

Ситникова Е.А.

Межправительственные институты в глобальном политическом пространстве: вызовы и перспективы

Ситникова Екатерина Андреевна — стажер, Программный офис Совета Европы в Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: sitnikovae2908@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [8035-5718](http://elibrary.ru/8035-5718)

Аннотация

Сопутствующие глобализации новые явления современного мира и, прежде всего, рост масштабов и глубины взаимозависимости при одновременном сохранении межстрановых разрывов в социально-экономическом, политическом и культурном развитии обусловили разбалансировку доселе, казалось бы, незыблемого миропорядка. При этом ключевой и, пожалуй, наиболее опасный дисбаланс состоит в растущей потребности в упорядочивании трансграничной активности, с одной стороны, и в очевидной стагнации крупнейших международных межправительственных организаций, представляющих сегодня каркас системы наднационального регулирования — с другой.

В этой связи целью данного исследования является анализ роли межправительственных институтов в обновленном транснациональном пространстве, а также выявление направления тех изменений, которые необходимы для успешного исполнения ими этой роли. Для достижения заявленной цели в статье рассматриваются последние тренды в системе международного взаимодействия, приведшие к «выпаду» из нее традиционных конструкций; через обзор ряда теоретических концепций, посвященных вопросу политической субъектности международных организаций, определяются уникальные ресурсы и функции последних; наконец, на основе полученных выводов делается заключение о наличии у существующих межправительственных организаций значительного конструктивного потенциала и приводятся некоторые способы наиболее полного его раскрытия в современном контексте. В частности, акцент делается на изменениях, связанных с позиционированием межправительственных институтов во внешней среде, — повышение их инклюзивности и переход к партнерскому формату функционирования.

Ключевые слова

Международные межправительственные организации (ММПО), глобальное управление, глобальные сети, политическая субъектность международных организаций, мультилатерализм, мультитейкхолдеризм, глобальное государственно-частное партнерство.

Повсеместная комплексная взаимозависимость¹ и фрагментация политического, экономического и правового пространств; ускорение социально-политической истории и косность поведенческих установок и систем управления²; обилие информационных потоков и одновременный дефицит информации;

¹ Термин «комплексная взаимозависимость» (complex interdependence) был впервые предложен Дж. Наем и Р. Кеохейном в работе «Сила и взаимозависимость» (Keohane R.O., Nye J.S.Jr. Power and Interdependence. Glenview: Pearson Education (Longman), 2012) для обозначения расширения и углубления мирохозяйственных связей, что, по их мнению, делает крупные военные столкновения между странами невыгодными и, соответственно, уменьшает их вероятность. Термин часто используется для описания этапа развития, непосредственно предшествовавшего глобализации.

² Баталов Э. Современные глобальные тренды и новое сознание // Международные процессы. 2012. Т. 10. № 1 (28). URL: <http://www.intertrends.ru/twenty-eight/02.htm> (дата обращения: 04.09.2015).

высочайший уровень интеллектуальной свободы и беспрецедентные возможности тотального контроля; оружие, чьи разрушительная сила и мощь практически исключают его использование — эти и многие другие потрясающие контрасты современности обусловили разбалансировку, казалось бы, незыблемого миропорядка, складывавшегося веками. Пожалуй, ключевой дисбаланс в этой неисчерпаемой совокупности несоответствий состоит в растущей потребности в упорядочивании трансграничной активности, с одной стороны, и в неприятии, а также в сомнительной реализуемости идеи общего демократического мирового правительства в условиях резких страновых различий — с другой. А.М. Слотер определила данный кризис управляемости как «парадокс глобализации»: «Мы нуждаемся в более сильных управленческих структурах на глобальном уровне, но боимся этого»³. То, что за пестрой лентой ежедневных событий мировой политики может порой показаться абстрактной задачей в долгосрочном периоде, воспринимается гораздо острее на региональном уровне: европейцы получили шанс понять на практике, насколько политическая интеграция более экономическая и как опасны последствия отставания первой от последней. Однако, в отличие от членов ЕС, ни одна страна мира не выбирает, присоединяться ли ей к системе мировой торговли или финансов — необратимая динамика глобализации освобождает их от этого выбора. Вместе с тем, как отмечает Роберт Кеохейн, глобализация заключает в себе большой потенциал взаимовыгодного сотрудничества, реализация которого в значительной степени зависит от создания эффективных институтов международной кооперации⁴. Поиск путей и условий для построения таких институтов исследователь называет одной из главных задач политологов и управленцев на заре XXI века и основой для сохранения демократического характера мировой политической системы⁵.

Ввиду сложности конструирования принципиально нового мирового порядка и связанных с этим рисков внимание научного сообщества закономерно все чаще обращается на уже существующие наднациональные институты и в первую очередь на международные межправительственные организации (ММПО) как единственных носителей суверенитета, пусть производного или делегированного, на глобальном уровне. Тем временем остов мирового управления в лице крупнейших универсальных

³ *Slaughter A.M.* A New World Order. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

⁴ *Keohane R.O.* After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

⁵ *Schouten P.* Theory Talk No 9: Robert Keohane on Institutions and the Need for Innovation in the Field // Theory Talks [Site]. 29.05.2008. URL: <http://www.theory-talks.org/2008/05/theory-talk-9.html> (accessed: 12.09.2015).

ММПО со всей очевидностью переживает период стагнации: Дохийский переговорный раунд превращается в нормальный режим работы ВТО без видимого конца, МВФ осыпают обвинениями в еще большем разжигании кризиса в странах — адресатах финансовой помощи, а ООН скорее напоминает «арену для взаимных упреков, нежели для решения проблем»⁶.

В свете вышеописанной ситуации автор данной статьи полагает целесообразной постановку двух исследовательских вопросов. Прежде всего, указывают ли наблюдаемые негативные тенденции на закат международных межправительственных организаций и их изживание себя в качестве базиса международного регулирования, или же это лишь симптом болезни, преодоление которой послужит толчком для адаптации и дальнейшего развития? Другими словами, обладают ли ММПО как автономные политические субъекты уникальными функциями, которые бы оправдывали их центральную роль в обновленном транснациональном пространстве? В случае положительного ответа логическим следствием становится постановка второго вопроса о возможных и разумных путях реформирования структуры и алгоритмов функционирования главных ММПО с целью их приспособления к новой мировой конфигурации. Однако для более адекватного рассмотрения заявленных проблем следует предварить его общим анализом современных социально-политических трендов, в которых кроются истоки неэффективности традиционных институтов.

Меняющийся контекст: от иерархий к сетям

Дебаты о том, являются ли сети как один из фундаментальных принципов социальной организации новинкой в области международных отношений или же они просто приобрели новые масштаб и силу, сегодня составляют одну из граней научного дискурса, посвященного глобальным сетям. Ниалл Фергюсон в своей недавней статье «Сети и иерархии» ищет зачатки многих поворотных исторических событий именно в столкновении этих двух типов социальных структур, доказывая, что борьба сетей и иерархий не есть уникальная характеристика современности, а «есть сама история»⁷. Так, трансграничные торговые и миграционные сети, пронизывавшие европейский континент, в свое время способствовали распространению книгопечатания, а затем,

⁶ *Thakur R.* The United Nations in Global Governance: Rebalancing Organized Multilateralism for Current and Future Challenges / United Nations, 2012. URL: http://www.un.org/en/ga/president/65/initiatives/GlobalGovernance/Thakur_GA_Thematic_Debate_on_UN_in_GG.pdf (accessed: 14.08.2015).

⁷ *Ferguson N.* Networks and Hierarchies // The American Interest. 2014. Vol. 9. No 6. URL: <http://www.the-american-interest.com/2014/06/09/networks-and-hierarchies/> (accessed: 04.09.2015).

уже с помощью этого новшества, идей Реформации, Просвещения, научной и индустриальной революций, тогда как цивилизации Востока с их меньшей степенью свободы и масштабными, всепроникающими иерархиями в течение длительного периода развивались автономно. И все же, несмотря на неоспоримые наличие и значимость сетевых эффектов, это был мир иерархий, в котором более хрупкие, нестабильные, менее предсказуемые сети, благодаря своему инновационному потенциалу, чаще отождествлялись с оппозиционными социальными явлениями и проявляли себя по большей части в эпохи перемен.

Примечательно, что именно XX столетие — время создания той системы наднационального регулирования и кооперации, по законам которой мы, по крайней мере, официально продолжаем жить сегодня, — Фергюсон по праву описывает как золотой век иерархий, характеризующийся господством крупных корпораций в экономике, и расцветом и упадком тоталитаризма, а также противостоянием великих держав в политике. Лига Наций, а затем и система ООН, оказавшаяся более успешным проектом, как механизмы управления проектировались лидирующими государствами той эпохи по своему образу и подобию: бюрократическими иерархиями с функциональной структурой. Будет справедливым отметить, что эти организации, подвергающиеся в настоящее время повальной критике и скепсису, в целом, закрывая глаза на случавшиеся просчеты, выполняли поставленную перед ними задачу поддержания стабильности и порядка⁸ до тех пор, пока составляли органичную часть окружающего их контекста.

То, в чем действительно заключается уникальность последних 15–20 лет, — это такая степень усиления и разрастания сетей, которая, пожалуй, впервые в мировой истории, позволяет им претендовать на роль системообразующего принципа глобального управления. При этом, опуская многочисленные сопутствующие социальные, экономические и технологические факторы, можно утверждать, что такой «сменой позиций» сети как социальный феномен обязаны своим намного более молодым тезкам — интернет-сетям. По своему определению строящиеся на

⁸ В этом отношении достаточно интересной может показаться работа «Идеи ООН, изменившие мир» (Jolly R., Emmeri L., Weiss T.G. UN Ideas That Changed the World // United Nations Intellectual History Project. Bloomington: Indiana University Press, 2009), которая, хоть и подготовленная самой организацией в рамках проекта «Интеллектуальная история ООН», содержит указания на некоторые привычные нам сегодня концепции и практики, которые были впервые предложены и разработаны внутри или под эгидой Организации и ее первых лиц. Большая часть «историй успеха» предсказуемо связана со сферами безопасности, прав человека и устойчивого развития. Включающая, помимо прочего, признание и обсуждение ряда неудач данная серия публикаций может быть оценена как ретроспективный анализ деятельности, но также и как своего рода попытка «оправдаться» в глазах общественности за более поздние ошибки и участвовавшие случаи бездействия.

коммуникациях и информационном обмене сети даже самого революционного в плане научных открытий XX века, в основе которых лежали такие средства связи, как телефон, телеграф или почта, которые возможно захватить или оборвать, были довольно уязвимы. В свою очередь, гиперболический скачок в скорости передачи информации и облегчение доступа к ней бесчисленного множества акторов самой различной природы повлекли выход подавляющего большинства существующих сегодня сетей из зоны какого-либо контроля, их обособление и самодостаточность. Став менее хрупкими, сетевые структуры одновременно сохранили свои основные преимущества: креативность, интерактивность, гибкость, способность к кросс-секторальной активности — те характеристики, которых, как правило, лишены послевоенные творения международной политической элиты.

Конечно, описание настоящих изменений в терминах дихотомии сетей и иерархий представляет собой лишь один из возможных теоретических подходов. Слотер, например, говорит о двух фундаментальных «сдвигах» в международной системе управления: от «национального» к «глобальному» — глобальным проблемам, рискам, возможностям, выгодам, интересам — и от «правительства» (*government*) к «управлению» (*governance*). Особый интерес применительно к данному исследованию представляет второй из «сдвигов», принимая во внимание то содержание, которое термин *governance* приобрел сравнительно недавно в национальном и наднациональном политических дискурсах: содержание, строящееся вокруг таких понятий, как децентрализация, участие, делегирование, самоорганизация. Так, теоретики евроинтеграции, а также ряд официальных документов ЕС описывают концепцию *Governance* прежде всего через включение в управление негосударственных акторов и выделяют эту идею как наиболее разумный подход к организации наднационального регулирования⁹. Д. Уэлч определяет *Governance* как «скоординированное, полицентричное управление, нацеленное на достижение определенного социального эффекта (в ориг. *outcome*. — E.C.)»¹⁰. В общем и целом,

⁹ Shore C. “European Governance” or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government // *European Law Journal*. 2011. Vol. 17. No 3. P. 287–303.

¹⁰ Welch D.A. “What is ‘Governance,’ Anyway?” // *Canadian Foreign Policy Journal*. 2013. No 19 (3). P. 253–258. Необходимо пояснить, что термины *output* и *outcome*, оба переводимые обычно как «результат», в англоязычной литературе, посвященной управлению в публичном секторе — государственных и некоммерческих организациях, — используются для разграничения понятий непосредственного результата деятельности / проекта (*output*) и вторичного результата, выраженного в решении той или иной общественной проблемы или повышении качества предоставляемых населению услуг (*outcome*). Иногда вместо *outcome* применяют выражение *social impact* («социальный эффект»), чем и объясняется целесообразность именно такого перевода в данном контексте.

можно заметить, что в обоих случаях речь по сути идет о сетевых структурах, а значит, вышеупомянутый второй «сдвиг» служит лишь немного измененным выражением того же феномена, что был описан ранее, а именно — перехода от иерархий к сетям. Слотер упоминает и о третьем «сдвиге», который, однако, уместнее рассмотреть в последней части статьи.

Добавляя к ослаблению власти национальных правительств «смену позиций» внутри самой группы государственных акторов, широко обсуждаемую в политической науке и практике, Р. Такур формулирует перечень основных проблем, лежащих в основе дестабилизации системы глобального управления (*global governance* в его первичном смысле) в начале XXI века:

1. Транснациональный характер большинства из наиболее серьезных современных угроз — терроризм, пандемии, изменение климата, истощение пищевых, водных и топливных ресурсов — при сохранении главных полномочий по их нивелированию в руках национальных правительств.

2. Несоответствие между распределением полномочий по принятию решений в международных институтах и реальным распределением военной и экономической силы в мире.

3. Несоответствие концентрации полномочий по принятию решений на закрытых межгосударственных площадках и ростом влияния негосударственных акторов, таких как рынки, корпорации и гражданское общество.

4. Взаимоисключающий разрыв между легитимностью и эффективностью международных институтов. В то время как универсальное членство и принцип «одна страна — один голос» делают процесс принятия решений в Генеральной Ассамблее ООН одним из самых демократических на наднациональном уровне, они же обрекают ее на несостоятельность в плане оперативного реагирования. Напротив, эксклюзивный характер «Группы восьми», хоть и при большей гибкости и производительности, заранее предопределяет крайне низкую легитимность ее решений¹¹.

Итогом совокупного воздействия факторов, подобных вышеперечисленным, явилась парализация той управленческой конструкции, которую Кеохейн и Най

¹¹ *Thakur R. The United Nations in Global Governance: Rebalancing Organized Multilateralism for Current and Future Challenges.* Приведенный перечень является неполным по сравнению с оригиналом.

называют «клубной моделью многостороннего сотрудничества»¹² и ключевым элементом которой выступают межправительственные организации. Соответственно данной модели, согласование интересов представляет собой закрытый процесс с участием высшей государственной элиты определенной секторальной принадлежности (министры финансов, здравоохранения и пр.) и из небольшой группы ведущих стран, а прочие же акторы, в числе которых негосударственный сектор и подавляющее большинство стран мира, во избежание «шумов» и затормаживания процесса, к принятию решений не допускаются, получая лишь уже готовый «продукт» на выходе. Сегодня с абсолютной очевидностью можно утверждать, что подобная модель неадекватна тем изменениям, которые произошли во внешней среде ее функционирования.

Таким образом, приспособленные скорее для урегулирования «перемещений» силы внутри узкого круга государств, ММПО в новых условиях ее «распыления»¹³ (пункты 2 и 3 в списке глобальных вызовов, по Р. Такуру) рано или поздно оказываются в тупике бездействия, как, например, ООН в ситуациях с руандским геноцидом, сирийской гражданской войной или продлением Киотского протокола. Аналогичным образом разлад в работе ВТО во многом спровоцирован увеличением количества влиятельных голосов и мнений, с которыми приходится считаться, так как схема «преференциальный режим взамен на голос» устарела. Более того, эти же ММПО часто демонстрируют неспособность справляться с межсекторными задачами и инертность в отношении применяемых методов регулирования. Последнее наглядно иллюстрирует все тот же кейс Всемирной торговой организации, продолжающей опираться на тарифные меры, эффективность которых сомнительна в условиях распространения глобальных производственных цепочек и вытекающей потребности в более глубоких согласованиях, затрагивающих такие сферы, как налогообложение или уровень защиты материальной и интеллектуальной собственности, — сферы, которые

¹² *Keohane R.O., Nye J.S., Jr.* Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. Paper prepared for the American Political Science Convention, Washington, D.C., August 31 — September 3, 2000.

URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjABahUKEwjShuTF4aTIAhVCVxoKHQAeA5A&url=https%3A%2F%2Fresearch.hks.harvard.edu%2Fpublications%2FgetFile.aspx%3Fid%3D4&usg=AFQjCNHyVV6MsjkiBQ1T4uVFNNN9GPFxpw&sig2=khwGDrktp6WyWKKYNWivwQ&cad=rjt> (accessed: 10.09.2015).

¹³ *Най Дж.С.* Будущее власти / Пер. с англ. В.Н. Верченко. М.: AST Publishers, 2014.

никогда доселе не составляли международную повестку дня, традиционно находящиеся в исключительной компетенции суверенных государств¹⁴.

Закономерно, что подобный паралич побуждает государства, корпорации, негосударственные организации (НГО) и прочих субъектов международных отношений к поиску иных более гибких, «обходных» путей к достижению компромисса для воплощения своих интересов, результатом чего выступают тренды регионализации и приватизации пространства мировой политики. Статистика говорит сама за себя: в 2014 году из 67 139 институтов, позиционирующих себя как международные организации, 97,1% составляли негосударственные образования. При этом, на долю региональных организаций приходилось 73% межправительственных и 77% неправительственных международных организаций¹⁵.

Однако, ввиду своей преимущественной нацеленности на достижение тактических выгод, такие «внесистемные» виды кооперации, как правило, довольно близоруки, не учитывают всех переменных современной мирополитической системы и с большой вероятностью повлекут за собой глобальные стратегические издержки, некоторые отголоски которых прослеживаются уже сейчас. Во-первых, «внесистемность» практически синонимична отсутствию ответственности, а значит, даже при наличии двусторонних обязательств по договору, вопрос о возможных негативных экстерналиях от такого партнерства остается нерешенным¹⁶. Во-вторых, налицо опасность чрезмерной «зарегулированности» политико-экономического пространства или, другими словами, такой ситуации, когда излишняя свобода в выборе наиболее «удобного» правового режима оборачивается плодородной почвой для оппортунистических практик. Согласно данным ВТО, международную торговлю уже сегодня регулируют около 400 региональных торговых соглашений и сотни уведомлений о новых проектах таких соглашений приходят ежегодно¹⁷. Наконец, в-третьих, асимметричное распределение силовых ресурсов и ресурсов влияния в сетях в отсутствие официального балансирующего механизма несет в себе опасность

¹⁴ Baldwin R. WTO 2.0: Thinking Ahead on Global Trade Governance // Vox. The Centre for Economic Policy Research policy portal. 22.12.2012. URL: <http://www.voxeu.org/article/wto-20-thinking-ahead-global-trade-governance> (accessed: 16.09.2015).

¹⁵ Yearbook of International Organisations 2014–2015. Brussels: Union of International Associations, 2014. Vol. 5: Statistics, Visualizations and Patterns.

¹⁶ Бордовских А.Н., Соловьев А.И. Политические сети как новый источник политического риска // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С. 185–212. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2015/vipusk_51_avgust_2015_g./pravovie_i_politicheskie_aspekti_upra_vlenija/bordovskikh_soloviev.pdf (дата обращения: 05.09.2015).

¹⁷ The Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS) // World Trade Organization [Official Site]. URL: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (accessed: 16.09.2015).

образования глубоких односторонних зависимостей, например, от собственников информационных каналов, что неизбежно усугубит проблему мирового неравенства и сведет степень демократичности глобального управления к минимуму.

Эти и многие другие возможные угрозы в очередной раз подчеркивают, что в ситуации комплексной взаимозависимости пути повышения эффективности следует искать в гомогенизации и упорядочивании системы международного регулирования, нежели в ее фрагментации, а также что ключи от этой системы в конечном итоге должны сохраняться в руках суверенных государств как единственных субъектов, обладающих общепризнанной легитимностью. Следовательно, требуется построение новых универсальных структур межправительственного сотрудничества или же реформирование старых. И хотя современная политическая наука вряд ли может пожаловаться на нехватку проектов в данной области, многие из этих подходов базируются на узком понимании межправительственной организации. В частности, они недостаточно учитывают тот факт, что ММПО, и в особенности система ООН, могут предложить нечто большее, чем простое сопровождение технической и правовой сторон сотрудничества.

Политическая субъектность ММПО

Вопрос об уникальности того места, которое занимают главные межправительственные организации в современном мире и, следовательно, того вклада, который они вносят и могут внести в мировое развитие, тесно связан с вопросом об их политической субъектности. Обращаясь к проблемам онтологии, можно заметить, что основой выделения такого института, как ММПО, зачастую является их правовой статус, чем отчасти объясняется принадлежность большинства специализированных исследований ММПО к области права, нежели политологии (особенно в отечественной науке). Так, в документах ОЭСР¹⁸ и ООН¹⁹ «международная организация» (под которой обычно подразумевается именно межправительственная) определяется как организация, созданная через заключение международного договора и обладающая отдельной по отношению к своим учредителям правосубъектностью. Такие определения, однако, не позволяют сделать какого-либо вывода о наличии у

¹⁸ OECD Glossary of Statistical Terms. Paris: OECD Publications, 2008.

URL: http://conf.unog.ch/tradfrweb/Traduction/Stat_Documents/OCDE-Statistics%20Glossary-ENG.pdf (accessed: 16.09.2015).

¹⁹ El-Erian A. Third Report on Relations between States and Inter-governmental Organizations. Topic: Representation of States in Their Relations with International Organizations (Document A/CN.4/203 and Add.1-5) // The Yearbook of the International Law Commission. 1968. Vol. 2. P. 119-162. URL: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_203.pdf (accessed: 16.09.2015).

ММПО признаков, указывающих на возможность выделения их в качестве отдельных *политических* акторов.

Подобная неясность является логическим следствием отсутствия научного консенсуса по этому вопросу, корни которого лежат в противоречивой природе самих межправительственных организаций, создаваемых для регулирования деятельности тех, кто их основал и благодаря кому они существуют. Оба полюса этой проблемы, которую обычно описывают в терминах дихотомии агентов и структур и которая занимает одно из центральных мест в теории международных организаций, представляют различные теоретические концепции, как правило, противопоставляемые другу. Для целей данного исследования интересны обе точки зрения как определяющие различные группы функций ММПО.

Одна из версий систематизации взглядов на правомочность наделения ММПО статусом политического субъекта довольно ясно изложена Яном Хёрдом и включает в себя такие аналитические концепты, как контрактуализм, теория международных режимов и конструктивизм²⁰. Первый из них, как следует из его названия, опирается на теорию контрактов и сосредоточивает свое внимание на соглашениях, лежащих в основе учреждения той или иной ММПО. В этом смысле организация рассматривается как медиатор, механизм снижения транзакционных издержек согласования, и в целом ее создание выступает скорее как побочный продукт взаимодействия, а не как одна из его целей. При этом любые проявления независимой акторной активности такого «продукта» объясняются просчетами в переговорном процессе и общим несовершенством контрактов.

Напротив, значительные созидательные возможности признаются за межправительственными организациями в теории международных режимов, а именно — возможности по конструированию мирового нормативного режима, состоящего из правил и практик, которые, будучи раз принятыми, выступают уже как данность для государств-членов. Важно отметить, что термин «правовой режим» был бы здесь некорректен, так как деятельность ММПО выходит далеко за пределы объективного издания формальных норм и распространяется на неформальные обычаи, установки и даже ценности, могущие носить форму как юридически не обязывающих (рекомендательных) нормативных актов, так и вовсе оставаться в аморфном

²⁰ Hurd I. Choices and Methods in the Study of International Organizations // Journal of International Organizations Studies. 2011. Vol. 2. No 2. P. 7–22. URL: http://journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOSfinal_3_1.pdf (accessed: 10.08.2015).

несформулированном виде, и в обоих случаях речь будет идти уже о «мягкой силе»²¹, а не силе принуждения. Например, если в случае стихийного бедствия в государстве N соседнее государство, обладая достаточными ресурсами, не окажет гуманитарную помощь, это может серьезно подорвать доверие и симпатию остальных стран, даже несмотря на то, что оказание такой помощи ни в коем случае не является обязательным. Конечно, как утверждают сторонники данной теории, суверенное государство, особенно сильное в военном и экономическом отношениях, может в любой момент отказаться от следования букве писаного и неписаного международного закона, но в таком случае оно будет испытывать на себе последствия такого решения, выраженные, например, в международном осуждении, а уже одно это указывает на автономный конструктивный потенциал ММПО. Классическим примером, обычно используемым для иллюстрации данного тезиса, выступает резкое падение имиджа США и их привлекательности как дипломатического партнера после вторжения в Ирак в 2003 году.

Не отступая от научной традиции, Хёрд в своей статье приводит и третью систему взглядов на рассматриваемую проблему, которая как бы примиряет два оппозиционных подхода и ищет компромиссное решение. В фокусе внимания конструктивизма находятся динамические аспекты мирового порядка, «конструирование» которого никогда не останавливается и подразумевает совместное и попеременное воздействие и государств, и создаваемых ими институтов. Данной теории наиболее близко понимание международной организации как держателя некоего набора ресурсов — нормотворческих, легитимности и пр., — а степень ее автономности в каждой конкретной ситуации зависит от того, насколько контроль над этими ресурсами принадлежит самой организации или внешним акторам. В первом случае ММПО могут частично направлять вектор внешней или даже внутренней политики государств, «обменивая» необходимое поведение на предоставление материальных (МВФ), правовых (Совет Европы и Европейский суд по правам человека) и других типов ресурсов. Необходимо также заметить, что в последнее время уникальный ресурс наднационального правотворчества и правоприменения

²¹ Термин «мягкая сила» (*soft power*) был введен Дж. Наем в 1990 году для обозначения способности субъекта мировой политики оказывать влияние, порой неявное, посредством создания привлекательного образа, внушения доверия, использования культурных каналов, апеллирования к ценностям и пр. в противоположность принуждению. По Наю, в современных условиях глобальной взаимозависимости область применения и польза «твердой силы» (прямого военного или экономического принуждения) снижаются, а потому успешная внешняя политика невозможна без владения ресурсами «мягкой силы» и способами их эффективного использования. В 2003 году, однако, Най развил свою концепцию, дополнив ее термином «умная сила» (*smart power*), под которым понимается умелое контекстуальное сочетание «твердых» и «мягких» механизмов.

оказывается не более, если не менее значимым, чем право на *интерпретацию* явлений, правил и событий тем или иным образом, в связи с чем позиция, например, ООН может определить баланс сил в участвовавших информационных войнах. Кроме того, благодаря своей репутации, доверию к ним и широкой узнаваемости, эмблемы и наименования международных организаций нередко превращаются в своего рода «бренды» (Программа развития ООН (*UNDP*), Глобальный договор и даже «миротворческие операции»), лицензия на использование которых повышает легитимность, престиж или привлекает внимание к корпорации / НГО / отдельному проекту. Однако, конечно, даже в ситуации контроля ММПО над своим «брендом» не исключены случаи фрирайдерства, что хорошо видно на примере Глобального договора.

В целом проблема «агент — структура» имеет довольно много альтернативных вариантов уложения ее в рамки различных теоретических школ. Так, например, С. Баркин пишет о реализме, интернационализме и универсализме, причем два последних подхода, признавая ключевую роль международных организаций в создании трансграничных режимов, различаются оценкой значения государственных акторов: если интернационализм оставляет за ними (а значит, и за ММПО) центральное место на мировой арене, то универсализм идет дальше, предоставляя лидирующие позиции в руководстве глобальной политикой мировому сообществу и гражданским акторам — то есть акцент, по существу, смещается уже в сторону международных неправительственных организаций (МНПО). Будучи выразителями общественного мнения, международные организации призваны служить не посредниками между государствами, а дополнением к ним или даже частичной их заменой²².

Не менее интересная интерпретация Кеохейна состоит в употреблении таких более широких, фундаментальных теорий международных отношений, как реализм и институционализм. При этом в поисках золотой середины он не прибегает к некоей «нейтральной» теории, а посредством последовательного анализа примиряет обе точки зрения, определяя получившееся произведение как «институциональную модификацию реализма»²³. Суть этой неолиберальной «модификации» состоит в утверждении о том, что основные послышки реализма — анархический характер международной системы и исключительно эгоистические стремления государств — не обязательно означают невозможность сотрудничества последних. Более того, именно благодаря существованию международных институтов и норм, которые они создают и

²² *Barkin J.S.* International Organization: Theories and Institutions. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

²³ *Keohane R.O.* Op. cit.

поддерживают, государства могут реализовывать свои национальные интересы с наименьшими потерями — путем кооперации. Таким образом, институты «расширяют возможности национальных правительств, а не ограничивают их».

Последний тезис в частности и в общем вся совокупность выводов приведенных здесь теорий, пусть и представляют критически малую долю всего диапазона научных разработок в данной области, тем не менее позволяют сделать два важных для целей данного исследования заключения. Прежде всего, это вывод о том, что ММПО, очевидно, обладают такими функциями, которые — некоторые в силу их положения и накопленного опыта (снижение издержек кооперации), некоторые в силу их межгосударственной природы (легитимность и правовые полномочия наднационального уровня), а некоторые и вовсе в силу чисто временного фактора (сложившаяся с годами репутация, доверие и «бренды») — присутствуют только у них или исполняются ими наиболее эффективно, а потому делают успешную замену существующей сегодня системы главных ММПО, по крайней мере в ближайшем будущем, маловероятной. Во-вторых, некоторые из рассмотренных идей, особенно находящиеся в тесной связи с современными социальными трансформациями (например, универсализм с его подчеркнута ключевой ролью «третьего сектора»), задают направление дальнейшему анализу тех возможных изменений, которые позволили бы на основе этих уникальных функций «встроить» межправительственные организации в новую сетевую структуру глобального управления.

Однако существует еще один ключ к пониманию политической субъектности современных межправительственных организаций и в первую очередь организаций системы ООН как ее каркаса, и этот ключ, как ни парадоксально, лежит вне плоскости политологических теорий, имея объективную правовую оболочку в виде статьи 99 Устава ООН. Так, если статья 100, содержащая нормы о строго международном характере организации и ее служащих и их политической неангажированности, в основном повторила положения Устава Лиги Наций и в очередной раз определила правовую субъектность МО, то предыдущая статья, наделяющая Генерального Секретаря правом инициировать рассмотрение любых вопросов по своему усмотрению, стала поистине революционной, так как фактически наделила ООН как *отдельного политического субъекта* правом голоса. Это означает, что, будучи одновременно связанной требованиями политической нейтральности по отношению к остальным

странам, организация по закону может иметь собственную политическую позицию²⁴. В этих условиях «голос» ООН со временем превратился в голос тех, у кого его нет: беднейших стран, незащищенных групп населения, неродившихся поколений, — что в конечном счете определило центральную роль организации в области продвижения и защиты идей развития. Цели развития тысячелетия (*Millennium Development Goals, MDGs, 2000–2015*) и новые Цели устойчивого развития (*Sustainable Development Goals, SDGs, 2015–2030*) на практике демонстрируют способность ММПО привлекать внимание к общим задачам и мобилизовать самые различные группы акторов на их решение.

Таким образом, есть все основания говорить о том, что, с передачей мандата ММПО, по сути происходит их функциональное и политическое обособление от своих учредителей. При этом то место, которое ММПО занимают в результате этого обособления в системе международного управления, настолько значительно, что, даже при нахождении других действенных способов сотрудничества, альтернативные издержки такого «обхода» будут крайне велики. Вместе с тем, при условии некоторых изменений в структуре и, в особенности, в позиционировании межправительственных организаций в меняющемся мире, вышеопределенные присущие только им функции с высокой вероятностью позволят им сохранить статус несущих конструкций глобального управления.

Возможные пути адаптации

В настоящее время большинство предложений по преодолению кризиса управляемости, назревшего в системе международных отношений в последние годы, связано с реформированием внутренней структуры ключевых ММПО. Такие проекты в отношении, например, ООН обычно включают изменение порядка формирования и процедуры принятия решений в Совете Безопасности, передачу более широких полномочий более демократичной по характеру и инклюзивной Генеральной Ассамблее, корректировку процесса избрания директоров специализированных учреждений и т. д.

Встречаются и более оригинальные и радикальные теории, к которым, пожалуй, по праву можно причислить развитие уже упомянутой идеи А.М. Слотер. Согласно ей, третий «сдвиг» в организации глобального регулирования должен представлять собой переход от «единого правительства» (*unitary state*) к

²⁴ *Hammarskjöld D.* The International Civil Servant in Law and in Fact. Lecture delivered to Congregation at Oxford University, 30 May 1961 // United Nations [Official Site]. URL: <http://www.un.org/Depts/dhl/dag/docs/internationalcivilservant.pdf> (accessed: 15.09.2015).

«дезагрегированному правительству» (*disaggregated state*)²⁵. Отталкиваясь от предпосылки о том, что повсеместно распространенная сегодня практика межгосударственной коммуникации преимущественно через глав государств или зарубежные ведомства неверна, Слотер ищет решение в организации «межправительственных сетей» (*intergovernmental networks*), напрямую связывающих между собой отдельные структурные единицы — министерства, парламенты, суды — национальных систем государственного управления. К. Абботт в своем недавнем исследовании для ОЭСР называет такие образования, получающиеся в результате «дезагрегации» государств, «трансправительственными институтами» (*transgovernmental institutions*) и среди основных их преимуществ отмечает: большую легкость в достижении компромисса ввиду общности специализации и опыта; большую гибкость ввиду отсутствия необходимости согласовывать свою позицию со всеми ветвями власти; повышенное качество решений как следствие привлечения компетентных экспертов; отсутствие необходимости официальной ратификации решений (хотя последнее, впрочем, лишает их обязывающего характера)²⁶. Автор также указывает на то, что тенденция перехода к «трансправительственным институтам» хоть и нова, но уже имеет место и активно развивается. В качестве яркого примера такой организации Абботт приводит созданный в 2012 году Совет по финансовой стабильности (*Financial Stability Board, FSB*), объединяющий центральные банки и министерства финансов. Кроме того, исследователь подмечает некоторые случаи использования данного принципа работы и такими старыми организациями, как Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ).

Безусловная значимость этих и подобных им проектов, а также их обоснованность и своевременность с точки зрения глобального перехода к сетевому принципу социальной организации не вызывают сомнений, и все же применительно не к созданию новых, а к «реанимации» уже существующих ММПО, которые, как было выяснено ранее, имеют определенную ценность, они либо довольно ограничены, либо нацелены скорее на длительную перспективу. В ближайшем же периоде наиболее действенным способом не простого поддержания работоспособности, но раскрытия конструктивного потенциала ММПО представляются изменения, направленные вовне,

²⁵ *Slaughter A.M.* Op. cit.

²⁶ *Abbott K.W.* International Organizations and International Regulatory Co-operation: Exploring the Links // International Regulatory Co-operation and International Organizations: The Cases of the OECD and the IMO. OECD Publishing, 2014. P. 17–44.

URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/international-regulatory-co-operation-and-international-organisations_9789264225756-en#page18 (accessed: 06.11.2015).

то есть изменения *позиционирования* межправительственных организаций во внешней среде функционирования. Из первой части статьи можно сделать вывод о том, что в современных условиях рычаги управления мировым политико-экономическим пространством вероятнее всего окажутся не у того, кто занимает вершину иерархии, а у того, кто находится *в центре сети*. В этой связи справедливым будет отметить, что те уникальные функции, которые призваны или не призваны, но могут исполнять ММПО и которые были рассмотрены во второй части, позволяют им занять это место.

Сегодня, продолжая в большинстве случаев оперировать в рамках подхода, согласно которому система мирового управления представляет собой пирамиду, на верхней части которой располагаются они, наднациональные межправительственные институты, даже такие сильные всеохватывающие организации, как ООН или ВТО, постепенно вытесняются на задворки этой системы, потому как иерархия не может управлять сетью: ей не хватает для этого ни скорости, ни гибкости, ни креативности. Напротив, подобно тому, как многосторонние торговые соглашения (*multilateral trading agreements*), популярные сегодня и способствующие эрозии авторитета ВТО, базируются вокруг старых и новых центров торговли, органично отвечая на запросы рынка, ММПО, используя свои преимущества, могут так же органично встраиваться как в уже образовавшиеся центры коммуникации, где, например, актерам не хватает опыта сотрудничества, доверия или требуется формализация взаимодействий, так и заполнять сетевой вакуум, проявляя инициативу и связывая самых разнообразных акторов с похожими целями и комплементарными ресурсами. Следовательно, основной задачей ММПО XXI века, в отличие от века XX, становится уже не защита суверенитета государств и обеспечение их независимости друг от друга, а способствование эффективной взаимозависимости и управление асимметриями перед лицом объективного феномена глобализации.

Закономерно, что выполнение подобной миссии подразумевает прежде всего повышение открытости и инклюзивности ММПО, подключение ими к своей деятельности всего многообразия участников сетей, включающего корпорации и бизнес-ассоциации, государства и отдельные национальные агентства и ведомства, внутригосударственные регионы, НГО и даже индивидуальных акторов. При этом речь идет не о простом ведении списка НГО с тем или иным статусом при ЭКОСОС — эта практика существует уже почти три четверти века — а об установлении полноценных партнерских отношений, направленных на конкретный результат. Анализируя такой тип взаимоотношений на глобальном уровне, некоторые исследователи

международного порядка вводят понятие «мультистейкхолдеризма» (*multistakeholderism*), или «мультистейкхолдерной модели управления» (*multistakeholder governance model*). Будучи принципиально отличным от традиционного мултилатерализма, предполагающего сотрудничество трех или более государств, мультистейкхолдеризм определяется как «вовлечение двух или более типов акторов в общий процесс управления, направленный на решение какой-либо общественной задачи, характеризующийся полиархичностью и основанный на определенных процедурных нормах»²⁷. Примечательно, что далее авторы цитируемого определения среди основных типов, или «классов», таких акторов называют государства, ММПО, бизнес и гражданское общество, подчеркивая выделение межправительственных организаций в отдельную группу и объясняя его, в том числе, наличием специфических, рассмотренных ранее ресурсов.

На практике такой подход к организации транснационального управления уже начинает проявляться в форме еще только зарождающегося института глобального государственно-частного партнерства (*global public-private partnership, PPP*), направленного, как правило, на решение актуальных трансграничных общественных проблем и не подразумевающего получение бизнес-участниками прямой прибыли, что в корне отличает данный концепт от привычного для нас понимания ГЧП как коммерческого партнерства государства и предприятий. Глобальное ГЧП с точки зрения своей «частной» (*private*) составляющей включает не только бизнес, но и многочисленных представителей «третьего сектора», научного сообщества, индивидуальных доноров средств — или, иными словами, открыто для участия акторов любого типа, а его основополагающая идея состоит в создании эффекта синергии для выполнения комплексной и масштабной задачи, которую невозможно решить усилиями одного или малой группы субъектов²⁸.

Помимо общей заявленной цели, глобальное партнерство имеет природу взаимовыгодного симбиоза, при котором каждая из сторон закономерно ожидает отдачу на свои «инвестиции» в том или ином виде. Например, через НГО могут обеспечиваться лучшее понимание потребностей на локальном уровне, большая прозрачность, а также обратная связь со стороны бенефициариев или местных

²⁷ DeNardis L., Raymond M. Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution // *International Theory*. 2015. Vol. 7. No 3. P. 1–45. URL: http://journals.cambridge.org/abstract_S1752971915000081 (accessed: 12.09.2015).

²⁸ Stadtler L. *Designing Public-Private Partnerships for Development*: Thèse No 790. Docteur ès sciences économiques et sociales mention: gestion d'entreprise. Genève, 2012. URL: http://www.internationalstudies.ch/system/files/phd_thesis_stadtler_public_version_0.pdf (accessed: 15.09.2015).

сообществ на различных этапах реализации проекта; в свою очередь, участие в партнерстве позволяет общественным организациям популяризовать проблему, над которой они работают, привлечь сторонников к своей деятельности и, конечно, получить экспертную и материальную поддержку для успеха этой деятельности. Кроме очевидных финансовых вливаний, крупнейшие ТНК приносят в партнерские проекты накопленный опыт в областях рекламы, логистики, свои связи с исследовательскими центрами или же собственные научно-исследовательские и опытно-конструкторские ресурсы (лаборатории при фармацевтических компаниях) и т. д. Интерес же компаний, в отличие от классического ГЧП, в данном случае тесно связан с понятием корпоративной социальной ответственности (*corporate social responsibility, CSR*) и воплощается в не прямых выгодах в форме улучшения репутации, повышения социальной и политической легитимности, что в последнее десятилетие стало одним из главных факторов успешной бизнес-стратегии, особенно в среде богатых корпораций с узнаваемым брендом²⁹. Вместе с тем правительства нередко подкрепляют такую мотивацию предоставлением более осязаемых стимулов своим бизнес-партнерам.

Хотя коммуникационная структура глобальных партнерств, как уже было отмечено, строится по сетевому принципу и поэтому большинство партнеров могут сотрудничать друг с другом напрямую, роль ММПО в существовании и поддержании жизнеспособности таких начинаний сложно переоценить, ибо последние представляют собой широкое пространство для потенциальной реализации всего спектра разноплановых ресурсов и возможностей межправительственных организаций: от первоначального связывания акторов между собой посредством обширной сети контактов, предоставления площадки и организации переговорного процесса, его упорядочивания через опору на свои налаженные внутренние процедуры и координации деятельности, с одной стороны; до инициирования проекта, переговоров с правительствами стран, получающих поддержку, и стран-доноров, подготовки правового поля и обеспечения глобального общественного резонанса — с другой³⁰. Таким образом, большинство партнерств, как правило, строятся вокруг крупной ММПО, работающей в проблемной области, которая становится своеобразным

²⁹ Moore M., Khagram S. On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No 3. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. March 2014. URL: http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/research/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf (accessed: 04.09.2015).

³⁰ Stadler L., Probst G. How Broker Organizations Can Facilitate Public-Private Partnerships for Development // European Management Journal. 2012. Vol. 30. No 1. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263237311000727> (accessed: 18.09.2015).

«менеджером» проекта. В то же время представляется, что в таком формате работы кроются перспективы более полного исполнения ММПО своей миссии, которая на сегодняшний день с различными вариациями в конечном счете сводится к гармоничному и стабильному развитию мирового сообщества. В свете последнего факта, в частности, глобальные ГЧП часто называют также «ГЧП во имя развития» (*PPPs for development*).

Среди примеров наиболее заметных глобальных партнерств, образованных в разное время в период с конца 1990-х годов, можно привести проекты «Глобальное партнерство в образовании» (*Global Partnership for Education*), «Устойчивая энергетика для всех» (*Sustainable Energy for All*), «Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией» (*Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*), «Каждая женщина, каждый ребенок» (*Every Woman, Every Child*) и др., функционирующие при содействии ВОЗ, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, ЮНЕП, Всемирного банка и многих других межправительственных организаций.

Вместе с тем, осознание необходимости перехода к большей инклюзивности и первые шаги на этом пути неизбежно сопровождаются столкновением с сопутствующими такому переходу трудностями, что обуславливает растущую потребность в подкреплении практических инициатив соответствующими аналитическими разработками. В этом направлении активно работают учрежденный в 2007 году форум «Сотрудничество во имя развития» (*Development Cooperation Forum*) при ЭКОСОС ООН³¹, а также ОЭСР, которая выпускает ежегодные отчеты о прогрессе в области глобальной кооперации, содержащие как теоретические материалы ведущих мировых исследовательских центров, так и практические кейсы³². Однако новизна инструмента и невероятная сложность объединения совершенно различных взглядов, интересов, ценностей, тактических целей и принципов работы, к сожалению, пока приводят к тому, что количество примеров бесспорного успеха среди проектов такого типа ничтожно мало. Так, множество трудностей связано с этапом реализации даже самых тщательно и грамотно спланированных партнерств: поддержание постоянной коммуникации и заданных темпов работы, преодоление инерции, которой неизбежно подвержены такие массивные конструкции, сохранение высокого уровня прозрачности

³¹ Development Cooperation Forum // United Nations Economic and Social Council [Official Site]. URL: <http://www.un.org/en/ecosoc/dcf/> (accessed: 18.09.2015).

³² Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action. Paris: OECD Publishing, 2015. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315041e.pdf?expires=1443180055&id=id&accname=guest&checksum=421F67087739283ECA0EE5AED247E2ED> (accessed: 02.09.2015).

и отлаженных каналов отчетности и пр. Кроме того, особый статус ММПО и их исключительные правовые полномочия, являясь ключевым фактором обеспечения стабильности, порядка и законности в деятельности партнеров, одновременно несут угрозу для инновационной свободы, так выгодно отличающей сетевые отношения.

В свете всего этого, принимая во внимание беспрецедентно высокий уровень компетентности, необходимый для эффективной организации работы сети, и несомненный потенциал партнерских проектов как наиболее реализуемого на данный момент способа встраивания ММПО в современный контекст, можно сделать вывод о том, что изучение особенностей и принципов функционирования межправительственных организаций внутри сетевых структур должно не только составлять повестку дня практиков глобального управления и проектного менеджмента, но и рассматриваться как одно из новых и перспективных полноценных направлений теории международных организаций.

* * *

Современный мир зависимостей, уязвимостей, асимметрий и дисбалансов, в котором сеть может уравнивать национальное правительство и отдельного индивида, порождает объективные опасения о том, что станет даже с самыми развитыми демократиями в том случае, если одна или несколько из суверенных «иерархий» вновь, как это всегда случалось в истории, поставят сети под свой контроль и переведут их в разряд одного из своих инструментов. Справедливости ради стоит отметить, что громкие разоблачения отдельных попыток, уже предпринимаемых в данном направлении, делают подобные идеи менее фантастическими. Противоположный по содержанию, но в равной степени пессимистический сценарий заключается в дальнейшем высвобождении сетей с последующей эрозией международного права и ответственности и окончательной фрагментацией мирового порядка.

Рассмотренные в данной статье изначально присущие и приобретенные в ходе эволюции системы международных отношений уникальные характеристики международных межправительственных организаций делают последних, пожалуй, главным из известных механизмов, с помощью которого возможно предотвратить скатывание разбалансированного мира к той или иной крайности. В этом смысле противоречивая природа ММПО оборачивается их способностью совмещать несовместимое: сохранить мировой порядок не хрупким, но эластичным, не тоталитарным, но управляемым, снизить связанные с сетями риски и использовать их

преимущества для ускоренного развития. Таким образом, в руках ММПО как отдельных субъектов мировой политики и управления находятся возможности по выводу наиболее крупных транснациональных сетевых образований из теневого и полутеневого поля, установлению общих и справедливых «правил игры» или, по сути, ключ к решению обеих сторон уравнения. При этом сказанное верно лишь в том случае, если ММПО будут являться не единственным творцом международного режима, а лидером, направляющим совместный кросс-секторный созидательный процесс.

Иногда интуитивное, иногда осознанное понимание необходимых изменений в структуре и позиционировании центральных межправительственных институтов уже имеет место, однако для успешной реализации гармоничного сценария мало одной лишь адаптации — требуется качественное управление дальнейшими взаимодействиями. С этой точки зрения анализ принципов межсекторного сотрудничества и, в частности, роли международных межправительственных организаций в нем представляет собой богатое поле для последующих моно- и полидисциплинарных исследований данной области.

Список литературы:

1. Баталов Э. Современные глобальные тренды и новое сознание // Международные процессы. 2012. Т. 10. № 1 (28). URL: <http://www.intertrends.ru/twenty-eight/02.htm> (дата обращения: 04.09.2015).
2. Бордовских А.Н., Соловьев А.И. Политические сети как новый источник политического риска // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. № 51. С. 185–212. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2015/vipusk_51_avgust_2015_g./pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravlenija/bordovskikh_soloviev.pdf (дата обращения: 05.09.2015).
3. Най Дж.С. Будущее власти / Пер. с англ. В.Н. Верченко. М.: AST Publishers, 2014.
4. Abbott K.W. International Organizations and International Regulatory Co-operation: Exploring the Links // International Regulatory Co-operation and International Organizations: The Cases of the OECD and the IMO. OECD Publishing, 2014. P. 17–44. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/international-regulatory-co-operation-and-international-organisations_9789264225756-en#page18 (accessed: 06.11.2015).

5. *Baldwin R.* WTO 2.0: Thinking Ahead on Global Trade Governance // Vox. The Centre for Economic Policy Research policy portal. 22.12.2012. URL: <http://www.voxeu.org/article/wto-20-thinking-ahead-global-trade-governance> (accessed: 16.09.2015).
6. *Barkin J.S.* International Organization: Theories and Institutions. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
7. *DeNardis L., Raymond M.* Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution // International Theory. 2015. Vol. 7. No 3. P. 1–45. URL: http://journals.cambridge.org/abstract_S1752971915000081 (accessed: 12.09.2015).
8. Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action. Paris: OECD Publishing, 2015. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315041e.pdf?expires=1443180055&id=id&accname=guest&checksum=421F67087739283ECA0EE5AED247E2ED> (accessed: 02.09.2015).
9. Development Cooperation Forum // United Nations Economic and Social Council [Official Site]. URL: <http://www.un.org/en/ecosoc/dcf/> (accessed: 18.09.2015).
10. *El-Erian A.* Third Report on Relations between States and Inter-governmental Organizations. Topic: Representation of States in Their Relations with International Organizations (Document A/CN.4/203 and Add.1–5) // The Yearbook of the International Law Commission. 1968. Vol. 2. P. 119–162. URL: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_203.pdf (accessed: 16.09.2015).
11. *Ferguson N.* Networks and Hierarchies // The American Interest. 2014. Vol. 9. No 6. URL: <http://www.the-american-interest.com/2014/06/09/networks-and-hierarchies/> (accessed: 04.09.2015).
12. *Hammar-skjöld D.* The International Civil Servant in Law and in Fact. Lecture delivered to Congregation at Oxford University, 30 May 1961 // United Nations [Official Site]. URL: <http://www.un.org/Depts/dhl/dag/docs/internationalcivilservant.pdf> (accessed: 15.09.2015).
13. *Hurd I.* Choices and Methods in the Study of International Organizations // Journal of International Organizations Studies. 2011. Vol. 2. No 2. P. 7–22. URL: http://journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOSfinal_3_1.pdf (accessed: 10.08.2015).
14. *Jolly R., Emmeri L., Weiss T.G.* UN Ideas That Changed the World // United Nations Intellectual History Project. Bloomington: Indiana University Press, 2009.
15. *Keohane R.O.* After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
16. *Keohane R.O., Nye J.S., Jr.* Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy. Paper prepared for the

- American Political Science Convention, Washington, D.C., August 31 — September 3, 2000. URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjABahUKewjShuTF4aTIAhVCVxoKHQAeA5A&url=https%3A%2F%2Fresearch.hks.harvard.edu%2Fpublications%2FgetFile.aspx%3Fid%3D4&usg=AFQjCNHyVV6MsjkiBQ1T4uVFNNN9GPFxpw&sig2=khwGDrktp6WyWKKYNWivwQ&cad=rjt> (accessed: 10.09.2015).
17. *Keohane R.O., Nye J.S.Jr.* Power and Interdependence. Glenview: Pearson Education (Longman), 2012.
18. *Moore M., Khagram S.* On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No 3. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. March 2014. URL: http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/research/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf (accessed: 04.09.2015).
19. OECD Glossary of Statistical Terms. Paris: OECD Publications, 2008. URL: http://conf.unog.ch/tradfraweb/Traduction/Stat_Documents/OCDE-Statistics%20Glossary-ENG.pdf (accessed: 16.09.2015).
20. *Schouten P.* Theory Talk No 9: Robert Keohane on Institutions and the Need for Innovation in the Field // Theory Talks [Site]. 29.05.2008. URL: <http://www.theory-talks.org/2008/05/theory-talk-9.html> (accessed: 12.09.2015).
21. *Shore C.* “European Governance” or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government // European Law Journal. 2011. Vol. 17. No 3. P. 287–303.
22. *Slaughter A.M.* A New World Order. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
23. *Stadler L.* Designing Public-Private Partnerships for Development: Thèse No 790. Docteur ès sciences économiques et sociales mention: gestion d’entreprise. Genève, 2012. URL: http://www.internationalstudies.ch/system/files/phd_thesis_stadler_public_version_0.pdf (accessed: 15.09.2015).
24. *Stadler L., Probst G.* How Broker Organizations Can Facilitate Public–Private Partnerships for Development // European Management Journal. 2012. Vol. 30. No 1. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263237311000727> (accessed: 18.09.2015).
25. *Thakur R.* The United Nations in Global Governance: Rebalancing Organized Multilateralism for Current and Future Challenges / United Nations, 2012. URL: http://www.un.org/en/ga/president/65/initiatives/GlobalGovernance/Thakur_GA_Thematic_Debate_on_UN_in_GG.pdf (accessed: 14.08.2015).

26. The Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS) // World Trade Organization [Official Site]. URL: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (accessed: 16.09.2015).
27. *Welch D.A.* “What is ‘Governance,’ Anyway?” // *Canadian Foreign Policy Journal*. 2013. No 19 (3). P. 253–258.
28. *Yearbook of International Organisations 2014–2015*. Brussels: Union of International Associations, 2014. Vol. 5: Statistics, Visualizations and Patterns.

Intergovernmental Institutions in the Global Political Space: Challenges and Perspectives

Ekaterina A. Sitnikova — intern, Council of Europe Programme Office in the Russian Federation, Moscow, Russian Federation.
E-mail: sitnikovae2908@gmail.com

Annotation

New phenomena of the modern world, which accompany globalization processes, primarily the increasing scale and depth of interdependence combined with sharp differences in the levels of socio-economic, political and cultural development among countries have provoked the current imbalance in the world order that previously seemed to be unshakable. In this context, probably the most serious controversy is rooted in the growing need for efficient mechanisms of transnational regulation, on the one hand, and in the observed deadlock in the functioning of the core international governmental organizations representing the carcass of the supra-national regulatory system, on the other.

Regarding this, the present research is aimed at the analysis of the role that intergovernmental institutions might play within the renewed transnational space and, moreover, at defining the main directions of improvements that should be made in order for them to perform this role successfully. To reach the described objective, the article first examines the altering nature of global interactions that has predetermined the inadequacy of traditional structures. Secondly, by reviewing some theoretical concepts dealing with the question of the political actorness of international organizations, the article investigates the unique and in some cases autonomous resources and functions of the latter. Finally, on the basis of these observations, a conclusion is made that existing intergovernmental organizations possess a substantial constructive potential, and the means of its most complete fulfillment under contemporary conditions are then briefly discussed. In particular, the focus is on the changes linked to the external positioning of intergovernmental institutions, namely their transition to a more inclusive partnership format of cooperation that involve various types of state and non-state actors.

Keywords

International governmental organizations (IGOs), global governance, global networks, political actorness of international organizations, multilateralism, multistakeholderism, global public-private partnership.

References:

1. Batalov E. Sovremennye global'nye trendy i novoe soznanie. *Mezhdunarodnye protsessy*, 2012, vol. 10, no 1 (28). URL: <http://www.intertrends.ru/twenty-eight/02.htm> (data obrashcheniia: 04.09.2015).
2. Bordovskikh A.N., Solov'ev A.I. Politicheskie seti kak novyi istochnik politicheskogo riska. *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik*, 2015, 51, pp. 185–212. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2015/vipusk_51_avgust_2015_g._pravovie_i_politicheskie_aspekti_upra_vlenija/bordovskikh_soloviev.pdf (data obrashcheniia: 05.09.2015).
3. Nai Dzh.S. *Budushchee vlasti* / Per. s angl. V.N. Verchenko. Moscow: AST Publishers, 2014.
4. Abbott K.W. International Organizations and International Regulatory Co-operation: Exploring the Links. *International Regulatory Co-operation and International Organizations: The Cases of the OECD and the IMO*. OECD Publishing, 2014. Pp. 17–44. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/international-regulatory-co-operation-and-international-organisations_9789264225756-en#page18 (accessed: 06.11.2015).
5. Baldwin R. WTO 2.0: Thinking Ahead on Global Trade Governance. *Vox. The Centre for Economic Policy Research policy portal*. 22.12.2012. URL: <http://www.voxeu.org/article/wto-20-thinking-ahead-global-trade-governance> (accessed: 16.09.2015).

6. Barkin J.S. *International Organization: Theories and Institutions*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
7. DeNardis L., Raymond M. Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution. *International Theory*, 2015, vol. 7, no 3, pp. 1–45. URL: http://journals.cambridge.org/abstract_S1752971915000081 (accessed: 12.09.2015).
8. *Development Co-operation Report 2015: Making Partnerships Effective Coalitions for Action*. Paris: OECD Publishing, 2015. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315041e.pdf?expires=1443180055&id=id&accname=guest&checksum=421F67087739283ECA0EE5AED247E2ED> (accessed: 02.09.2015).
9. Development Cooperation Forum. *United Nations Economic and Social Council* [Official Site]. URL: <http://www.un.org/en/ecosoc/dcf/> (accessed: 18.09.2015).
10. El-Erian A. Third Report on Relations between States and Inter-governmental Organizations. Topic: Representation of States in Their Relations with International Organizations (Document A/CN.4/203 and Add.1–5). *The Yearbook of the International Law Commission*, 1968, 2, pp. 119–162. URL: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_203.pdf (accessed: 16.09.2015).
11. Ferguson N. Networks and Hierarchies. *The American Interest*, 2014, vol. 9, no 6. URL: <http://www.the-american-interest.com/2014/06/09/networks-and-hierarchies/> (accessed: 04.09.2015).
12. Hammarskjöld D. The International Civil Servant in Law and in Fact. Lecture delivered to Congregation at Oxford University, 30 May 1961. *United Nations* [Official Site]. URL: <http://www.un.org/Depts/dhl/dag/docs/internationalcivilservant.pdf> (accessed: 15.09.2015).
13. Hurd I. Choices and Methods in the Study of International Organizations. *Journal of International Organizations Studies*, 2011, vol. 2, no 2, pp. 7–22. URL: http://journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOSfinal_3_1.pdf (accessed: 10.08.2015).
14. Jolly R., Emmeri L., Weiss T.G. *UN Ideas That Changed the World. United Nations Intellectual History Project*. Bloomington: Indiana University Press, 2009.
15. Keohane R.O. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
16. Keohane R.O., Nye J.S., Jr. *Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*. Paper prepared for the American Political Science Convention, Washington, D.C., August 31 — September 3, 2000. URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjABahUKEwjShuTF4aTIAhVCVxoKHQAeA5A&url=https%3A%2F%2Fresearch.hks.harvard.edu%2Fpublications%2FgetFile.aspx%3Fid%3D4&usg=AFQjCNHyVV6MsjkiBQ1T4uVFNNN9GPFxpw&sig2=khwGDrktp6WyWKKYNWivwQ&cad=rjt> (accessed: 10.09.2015).
17. Keohane R.O., Nye J.S.Jr. *Power and Interdependence*. Glenview: Pearson Education (Longman), 2012.
18. Moore M., Khagram S. *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management*. Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No 3. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University, March 2014. URL: http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/research/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf (accessed: 04.09.2015).
19. *OECD Glossary of Statistical Terms*. Paris: OECD Publications, 2008. URL: http://conf.unog.ch/tradfraweb/Traduction/Stat_Documents/OCDE-Statistics%20Glossary-ENG.pdf

(accessed: 16.09.2015).

20. Schouten P. Theory Talk No 9: Robert Keohane on Institutions and the Need for Innovation in the Field. *Theory Talks* [Site]. 29.05.2008. URL: <http://www.theory-talks.org/2008/05/theory-talk-9.html> (accessed: 12.09.2015).
21. Shore C. “European Governance” or Governmentality? The European Commission and the Future of Democratic Government. *European Law Journal*, 2011, vol. 17, no 3, pp. 287–303.
22. Slaughter A.M. *A New World Order*. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
23. Stadtler L. *Designing Public-Private Partnerships for Development: Thèse No 790. Docteur ès sciences économiques et sociales mention: gestion d'entreprise*. Genève, 2012. URL: http://www.internationalstudies.ch/system/files/phd_thesis_stadtler_public_version_0.pdf (accessed: 15.09.2015).
24. Stadtler L., Probst G. How Broker Organizations Can Facilitate Public–Private Partnerships for Development. *European Management Journal*, 2012, vol. 30, no 1. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263237311000727> (accessed: 18.09.2015).
25. Thakur R. *The United Nations in Global Governance: Rebalancing Organized Multilateralism for Current and Future Challenges* / United Nations, 2012. URL: http://www.un.org/en/ga/president/65/initiatives/GlobalGovernance/Thakur_GA_Thematic_Debate_on_UN_in_GG.pdf (accessed: 14.08.2015).
26. The Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS). *World Trade Organization* [Official Site]. URL: <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (accessed: 16.09.2015).
27. Welch D.A. “What is ‘Governance,’ Anyway?” *Canadian Foreign Policy Journal*, 2013, 19 (3), p. 253–258.
28. *Yearbook of International Organisations 2014–2015*. Brussels: Union of International Associations, 2014. Vol. 5: Statistics, Visualizations and Patterns.