо утрачивают, либо утратили прагматику обслуживания сфер общения в рамках европейской интеграции. Если усилия, предпринимаемые французской дипломатией, окажутся в рамках символической функции, т.е. демонстрации франкоязычного профиля ЕС, это вряд ли поспособствует усилению языковой конкуренции, хотя, по Е.В. Головки, «... связь с идентичностью несет в себе потенциал для возрождения языка»². В условиях ЕС подобное может иметь лишь временный позитивный эффект, особенно если в восприятии английского языка среди населения ЕС будет крепнуть его образ как «минимально этнизированного». В этом смысле *Brexit* выступает фактором не ослабления, а дальнейшего усиления конкурентных позиций английского языка в ЕС.

Языковая вариативность была присуща документообороту органов ЕС, где в конце 1990-х гг. и начале 2000-х гг. была конкуренция как минимум между двумя языками: французским и английским. Непродуманное расширение Европейского союза снизило успешность процессов интеграции и сопровождалось усилением монопольного положения английского языка. Изменение ситуации в сторону увеличения возможностей вариативности мышления и готовности включиться в межкультурную коммуникацию потребует реальной диверсификации языков, восприятия в качестве *lingua franca* ЕС не только английского, но и других мажоритарных языков. Однако вариант подобного развития событий потребует изменения внешней языковой политики стран-членов ЕС, выступающих продавцами немецкого языка (ФРГ и Австрия), испанского языка (Испания), португальского языка (Португалия), итальянского языка (Италия и Мальта) и т.д.

Процессы интеграции и глобализации могут получить иное развитие и привести к росту количества людей, владеющих несколькими языками, предоставляя выбор языка как средства общения, тем самым повышая вариативность мышления и способствуя дальнейшему раскрытию человеческого потенциала.

1 Головки 2016, 19.

2 Ibid., 21.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Алпатов, В.М. Языковой аспект глобализации // Язык в глобальном контексте: Современная языковая ситуация как следствие процесса глобализации: Сб. науч. трудов. – М.: РАН ИНИОН. Центр гуманитар. научн.-информ. исслед. Отд. Языкознания, 2018. – С. 6–25.
- Alpatov, Vladimir M. "Yazykovoy aspekt globalizatsii." In *Yazyk v global'nom kontekste: Sovremennaya yazykovaya situatsiya kak sledstvie processa globalizatsii: Sb. nauch. Trudov*, 6–25. Moscow: RAN INION. Centr gumanit. nauchn.-inform. issled. Otd. Yazykoznaniya, 2018 [In Russian].
- Беляева, Е.Е. Культурная интеграция как основная стратегия культурной политики Европейского Союза: монография. – М.: МПГУ, 2012. – 98 с.
- Belyaeva, Ekaterina E. *Kul'turnaya integratsiya kak osnovnaya strategiya kul'turnoy politiki Evropejskogo Soyuza: monografiya*. Moscow: MPGU, 2012.
- Вайсгербер, Й.Л. Родной язык и формирование духа. – М.: Книжный дом ЛИБОРОКОМ, 2009. – 232 с.
- Vajsgerber, Johann L. *Rodnoj yazyk i formirovanie duha*. Moscow: Knizhnyy dom LIBORO-KOM, 2009 [In Russian].
- Выготский, Л.С. Мышление и речь. – М.: Лабиринт, 2007. – 350 с.
- Vygotskij, Lev V. *Thought and Oration*. Moscow: Labirint, 2007 [In Russian].
- Головкин, Е.В. Проблема сохранения языкового разнообразия: исчезающая прагматика // Научное наследие Б.Н. Головина в свете актуальных проблем современного языкознания. – Нижний Новгород, 2016. – С. 18–22.
- Golovko, Evgenij V. "Problema sohraneniya yazykovogo raznoobraziya: ischezayushchaya pragmatika." In *Nauchnoe nasledie B.N. Golovina v svete aktual'nyh problem sovremennogo yazykoznaniya*, 18–22. Nizhny Novgorod, 2016 [In Russian].
- Головкин, Е.В. Переключение кодов или новый код? // Европейский университет в Санкт-Петербурге. Труды факультета этнологии. – 2001. – №. 1. – С. 298–316.
- Golovko, Evgenij V. "Pereklyuchenie kodov ili novyj kod?" *Evropejskij universitet v Sankt-Peterburge. Trudy fakul'teta etnologii*, no. 1 (2001): 298–316 [In Russian].
- Иоутсен, К. Английский язык как мировоззрение: Наброски метода. – М.: Издательские решения, 2018. – 198 с.
- Ioutsen, K. *Anglijskij yazyk kak mirovozzrenie: Nabroski metoda*. Moscow: Izdatel'skie resheniya, 2018 [In Russian].
- Кирилина, А.В. Лингвофилософская рефлексия в эпоху глобализации / Языковая ситуация в Европе начала XXI века: Сб. обзоров. – М.: РАН ИНИОН. Центр гуманитар. научн.-информ. исслед. Отд. Языкознания, 2015. – С. 122–135.
- Kirilina, Alla V. "Lingvofilosofskaya refleksiya v epohu globalizatsii." In *Yazykovaya situatsiya v Evrope nachala XXI veka: Sb. Obzorov*, 122–135. Moscow: RAN INION. Centr gumanit. nauchn.-inform. issled. Otd. Yazykoznaniya, 2015 [In Russian].
- Леонтьев, А.А. Путешествие по карте языков мира. – 2-е изд. – М.: Просвещение, 1990. – 144 с.
- Leont'ev, Aleksei A. *The Trip on World Language Map*. Moscow: Prosveshchenie, 1990 [In Russian].
- Леонтьев, А.А. Словарь Л.С. Выготского. – 4 изд., стереотипное. – М.: Смысл, 2021. – 176 с.
- Leont'ev, Aleksei A. *Slovar' L.S. Vygotskogo*. Moscow: Smysl, 2021 [In Russian].
- Леонтьев, А.Н. Проблемы развития психики: монография. – 4-е издание. – М.: Издательство Московского университета, 1981. – 584 с.
- Leont'ev, Aleksei N. *The Problems of Psychic Progress*. Moscow: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 1981 [In Russian].
- Неверов, А.Н., Айрапетян, А.С. Языковые рынки и инструменты их анализа // Психолого-экономические исследования. – 2019. – №2. – С.11–22.
- Neverov, Alexander N., Airapetian, Armen S. 2019, "Markets of language and the tools of its analysis." *Journal of Psycho-Economics*, no. 2 (2019): 11–22 [In Russian].
- Потебня, А.А. Мысль и язык. – Киев: СИНТО, 1993. – 192 с.
- Potebnya, Alexander A. *Mysl' i yazyk*. Kiev: SINTO, 1993 [In Russian].
- Рикер, П. Справедливое. – М.: Гнозис, Логос, 2005. – 304 с.
- Ricœur, Paul. *The Just*. Moscow: Gnozis, Logos, 2005 [In Russian].
- Солнцев, Е.М. Французский язык в современном мире (научно-аналитический обзор) // Языковая ситуация в Европе начала XXI века: Сб. обзоров. – М.: РАН ИНИОН. Центр гуманитар. научн.-информ. исслед. Отд. Языкознания, 2015. – С. 136–145.
- Solncev, Evgenij M. "Francuzskij yazyk v sovremen'nom mire (nauchno-analiticheskij obzor)." In *Yazykovaya situatsiya v Evrope nachala XXI veka: Sb. Obzorov*, 136–145. Moscow: RAN INION. Centr gumanit. nauchn.-inform. issled. Otd. Yazykoznaniya, 2015 [In Russian].
- Трошина, Н.Н. Английский язык в Германии // Английский язык на территории Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и за его пределами: Сборник научных трудов. – М.: РАН ИНИОН. Центр гуманитар. научн.-информ. исслед. Отд. языкознания, 2020. – С. 100–125.
- Troshina, Natal'ya N. "Anglijskij yazyk v Germanii." In *Anglijskij yazyk na territorii Soedinennogo Korolevstva Velikobritanii i Severnoj Irlandii i za ego predelami: Sbornik nauchnyh trudov*, 100–125. Moscow: RAN INION. Centr gumanit. nauchn.-inform. issled. Otd. yazykoznaniya, 2020 [In Russian].
- Трошина, Н.Н. Немецкий язык в современной Европе (научно-аналитический обзор) // Языковая ситуация в Европе начала XXI века: Сб. обзоров. – М.: РАН ИНИОН. Центр гуманитар. научн.-информ. исслед. Отд. Языкознания, 2015. – С.102–121.
- Troshina, Natal'ya N. "Nemeckij yazyk v sovremennoj Evrope (nauchno-analiticheskij obzor)." In *Yazykovaya situatsiya v Evrope nachala XXI veka: Sb. obzorov*, 102–121. Moscow: RAN INION. Centr gumanit. nauchn.-inform. issled. Otd. Yazykoznaniya, 2015 [In Russian].
- Хантингтон, С. Столкновение цивилизаций. – М.: АСТ, 2021. – 640 с.
- Huntington, Samuel. *The Clash of Civilizations*. Moscow: AST, 2021 [In Russian].
- Штейнке, К. Глобализация – регионализация и лингвистика // Глобализация – этнизация: Этнокультурные и языковые процессы. – М., 2006. – Кн. 1. – С. 249–258.
- Shtejnke, K. "Globalizatsiya – regionalizatsiya i lingvistika." In *Globalizatsiya – etnizatsiya: Etnokul'turnye i yazykovye processy* 1, 249–258. Moscow, 2006 [In Russian].
- Ammon, Ulrich. *Die Stellung der deutschen Sprache in der Welt*. B.; N.Y., 2014.

Ammon, Ulrich. The Position of the German Language in the World. B.; N.Y., 2014 [In German].

Ammon, Ulrich. "Thesen zur Abträglichkeit der EU-Sprachenpolitik für Deutsch als Fremdsprache." *Der Sprachdienst* 1 (2009): 16–19.

Ammon, Ulrich. "Theses on the Detriment of the EU Language Policy for German as a Foreign Language." *Der Sprachdienst* 1 (2009): 16–19 [In German].

Chaudenson, Robert. "Geolinguistics, Geopolitics, Geostrategy: The Case for French." In *Languages in a globalizing world*, edited by J. Maurais, M. Morris, 291–297. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Neverov, Alexander, Markelov, Anton, and Armen Airapetian. "Evaluating the Impact of Integration Processes on the Ethnopolitical Competition of Languages in the Baltic Region," *Baltic region* 13, no. 3 (2021): 58–77. <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2021-3-4>.

Van Parijs, Philippe. "L'anglais lingua franca de l'Union européenne : impératif de solidarité, source d'injustice, facteur de déclin?" *Économie publique*, no. 15 (2004/2): 3–22. <https://doi.org/10.4000/economiepublique.1670>.

Van Parijs, Philippe. "English Lingua Franca of the European Union: Imperative of Solidarity, Source of Injustice, Factor of Decline?" *Public Economics*, no. 15 (2004/2): 3–22 [In French].

Van Parijs, Philippe. "Must Europe be Belgian? On Democratic Citizenship in Multilingual Polities." In *The Demands of Citizenship*, edited by Catriona McKinnon and Iain Hampsher-Monk, 235–253. London & New York: Continuum, 2000.

Swaan, Abram. *Words of the World. The global language system*. Cambridge: Polity, 2002.

Сведения об авторе

Армен Самвелович Айрапетян,

к.ю.н., старший преподаватель Института прикладных экономических исследований
Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС,
Россия, 410031, город Саратов, ул. Соборная, 23/25.

e-mail: airapetian-as@ipei.ru

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 13 января 2022.

Переработана: 25 февраля 2022.

Принята к публикации: 1 марта 2022.

Финансирование

Исследование было проведено с использованием средств гранта Государственного института русского языка им. А.С. Пушкина при поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, научно-исследовательский проект «Оценка роли и конкурентоспособности русского языка на пространстве СНГ»

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Айрапетян, А.С. Европейский союз: движение к языковому равноправию или скрытой языковой монополии? // *Международная аналитика*. – 2022. – Том 13 (1). – С. 124–149.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-124-149>

The European Union: on the Path to Linguistic Equality or Hidden Language Monopoly?

ABSTRACT

The article discusses the use of different languages in the development of documents in the institutions of the European Union. It is explored by measuring various aspects of competition between languages. Measuring instruments are the polylingualism coefficient, the language integration index and the index of language monopolization. The purpose of the article is to determine the impact of integration processes in the European Union on the competition of languages and to assess the using of languages in the production of original documents in the European Parliament, the European Commission and the Council of the European Union, as well as in the proceedings of the Court of Justice of the EU. The linguistic capital of the population of the Union is also assessed on the basis of the proposed author's original methodology. The results of the research show that there is a strong trend towards an increase in language monopolization in all of the above mentioned EU institutions. The difference is that EU judges favor the French language, while the European bureaucracy prefers English. The author thinks that the EU member states that joined European integration after 2005 is a serious factor. They hastened the monopolization of the English language. The EU population aged 15 and over shows the opposite trend. Their level of linguistic competition was growing. The reasons for this were the recent waves of expansion of the Union and migration. Based on the analysis, it is concluded that the conditions for the growth of language competition have changed in the EU. If by 2000 it took place in the environment of stable bilingualism of the population of the Union, then in 2005 and 2012 it is characterized by the dominance of monolingualism with trends of its further growth. The European bureaucracy can continue to strengthen the economic motivation for learning English and position it as "minimally ethnized" and the only intercultural communication medium in the EU. In this sense, Brexit is more likely to be a factor not so much weakening as a further strengthening of the competitive position of the English language in the Union.

KEYWORDS

European Union, language market, language integration, language monopolization, polylingualism, language competition

Author

Armen S. Airapetian,

PhD in Law, Senior Lecturer at the Institute of Applied Economic Research of the Volga Region Institute of Management named after P.A. Stolypin – branch of the Russian Presidential Academy,
Russia, 410031, Saratov, Sobornaya st., 23/25.

e-mail: airapetian-as@ipei.ru

Additional information

Received: January 13, 2022. Revised: February 25, 2022. Accepted: March 1, 2022.

Funding

The study was conducted using a grant from the State Institute of the Russian Language A.S. Pushkin with the support of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, research project "Evaluation of the role and competitiveness of the Russian language in the CIS"

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

For citation

Airapetian, Armen S. "The European Union: on the Path to Linguistic Equality or Hidden Language Monopoly?" *Journal of International Analytics* 13, no. 1 (2022): 124–149.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2022-13-1-124-149>

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Представление рукописей на рассмотрение редакционной коллегией осуществляется через сайт журнала www.interanalytics.org в разделе «Отправить статью» или по электронной почте: submissions@interanalytics.org

Подача статьи осуществляется в формате двух файлов: текст статьи без указания сведений об авторе и текст с информацией об авторе. Такое разделение мотивировано правилами двойного слепого рецензирования. Во втором файле мы приветствуем указание идентификатора автора: ORCID, SPIN-код, Researcher ID, Scopus Author ID, РИНЦ Author ID.

Журнал выпускает аналитические материалы по трём направлениям: исследовательская статья, обзорная статья, рецензия.

Исследовательская статья содержит результаты самостоятельных исследований автора и несет добавочное научное знание. Обзорная статья даёт другим исследователям представление о текущем состоянии и направлении развития некоторой области знаний, теории или методов. Рецензия является критическим очерком о прочитанном научном исследовании.

Объем научной литературы, рассматриваемый автором, должен содержать как минимум 20 работ, в том числе и наиболее свежие по теме исследования. В список литературы не включаются ссылки на авторефераты, диссертации, учебники, учебные пособия, ГОСТы, распоряжения.

К публикации принимаются статьи объемом от 35 000 до 45 000 знаков с пробелами без метаданных. Материалы для рецензий принимаются в виде краткой (до 25 000 знаков с пробелами) аналитической рецензии на недавно вышедшую книгу по тематике журнала. Работа должна быть оригинальной. Неоригинальные материалы не принимаются к рассмотрению.

Аннотация объемом 250–300 слов должна содержать характеристику темы исследования и основные выводы. Аннотация должна быть представлена на русском и английском языках. После аннотации следуют ключевые слова (до 7 слов) также на двух языках.

При оформлении списка литературы, полные требования по которому указаны на сайте журнала www.interanalytics.org в разделе «Правила для авторов», не забудьте указать имеющийся DOI всех цитируемых работ. Указание DOI осуществляется путем добавления рабочей гиперссылки в конце библиографического описания работы. Проверить наличие DOI можно на сайте www.crossref.org, в разделе Simple Text Query.

За разрешением на перепечатку или перевод опубликованных в нашем журнале материалов обращаться в Редакцию.

Содержание статей не обязательно отражает точку зрения Учредителя и Редакции.

Адрес редакции:

Проспект Вернадского, 76Б, Москва, 119454.

Оформить подписку на журнал

«Международная аналитика» можно:

в почтовом отделении по каталогу «Пресса России» подписной индекс 38777; по интернет-каталогу ООО «Агентство «Книга-Сервис», а также по каталогам стран СНГ www.akc.ru

Международная аналитика. – 2022. – 13(1). – С. 1-149.

Подписано к печати: 18.03.22.

Формат: 108х70/16. Печать офсетная. Цена свободная.

Уч.-изд. л. 9,375. Тираж 200 экземпляров. Заказ

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии и множительной техники МГИМО МИД России.

119454, Москва, просп. Вернадского, 76.