

Глобальное управление в деятельности ООН как механизм реализации концепции устойчивого развития

Коткова К. Б.¹, Пронякина Е. Д.^{1*}

¹Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *eventyr23@gmail.com

РЕФЕРАТ

В условиях глобализации политика экономического развития приобретает особую значимость в деятельности международных организаций. Сложность возникающих проблем вынуждает ООН искать новые способы их разрешения. Один из таких способов — попытка реализовать модель глобального управления в рамках политики устойчивого развития. В статье анализируется эволюция механизмов осуществления политики развития и алгоритмов взаимодействия различных акторов международных отношений под эгидой ООН.

Ключевые слова: глобальное управление, глобализация, стратегии регионального развития, социоэкономическое развитие, устойчивое развитие, Организация Объединенных Наций

Global Governance in the UN Activities as a Mechanism of Sustainable Development Concept Implementation

Kotkova K. B.^a, Pronyakina E. D.^{a*}

^aRussian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; *eventyr23@gmail.com

ABSTRACT

Under the conditions of globalization the economic development policy gains a crucial importance in the activities of international organizations. The complexity of problems that are emerging forces the UN to look for solutions. One of the ways to do it is an attempt to implement a global management model in the framework of sustainable development policy. The article reviews the evolution of development policy mechanisms and algorithms of interaction between various actors of international relations under the auspices of the United Nations.

Keywords: global governance, globalisation, regional developmental strategies, socioeconomic development, sustainable development, the United Nations

С момента своего создания ООН представлялась современникам не только как универсальный институт по предотвращению и урегулированию международных конфликтов, но также и как оптимальная модель сотрудничества стран по решению социальных и экономических проблем послевоенного и постколониального мира. Однако за более чем 70 лет существования организации изменились характер протекания международных конфликтов и содержание миротворческих миссий ООН, что привело к постепенному стиранию границ между этими двумя направлениями деятельности универсальной организации. Сегодня основной акцент делается на предотвращение конфликтов; большое внимание в рамках деятельности ООН уделяется невоенным (прежде всего, социально-экономическим) аспектам международной безопасности.

Статистика свидетельствует о том, что конфликты чаще вспыхивают в развивающихся или экономически отсталых странах¹. В условиях глобализации плохая ситуация в этих государствах, в свою очередь, негативно влияет и на развитые страны, создавая неконтролируемые миграционные потоки, межкультурные противоречия и, как следствие, способствуя росту политического экстремизма в мире. В связи с этим гуманитарное направление деятельности ООН по-прежнему остается одним из наиболее актуальных и востребованных для универсальной организации.

Сама структура обеспечения социально-экономического развития претерпела существенные изменения с течением времени. Первые десятилетия существования ООН ознаменовались созданием специализированных учреждений и установлением норм и договоренностей на национальном, региональном и глобальном уровнях международных отношений. Социально-экономическая деятельность ООН на заре существования организации характеризовалась преобладанием межгосударственного сотрудничества над глобальным: более развитые и благополучные страны вносили вклад в развитие своих бывших колоний. Однако уже с середины 1970-х годов в рамках структуры ООН начинают развиваться принципиально новые формы международного сотрудничества. Их появление связано, прежде всего, с процессом деколонизации, приведшим к появлению новых акторов международных отношений и, некоторое время спустя, к резкому повышению доли развивающихся стран в мировой экономике.

Сотрудничество формата «национальное государство/экономика + национальное государство/экономика» начинает видоизменяться, уступая место подобию сетевой модели, в рамках которой ответственность за состояние национальных экономик распределяется между национальными правительствами, региональными и специализированными международными организациями. Глобализация международного экономического пространства, возникновение ВТО и переговоры по тарифным и нетарифным ограничениям показали, что приведение интересов разных стран к одному глобальному знаменателю в некоторых случаях в принципе невозможно, а в других занимает неоправданно много времени.

Изменения коснулись не только численности акторов международных отношений, но и самой природы акторности. В условиях глобализации негосударственные акторы становятся равноправными участниками политического процесса. Если раньше ООН служила площадкой для выражения интересов национальных государств, то теперь она самим фактом своего существования закладывала основу для диалога с различными группами, движениями, фондами («коалиции за перемены», как они названы в докладе «Мы, народы. Роль ООН в 21 веке»)².

Сегодня ООН реализует целый ряд программ и проектов, в которые, наравне с национальными государствами и региональными организациями, вовлечены неправительственные организации и даже просто группы инициативных граждан из разных стран мира. Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН были созданы: база данных некоммерческих организаций и институтов гражданского общества разных стран, аффилированных с ООН (в частности, с Департаментом и ЭКОСОС) — iCSO, и Интернет-платформа для коммуникации между ними (SCONet)³. При помощи этой системы некоммерческие организации из разных стран могут не

¹ Статистика политических конфликтов XX — начала XXI века по данным Гейдельбергского института [Электронный ресурс]. URL: <http://www.warconflict.ru/rus/nowwars/?action=shwprd&id=1593> (дата обращения: 18.10.2017).

² Доклад Генерального секретаря «Мы, народы. Роль Организации Объединенных Наций в XXI веке» A/54/2000 [Электронный ресурс]. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/389/00/IMG/N0038900.pdf?OpenElement> (дата обращения: 03.10.2017).

³ United Nations Civil Society Participation (iCSO) [Электронный ресурс]. URL: <http://esango.un.org/civilsociety/login.do> (дата обращения: 14.11.2017).

только получать информацию о проектах ООН и участвовать в их реализации, но и взаимодействовать друг с другом, как через универсальную организацию, так и самостоятельно, реализуя на практике модель сетевого управления.

Такое «разноуровневое» взаимодействие не только способствует наиболее эффективной артикуляции интересов и представленности заинтересованных групп на национальном и региональном уровнях, но и существенно уменьшает финансовые затраты на проведение политики развития, перекладывая часть расходов с бюджета ООН на гражданские общества и частный сектор стран-членов. Так, например, на сайте ООН Хабитат написано, что «программа ООН по содействию устойчивому развитию населенных пунктов преимущественно финансируется за счет добровольных пожертвований, производимых правительственными и межправительственными донорами. Другие партнеры, как например, органы местной власти, частный сектор, а также иные органы системы ООН и многосторонние организации выделяют средства под конкретные программы. Из-за того, что объем основных ресурсов системы ООН очень ограничен, мы зависим в основном от донорских взносов»¹.

Впрочем, 70% финансирования программы идет именно на реализацию национальных программ по регулированию урбанизации и улучшению жилищных условий населения в развивающихся странах². Таким образом, можно сказать, что государства решают проблемы «за свой счет», при поддержке более экономически благополучных партнеров, а ООН выступает в качестве эффективного менеджера, перераспределяя финансовые потоки и направляя средства туда, где они наиболее востребованы.

Новая модель политики развития, предложенная ООН, направлена одновременно на достижение экономического роста и социального баланса между различными группами населения — как внутри национальных государств, так и в рамках развивающихся регионов мира. Акцент, таким образом, постепенно смещается с экономического развития (уровень которого фиксируется такими показателями, как рост ВВП на душу населения или покупательной способности населения) на развитие социальное, вернее, социально-экономическое.

В отличие от экономических показателей, уровень социального благополучия с трудом поддается измерению. Несмотря на огромное разнообразие индексов развития человеческого капитала, потенциала и благополучия, используемых сегодня ООН (как разработанных Статистической комиссией самостоятельно, так и позаимствованных у научно-исследовательских центров и институтов), организации так и не удалось выработать оптимальную шкалу оценки данного показателя. В 90-е годы XX в. ООН постепенно отказывается от использования «экономических» индексов для оценки уровня социально-экономического развития в пользу так называемых «гуманитарных» индексов, наиболее известным из которых сегодня является ИРЧП, предложенный в рамках Программы развития ООН [2, с. 49].

Однако и здесь попытка ранжировать страны по уровню грамотности, социального благополучия и наличия возможности свободного развития для отдельного человека оказалась лишь относительно успешной. Индексы применимы для оценки «усредненных» значений и потому не отражают в полной мере реального положения дел, не дают никакой существенной информации об условиях жизни обычных людей.

Сегодня уже очевиден тот факт, что эффективное решение социальных проблем возможно только при условии адресности помощи. Еще в 70-х годах XX в. Гуннар

¹ Open UN Habitat | For a better urban future [Электронный ресурс]. URL: <http://open.unhabitat.org/> (дата обращения: 8.12.2017).

² Donor Relations: UN Habitat [Электронный ресурс]. URL: <https://unhabitat.org/donor-relations/> (дата обращения: 8.12.2017).

Мюрдаль, шведский экономист и лауреат Нобелевской премии по экономике 1974, говоря о развитии стран «Юга» констатировал: «В конечном счете развитие — это «проблемы индивида» [1, с. 202]. Выражаясь проще, не существует никаких абстрактных категорий нищеты или неблагополучия: проблема бедности — это всегда проблема конкретной группы бедных людей в конкретном регионе или стране. Причем, в зависимости от страны или региона, будут меняться и возможные способы решения данной проблемы.

Осознание масштаба и многогранности проблемы социально-экономического развития человечества послужило толчком для формирования концепции «устойчивого развития» в конце 80-х годов XX в. Данный термин соединил в себе социальную, экономическую и экологическую проблематику, позволив, тем самым, объединить усилия ученых, бизнесменов и экспертов из разных областей и мобилизовать их потенциал для решения конкретных проблем в разных регионах и странах.

В рамках устойчивого развития, согласно «Повестке дня на XXI век», положительная динамика развития стран должна осуществляться путем рационального использования ресурсов с учетом потребностей будущих поколений. В рамках Декларации тысячелетия, принятой в сентябре 2000 г. на Саммите тысячелетия ООН, договоренности должны были выражаться в привязанных к конкретным срокам и поддающихся оценке целях и показателях в области борьбы с нищетой, голодом, болезнями, неграмотностью, ухудшением состояния окружающей среды и дискриминацией в отношении женщин.

Таким образом, на этом этапе ООН выполнила свою функцию глобального института за счет оформления целей и направлений развития мирового сообщества в контексте глобализации. Главной рекомендацией Проекта тысячелетия является то, что Цели развития тысячелетия должны быть в центре национальных и международных стратегий развития. Иными словами, ООН устанавливает некую систему «общечеловеческих» стандартов, которые должны приниматься и реализовываться всеми суверенными игроками международных отношений. В то же время ведущая роль в этом процессе традиционно принадлежит национальным правительствам, региональным комиссиям и специализированным учреждениям ООН, которые регулируют вопросы социального развития на национальном, региональном и глобальном уровне, соответственно.

Для достижения этой цели группа ООН по вопросам развития организовала систему национальных и тематических консультаций, названную «Миллион голосов: мир, которого мы хотим — реализация повестки дня на период после 2015 г.: возможности на национальном и местном уровне»¹. В рамках новой стратегии помимо трех уже упомянутых выше уровней сотрудничества (глобального, регионального и национального) выделяется еще и тематический.

На этом уровне сотрудничество между национальными государствами, региональными организациями, международными институтами и учреждениями ООН осуществляется по конкретным «проблемным» направлениям — например, по борьбе с нищетой или безграмотностью. В разработке данной программы активное участие, помимо национальных государств, приняли местные общины, бизнес-среда, неправительственные организации, региональные группы.

Развитие мировой экономики, с точки зрения ООН, невозможно без развития человеческого потенциала и искоренения социально-экономических проблем, тормозящих это развитие. Именно этим видением обусловлено создание отдельных

¹ A Million Voices: The World We Want. A Sustainable future with dignity for all [Электронный ресурс]. URL: <https://undg.org/wp-content/uploads/2016/12/The-World-we-Want.pdf> (дата обращения: 19.12.2017).

функциональных структур ООН, в деятельности которых поддерживается такая национальная политика стран-участниц, которая учитывает социальное распределение результатов этой политики и нацелена на устранение факторов, влияющих на социальную дифференциацию.

Попытка успешно реализовать цели устойчивого развития в разных странах постепенно приводит к возникновению и усилению субрегионального уровня деятельности ООН. Субрегиональные платформы были созданы как механизм сотрудничества, способствующий пониманию особенностей развития отдельных территорий для более эффективной реализации программ на всех уровнях. Ярким примером такой региональной платформы сотрудничества в рамках модели глобального управления ООН может послужить международная Маврикийская стратегия устойчивого развития малых островных государств¹.

Практическое измерение описанных в ней рекомендаций можно обнаружить и в деятельности Тихоокеанской субрегиональной платформы. В субрегиональное бюро для стран Тихого океана входит Фиджи, Кирибати, Маршалловы Острова, Микронезия (Федеративные Штаты), Науру, Палау, Папуа-Новая Гвинея, Самоа, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу и Вануату; также Американское Самоа, Острова Кука, Французская Полинезия, Гуам, Новая Каледония, Ниуэ и Северные Марианские острова в качестве ассоциированных членов. Миссия субрегионального офиса — поддержка тихоокеанских островных развивающихся стран в их усилиях по достижению своих целей в области развития.

Модель роста за счет экспорта и притока иностранного капитала рассматривается в рамках концепции как неподходящая для данного субрегиона. Действительно, на уровне малых островных государств существуют глубинные социально-экономические структурные искажения. В первую очередь это касается человеческого потенциала. В стратегии делается ставка на искоренение бедности как главного источника торможения развития, итогом видится выход островных стран из категории наименее развитых. Основное привлечение донорских инвестиций должно осуществляться в сферы адаптации к изменениям климата, развития гендерного равенства, избавления от продовольственной уязвимости.

От самих государств (точнее, от национальных правительств и правительственных организаций) традиционно требуется привлечение молодежи и властей всех уровней к разрешению проблем развития. Таким образом, здесь можно говорить о партнерстве между национальным государством и учреждениями ООН в рамках реализации стратегии устойчивого развития на региональном уровне.

Несмотря на то что островные государства все еще далеки от идеала экономического развития, определенные достижения в субрегионе заметны уже сегодня. Например, Тихоокеанский регион имеет наиболее высокий рейтинг доступа к Интернету из всех субрегионов АТР, что в будущем открывает широкие возможности для развития образования и сферы высоких технологий.

Помимо этого в 2005 г. ООН был предложен План развития Тихоокеанских государств, который предлагал пуловый подход к консолидации усилий тихоокеанских государств. Пул — это своеобразная форма объединения компаний (как национальных, так и транснациональных) с распределением прибыли по заранее установленным правилам. Пулы предлагалось создать в сфере закупки топлива, авиации, судоходства между малыми островными государствами и в сфере профессионально-технического образования. Позднее появились пулы в сфере услуг, в частности, в сфере туризма.

¹ Draft Mauritius Strategy for Small Island Developing States [Электронный ресурс]. Division for Sustainable Development 2006: A/66/207. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/474/56/PDF/N0647456.pdf?OpenElement> (дата обращения: 16.12.2017).

Например, Южно-Тихоокеанская организация туризма, объединившая 14 стран субрегиона, позволяет малым государствам совместно предоставлять свои услуги на рынках развитых стран, куда они не смогли бы проникнуть по отдельности из-за высокого уровня конкуренции. Поддержка туристической отрасли в развивающихся странах, с точки зрения ООН, является важной составляющей политики устойчивого развития. Для многих государств Азии, Африки и Океании — это возможность в перспективе сформировать сильную национальную экономику, создать рабочие места для населения и, как следствие, поднять уровень жизни.

Осознавая всю важность этой проблемы, ООН с начала 2000-х годов реализует Глобальное партнерство по устойчивому туризму в рамках так называемой 10РП — программы Устойчивого потребления и производства. Особенно интересной представляется схема реализации Программы устойчивого туризма, которая предполагает привлечение к совместной работе широкого круга участников из разных регионов мира: правительственных, международных и неправительственных организаций; коммерческих и некоммерческих игроков частного сектора; образовательных и экспертных организаций, а также СМИ и сетевых объединений¹.

Такая структура, на первый взгляд, кажется громоздкой, однако она вполне соответствует духу времени и тем задачам, которые ставит перед экономически и социально уязвимыми государствами глобализация.

Таким образом, можно говорить о том, что сегодня политика развития ООН осуществляется одновременно на трех уровнях: национальном (уровень межгосударственного сотрудничества), региональном (деятельность региональных комиссий, фондов и банков развития) и глобальном (деятельность специализированных учреждений ООН, институтов «семьи» ООН). Однако постоянно усложняющаяся социально-экономическая и политическая ситуация в мире вынуждают Организацию искать альтернативные механизмы осуществления гуманитарной деятельности, привлекая новых, «нетипичных» международных акторов (таких, как например, общественные и гуманитарные организации, добровольные объединения граждан нескольких государств и т. д.), создавая гибкую сетевую модель глобального управления.

Очевидным преимуществом такого подхода является претворение в жизнь принципа субсидиарности и быстрота реагирования на новые вызовы в различных регионах мира. Молодые, быстро развивающиеся государства в рамках такой модели получают большую свободу действий, однако, вместе с тем, на них ложится и большая ответственность за собственное будущее.

При внедрении модели глобального сетевого управления в мировую политику не следует также забывать, что «политические убеждения, вероятно, проявятся в условиях совершенствования институциональных мандатов межправительственных организаций, так же, как и проведения реформ, касающихся должного уровня присутствия пока еще недостаточно представленных государств-членов. Также поводом для разногласий может стать взаимодействие с неформальными органами по принятию решений, такими как Группа 20, в то же время существует потребность в развитии предсказуемого и согласованного взаимодействия с Группой 20 и другими существующими международными региональными организациями с более широкой координацией целей мероприятий в целях поддержки программ развития. Следовательно, чтобы справиться с этой проблемой, управленческие задачи долж-

¹ Программа устойчивого туризма в составе 10-летней рамочной программы Устойчивого потребления и производства. С. 3 [Электронный ресурс]. URL: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/brochure10yfpstprus17oct2016.pdf> (дата обращения: 10.12.2017).

ны быть по возможности конкретными, в то же время должны быть условия для политического компромисса и гибкости»¹.

Избежать возможной «политизации» социально-экономической деятельности ООН позволит реформирование системы международного права в гуманитарной сфере. Прежде всего, необходимо четко определить правовой статус, права, полномочия и границы ответственности новых игроков международных отношений — некоммерческих организаций, фондов, инициативных групп. Возможно, внедрение нового подхода позволит ООН в полной мере реализовать свою главную цель — обеспечение стабильного и процветающего миропорядка, ведь, несмотря на шквал критики в адрес организации, ей уже удалось достичь существенных результатов на этом поприще.

Литература

1. *Мюрдаль Г.* Современные проблемы «третьего мира». М., 1972.
2. *Талалушкина Ю. Н.* Опыт ООН в исследовании качества жизни населения // Экономический журнал. 2013. Т. 31. № 3. С. 46–53.
3. *Critical issues in Asian development: Theories, experiences a. policies* // Ed. by M. G. Quibria. Oxford university press for the Asian development bank, 1995.
4. *Thomas K. D.* Handbook of research on sustainable development and economics. Hershey, PA: Business science ref. 2015.
5. *Jenks C.* United Nations Peace Operations: Creating Peace for Peace // U. S. Military Operations: Law, Policy, and Practice / ed. by Geoffrey S. Corn, Rachel E. Van Landingham, Shane R. Reeves, Stanley A. McChrystal. Oxford University Press, 2016.

Об авторах:

Коткова Ксения Борисовна, магистрант кафедры международных отношений Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); kotkovaksenia@gmail.com

Пронякина Елизавета Дмитриевна, доцент кафедры международных отношений Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат политических наук; eventyr23@gmail.com

References

1. *Myrdal G.* Contemporary problems of the Third World. M., 1972. (In rus)
2. *Talalushkina Yu. N.* The UN experience in the study of the quality of life of the population // Economic Journal [Ekonomicheskii zhurnal]. 2013. Vol. 31. N 3. P. 46–53. (In rus)
3. *Critical issues in Asian development: Theories, experiences a. policies* // Ed. by M. G. Quibria. Oxford university press for the Asian development bank, 1995.
4. *Thomas K. D.* Handbook of research on sustainable development and economics. Hershey, PA: Business science ref. 2015.
5. *Jenks C.* United Nations Peace Operations: Creating Peace for Peace // U. S. Military Operations: Law, Policy, and Practice / Ed. by Geoffrey S. Corn, Rachel E. VanLandingham, Shane R. Reeves, Stanley A. McChrystal. Oxford University Press, 2016.

About the authors:

Ksenia B. Kotkova, Master's student of the Chair of International Relations of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); kotkovaksenia@gmail.com

Elizaveta D. Pronyakina, Associate Professor of the Chair of International Relations of North-West institute of management of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in political science; eventyr23@gmail.com

¹ Global governance and governance of the global commons in the global partnership for development beyond 2015. Thematic think Piece OHCHR, OHRLLS, UNDESA, UNEP, UNFPA. January 2013. 11 p. P. 8 [Электронный ресурс]. URL: <https://archive.org/details/24ThinkpieceGlobalGovernance> (дата обращения: 5.12.2017) (перевод авторов).