

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Владимир Снапковский

Ключевую роль в современной системе международных отношений продолжают играть независимые национальные государства (*nation-states*). Вестфальский международный порядок, установленный после известного конгресса 1648 г., предопределил на несколько столетий вперед главенствующие позиции суверенных государств и межгосударственных отношений в мировой политике.

Однако сегодня национальные государства перестали быть единственными акторами на мировой арене. Во второй половине XX в. все более активное участие в системе международных отношений стали принимать новые акторы — международные организации, форумы многосторонней дипломатии, многонациональные корпорации, крупные города, трансграничные регионы, индивиды. Повышение их роли и значения в международной жизни особенно проявилось в последние десятилетия XX в. Сегодня можно говорить о том, что на смену моноцентристской международной системе одного актора постепенно приходит полицентристская международная система множества акторов¹.

Эволюция международных организаций

Вторым по роли и значению (после государства) актором международных отношений являются международные организации (МО). Первые МО появились в начале и середине XIX в. Это были Центральная комиссия по судоходству на Рейне, возникшая в 1815 г., а также Всемирный телеграфный союз (1865) и Всеобщий почтовый союз (1874). Первые МО создавались в сфере экономики, транспорта, культуры, социальных интересов государств и по своим целям были направлены на совместное трансграничное сотрудничество в неполитической области (*law politics*).

Число таких организаций, или, как их тогда называли, международных административных союзов, возросло к началу XX в. К ним относились комиссия по здравоохранению, комиссия по борьбе с наводнениями, транспортный союз и др. Возрастающая индустриализация требовала совместного управления в области химии, электрификации и транспорта, вызывая тем самым необходимость создания новых МО. Трансграничный поток товаров, услуг, информации и людей привел к тому, что в начале XX в. сформировалась квазиглобальная, евроцентристская по своей сущности, система мирового хозяйства. Важную роль в управлении этой системой играли МО.

В политической сфере предшественники первых МО появились после Венского конгресса 1815 г. Тогда сформировался так называемый Европейский концерт, или пентархия, состоявший из 5 великих держав (Англия, Пруссия, Россия, Австрия и Франция). Европейский концерт можно рассматривать как прообраз МО в сфере безопасности, которая претендовала на руково-

дящую роль в европейских делах. Концерт представлял собой систему конгрессов и конференций, в рамках которых 5 держав решали вопросы урегулирования и разрешения международных кризисов и конфликтов. Основным принципом деятельности Европейского концерта был принцип равновесия.

Следующим важным этапом в развитии МО была деятельность Лиги Наций, созданной в 1919 г. Лига Наций имела два существенных отличия от Европейского концерта: 1) она была создана на основе международно признанного акта — Статута Лиги Наций; 2) она строилась на принципе коллективной безопасности.

Созданная для того, чтобы предотвратить новую мировую войну, Лига Наций, однако, потерпела неудачу, поскольку принцип коллективной безопасности не нашел своего применения. Из организации, которая должна была содействовать коллективной безопасности, разоружению, мирному урегулированию конфликтов и уважению международного права, она превратилась, по выражению современного британского исследователя К. Арчера, "в пустую скорлупу", которую игнорировали страны, не желавшие проводить политику вне сферы своих интересов или что-то терять из-за Статута Лиги"².

Лига Наций не проявила воли и желания, чтобы не допустить в свой состав такие "ревизионистские державы", как Германия и СССР, хотя они ставили под сомнение территориально-политическое статус-кво в Европе. Однако самый большой недостаток Лиги Наций состоял в ее военно-политическом бессилии, поскольку она не имела механизма санкций.

Вместе с тем непредвзятая оценка деятельности Лиги Наций (она активно работала в 1919—1939 гг. и формально была распущена в 1946 г.) дает основания западным ученым называть ее "великим экспериментом", отрицательный опыт которого был учтен создателями ООН³. Вся система Лиги Наций, в которую входили институты в сфере международной безопасности, экономического и социального сотрудничества и международного правосудия, являлась важным звеном, которое соединяло МО, созданные перед 1914 г., и механизмы сотрудничества в годы Первой мировой войны, с более централизованными и систематизированными формами сотрудничества глобального масштаба, каковыми являлись органы и организации системы Лиги Наций. Благодаря созданным Лигой институциональным формам международного сотрудничества обеспечивалась более надежная опора для будущей ООН.

Время показало, что Устав ООН оказался значительно более элективным и влиятельным инструментом поддержания международного мира и безопасности, а также развития сотрудничества в неполитической сфере, чем Статут Лиги Наций. Во второй половине XX в. ООН смогла занять центральное место в системе МО, координируя деятельность как правительственных, так и неправительственных МО. Возникла система ООН с ее обширной сетью специализирован-

Снапковский Владимир Евдокимович — доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета, заведующий отделом национальных и международных отношений Белорусии Института истории Национальной академии наук Беларуси

ных учреждений и других связанных с Объединенными Нациями организаций.

Деятельность ООН и других МО проходила в определенной международной атмосфере, которая в значительной мере предопределяла их успехи и неудачи. В 1945—1990 гг. ООН развивалась под определяющим влиянием двух важнейших факторов послевоенной системы международных отношений. Первым из них была "холодная война" между Востоком и Западом, вторым — нарастающий конфликт между экономически развитым Севером и отсталым и бедным Югом. В этом плане история ООН и других МО является отражением развития послевоенного мира. Известный английский дипломат Д. Глэдвин, работа которого долгое время была связана с ООН, писал в 1953 г.: "Объединенные Нации — это зеркало, которое отражает мир вокруг них, и если это отражение ужасное, то в этом нельзя винить Организацию" ⁴.

МО не существуют в политическом вакууме. Они являются частью мировой государственно-центристской системы, и их институциональные формы и деятельность отражают национальные интересы, а если говорить эмоционально, то также надежды и страхи государств и правительств в рамках этой системы. История быстрого роста МО после Второй мировой войны демонстрирует то, как они тесно связаны с жизнью современного индустриального общества и экспансией европейской международной системы на весь мир.

После окончания "холодной войны" функции МО объективно расширились, потенциально повысилась их способность к урегулированию международных конфликтов, решению глобальных проблем. Однако, как свидетельствует опыт активности ООН в 1990 гг., эта организация не оправдала пока завышенных ожиданий и надежд, которые на нее возлагались сразу после окончания "холодной войны". Что касается сферы международной безопасности — этой важнейшей области межгосударственного взаимодействия, то национальный эгоизм государств по-прежнему превалирует над межгосударственным сотрудничеством.

Характеристика международной системы

Отмеченное выше положение об определяющем воздействии международной политической среды на МО заставляет нас более внимательно проанализировать состояние этой среды. На рубеже третьего тысячелетия система международных отношений, или, как ее принято называть в западной литературе, международная система (*International System*), вступает в качественно новую фазу своего развития. Ее воздействие на современный мир можно характеризовать как революционное. Международная система периода "холодной войны", или Ялтинско-Потсдамская система, существовавшая в 1945—1990 гг., канула в Лету.

Новая международная система, которая приходит на смену Ялтинско-Потсдамскому порядку, переживает турбулентный процесс радикальных перемен. В течение нескольких лет, охватывавших конец 1980-х—начало 1990-х гг., произошли такие события всемирно-исторического значения, как прекращение конфронтации между Востоком и Западом, распад социалистического лагеря, дезинтеграция СССР, появление на Евразийском материке десятков новых независимых государств. За несколько лет количество

и качество акторов международной системы, модели их отношений и правила поведения испытали более глубокие изменения, чем на протяжении десятилетий "холодной войны".

Мир на исходе XX в. характеризуется в большей степени беспорядком, чем порядком, конфликтами, чем стратегией их урегулирования. Как отмечает немецкий автор В. Войке, международная система на рубеже столетий имеет характер "мирового переходного общества" (*"Weltübergangsgesellschaft"*) ⁵.

Назовем некоторые характерные черты современной международной системы.

1. **Национальные государства являются по-прежнему ее главными акторами.** Сегодня их число возросло почти до 200 единиц, увеличившись почти в 4 раза по сравнению с 51 государством — первоначальным членом ООН. На основе принципа территориального суверенитета политическая власть сохраняется за отдельными государствами, которые продолжают оставаться первичными субъектами международного права. Однако их способность разрешения возрастающего количества глобальных проблем уменьшается. Крах теории и практики "реального социализма" на огромных просторах Европы и Азии привел к тому, что коммунистическую утопию сменила концепция создания государства-нации. Идея нации, национального строительства служит, особенно в новых государствах Центральной и Восточной Европы, объектом идентификации для обществ, которые в течение четырех или семи десятилетий находились под гнетом тоталитаризма. Национализм играет в этих обществах роль конструктивной силы.

2. **Возрастающее количество МО**, как межправительственных (ММПО), так и неправительственных (МНПО). В 1960 г. в мире насчитывалось 154 ММПО и 1268 МНПО, в 1996 г. их количество увеличилось соответственно до 224 и 12 961 единиц ⁶. МО создают особую форму управления международной системой, которая необходима в связи с возрастающей взаимозависимостью и переплетением интересов государств в политической, экономической и социальной областях. МО формируют институциональные рамки трансграничного политического процесса, в котором участвуют государственные и/или негосударственные акторы из многочисленных государств и сообществ. МНПО являются субъектами международного права, хотя и вторичными и производными, поскольку создаются государствами — первичными субъектами международного права. МНПО являются институтами международного частного права. В целом ММПО берут на себя определенные функции управления в политической сфере, которые уже не могут целиком и полностью взять на себя государства.

3. В течение последних трех десятилетий происходит процесс **глобализации** международной политики и трансграничного переплетения различных проблем. Глобализация означает все более сильное уплотнение трансграничного взаимодействия прежде всего в области экономики, технологии, коммуникации, науки и транспорта. Она втягивает, хотя и с разной степенью глубины, почти все государства, общества, организации, группы акторов и индивидов в комплексную систему взаимозависимости. Напомним, что концепция нового политического мышления, с которой выступил М. С. Горбачев в конце 1980-х гг., базировалась на идее взаимозависимого и противоречивого

мира, функционирующего на принципах сотрудничества. Новое качество взаимозависимости не только затрудняет государственные попытки управления транснациональными процессами, но и требует их международного регулирования. Глобализация сопровождается мировым переплетением рисков и опасностей: экологических, миграционных, распространения оружия массового поражения, преступности, торговли наркотиками и др.

4. Противоречивость международной системы проявляется в параллельных с глобализацией процессах **децентрализации, регионализации и многополярности**. Конфигурация конфликта Восток—Запад с его биполярностью уже не является структурно определяющей для международной системы. Формируются новые региональные центры силы. Многополярность проявляется в подъеме Японии и Германии, а также Китая и Бразилии как наиболее значительных региональных держав. Региональные группировки и МО ("большая семерка" с участием России, Европейский союз, НАФТА, Организация Исламская конференция, АСЕАН и др.) становятся вместе с государствами ведущими акторами в международной системе.

5. **Перемещение центра конфронтации в международной системе с отношений Восток—Запад на ось Север—Юг.** Конфликт между, упрощенно говоря, богатым Севером и бедным Югом основывается на совершенно разных политических, экономических и культурных шансах и возможностях развития индустриальных и развивающихся стран. Происходит процесс дифференциации внутри большой группы развивающихся стран, объединенных в "группу 77", которая насчитывает более 120 государств. В ней выделяется небольшая по количеству горстка довольно богатых и развитых стран, принадлежащих к ОПЕК и так называемым "новым индустриальным странам". С другой стороны, увеличивается разрыв между развитыми и развивающимися, между богатыми и бедными странами. Нарастание напряженности по оси Север—Юг после окончания "холодной войны" во многом вызвано цивилизационными факторами, о которых говорит известный американский политолог С. Хантингтон в своей книге "Столкновение цивилизаций".

6. Завершение конфликта Восток—Запад привело к драматическому повороту в **содержании и измерении понятия "сила"**. Классические признаки силы (размеры территории и количество населения государства, его геополитическое положение, численность вооруженных сил и др.) и территориального суверенитета государства уже во многих отношениях утратили свое значение. Западная политическая мысль ввела в научный оборот понятия "осязаемая сила" и "неосязаемая сила"⁷. Категория "осязаемая сила" включает в себя вышеупомянутые традиционные признаки силы. Категория "неосязаемая сила" состоит из таких, казалось бы, невидимых и неосязаемых на первый взгляд признаков мощи государства, как научно-технологическая база, промышленный и финансовый потенциал экономики, валюта, человеческий капитал, гарантии социальной безопасности, мобилизационная способность населения защищать политический и социальный строй государства. Эти новые измерения силы все более значительно определяют место, статус и мощь государства.

7. Мировая система сталкивается, образно говоря словами В. Войке, с **"одновременностью разнородностей"** ("mit der Gleichzeitigkeit von Ungleichzeitigkeiten")⁸. Если говорить более понятным языком, то речь идет,

как нам представляется, об одновременном существовании и наложении друг на друга таких фундаментальных понятий, как историческая эпоха и социальное пространство. В пока еще недостаточно определенных и созревших условиях "мирового переходного общества" происходит, с одной стороны, децентрализация и регионализация межгосударственных конфликтов, с другой стороны — переплетение межгосударственных военных и внутригосударственных социально-политических конфликтов. В то время как мир индустриально развитых стран евроатлантического пространства, объединенный в Организацию экономического сотрудничества и развития, стал более стабильным и безопасным в результате преодоления конфликта Восток—Запад, резко возросли нестабильность и волнения в других регионах мира. Для международной системы характерны параллельность процессов глобализации и сохранения локальных сообществ, переплетения и дифференциации, централизации, фрагментации и децентрализации, сближения и отчуждения, независимости и взаимозависимости в международных отношениях.

Подытоживая характеристику современной международной системы, хотелось бы снова подчеркнуть, что она имеет переходный характер, соединяя в себе существенные черты Вестфальского международного порядка и нового мирового порядка, который формируется. Национальные государства и ММПО продолжают оставаться главными акторами международной системы. Вместе с тем увеличивается роль и влияние на мировую политику и экономику негосударственных акторов, прежде всего МНПО и ТНК. Новыми существенными факторами международной системы являются окончание "холодной войны", прекращение биполярности и сохранение США как единственной сверхдержавы. К этому необходимо добавить сформировавшиеся и проявившиеся уже в годы "холодной войны" процессы научно-технологической и информационной революций, глобализации, усиления конфликта по оси Север—Юг. После прекращения конфликта Восток—Запад эти факторы приобрели новое измерение и динамику.

Десятилетие спустя после завершения "холодной войны" все еще трудно осмыслить перемены и последствия, которые оно (это завершение) принесло. Это пока слишком короткий срок для того, чтобы сформулировать сущность и особенности нового мирового порядка, который рождается у нас на глазах.

Многосторонняя дипломатия

Ряд вышеупомянутых характерных черт международной системы (рост МО, глобализация, окончание "холодной войны", многополярность) способствовали повышению роли многосторонней дипломатии в мировой политике. Многосторонняя дипломатия отличается от традиционной двусторонней дипломатии средой, или ареной, на которой она действует. На этой арене выступают ММПО, МНПО, международные конференции и встречи на высшем уровне (саммиты).

Многосторонняя дипломатия возникла одновременно с Вестфальским государственно-центристским порядком. На протяжении большей части его существования многосторонняя дипломатия проявлялась в основном на форумах, связанных с послевоенным мирным урегулированием (Венский конгресс 1815 г., Парижские мирные конференции 1919—1920 гг. и 1946 г.).

В современном мире многосторонняя дипломатическая активность разворачивается преимущественно в рамках МО (ООН, НАТО, ВТО и др.).

"Холодная война" оказала значительное влияние на развитие многосторонней дипломатии. Это было связано с тем, что две соперничающие сверхдержавы меняли союзников, что вело к созданию новых МО. Так возникли НАТО и Организация Варшавского Договора (ОВД). В период холодной войны появилось большое количество новых независимых государств, вступивших в ООН и другие МО.

Глобализация содействовала повышению значения многосторонней дипломатии и в то же время ее усложнению. Оказалось, что она более подходит для разрешения проблем, порождаемых глобализацией, чем двусторонняя дипломатия. Многие, если не все, серьезные проблемы международных отношений вовлекают большое число государств и ММПО⁹.

Акторами многосторонней дипломатии являются не только представители государств. Делегаты от ТНК и МНПО соперничают за влияние в коридорах ООН и других МО с профессиональными дипломатами, политиками и международными чиновниками. Роль негосударственных акторов, которые занимаются лоббированием интересов своих организаций среди правительств, прессы и международных служащих, повышается. Представители МНПО проявляют при решении специальных, очень специфических вопросов большую компетентность, чем профессиональные дипломаты. Из числа негосударственных акторов формируется так называемая "дипломатическая контрэлита", как бы противостоящая профессиональным дипломатическим кадрам. Немецкий "Словарь международной политики" (1998) вводит в оборот и понятие "параллельная элита в дипломатии национального государства". К ней он относит дипломатов, работающих в области многосторонней дипломатии¹⁰.

Между многосторонней и двусторонней дипломатией существует ряд различий. Первое касается той базы знаний и информации, которые требуются для того или иного типа дипломатии. В традиционной дипломатии дипломат, представляющий свою страну в столице другого государства, обязан хорошо понимать национальные интересы обеих сторон. Он должен знать, где эти интересы совпадают, а где они различаются. Ему необходимо знание и понимание политической системы и политической культуры принимающей страны, знакомство с ее видными людьми.

Для успешной работы в области многосторонней дипломатии необходимо хорошо знать многих ее участников из других стран и МО. Вопросы, обсуждаемые на многосторонних встречах, могут быть такими же, как и в двусторонней дипломатии, но подходы к ним со стороны участников многосторонних форумов отличаются более широким охватом международной проблематики. В сфере многосторонней дипломатии дипломаты должны уметь адаптироваться к политической среде и культуре, где люди говорят на многих языках и где необходимо знать и учитывать национальные интересы большого количества стран.

Второе отличие многосторонней дипломатии от традиционной заключается в том, что первый тип сопровождается регулярными личными контактами с большим количеством людей. Поэтому способность поддерживать деловые отношения и ладить со своими коллегами независимо от их политических, экономических и культурных различий, вероятно, более важна

на многосторонних форумах, чем в двусторонних отношениях, где политический и военный вес двух стран является более значительным фактором, чем их идеологические и культурные различия.

Э. Салливан отмечает в этой связи важность для участников многосторонних встреч относиться с искренним уважением к религиозному и культурному многообразию стран, представленных в ООН. Делегаты, которые недостаточно уважительны и толерантны к этому многообразию, могут оказаться неспособными убедить других учитывать их взгляды и в результате остаться вне рамок консенсуса ООН. Напротив, тот, кто уважает религию и культуру других народов и государств, будет иметь значительно больше шансов найти общий путь к совместным проектам резолюций с другими делегатами¹¹.

Третье отличие многосторонней дипломатии от двусторонней связано с публичностью деятельности МО и использованием правил парламентской процедуры в их органах. МО имеют во многом такие же структуры разработки и принятия решений, как в парламентских органах. Однако существуют и значительные различия между многими законодательными органами власти государств и аналогичными структурами большинства МО. Известно, что ни один служащий ООН, включая Генерального секретаря, не имеет власти и полномочий, подобных британскому премьер-министру или спикеру Палаты представителей Конгресса США. Однако в ООН нет партийной дисциплины, и государства могут безнаказанно избегать блокового голосования. Теоретически дипломаты в ООН должны голосовать в соответствии с инструкциями своего МИД. Практически же они относительно более автономны, чем дипломаты, занятые в сфере двусторонних отношений.

Особым видом многосторонней дипломатии являются встречи в верхах (саммиты) руководителей более чем двух государств. В период "холодной войны" такие саммиты были весьма редки. В 1990-е гг. многосторонние саммиты стали скорее правилом, чем исключением. К ним следует отнести и первое в истории ООН заседание Совета Безопасности с участием руководителей государств и правительств стран — постоянных членов Совета Безопасности, состоявшееся в январе 1992 г. Начиная с середины 1970-х гг. проводятся встречи руководителей государств "большой семерки", к которым в 1990-е гг. присоединился президент России. Многосторонние саммиты практикуются лидерами СНГ как в рамках Совета глав государств СНГ, так и вне его.

МО представляют собой удобное место для коллективной организации небольших государств. Более половины из всех независимых государств мира — малые и слабые государства, которые являются суверенными и равноправными субъектами международного права. Однако фактически они могут обеспечивать свои интересы на международной арене благодаря объединению своих сил. МО создают для малых государств институциональные формы, с помощью которых они могут создавать сначала специальные объединения, как, например, "группа 77", чтобы в дальнейшем через них защищать свои интересы. Поскольку большинство МО действует по принципу "одна страна — один голос", это вызывает необходимость получения значительно большего влияния при принятии решений. В итоге малые государства могут иметь немалое влияние на результаты голосования или содержание определенных резолюций.

Современная многосторонняя дипломатия является частью "новой дипломатии", которая значительно более публична и открыта, чем "старая дипломатия" минувших веков. Современные дипломаты должны овладеть как на двустороннем, так и на многостороннем уровне профессиональными навыками работы с журналистами, корреспондентами, работниками средств массовой информации.

Одним из существенных условий успешной деятельности в области многосторонней дипломатии следует считать умение общаться с представителями других государств на их родных языках. Как известно, в ООН действует шесть официальных языков, и хотя на официальных заседаниях обеспечивается синхронный перевод на этих языках, лоббирование и предварительное обсуждение вопросов происходит на неформальных встречах. Дипломаты, владеющие двумя или более языками, достигнут большего успеха, чем их "одноязычные" коллеги. Они могут действовать как посредники и быть персонально вовлечены в более широкий круг двусторонних и многосторонних переговоров¹².

Зарубежные исследователи фокусируют внимание на важности формирования институтов гражданского общества на глобальном уровне. Они считают, что многосторонняя дипломатия должна стать в будущем более важной, чем традиционная двусторонняя дипломатия. Рост глобализации будет вести к превращению МО, прежде всего ООН, в более подходящий форум для решения возрастающего числа проблем, включая безопасность и угрозы миру. Такие проблемы приобретают все более трансграничный, международный характер, а попытки их одностороннего решения, даже если актором выступает великая держава, становятся менее эффективными¹³.

В многополярном мире многосторонние встречи и конференции могут стать более важными средствами мировой политики, чем односторонние действия одной сверхдержавы. Это, однако, не означает, что многополярный мир принесет более устойчивый мир.

В "мировом переходном обществе" многосторонняя дипломатия сосуществует с традиционной дипломатией, глобализация с национализмом, преследование национальных интересов отдельными государствами с поиском удовлетворения часто малозаметных интересов мирового сообщества. В перспективе значение многосторонней дипломатии будет возрастать, но независимые государства останутся главными акторами международной системы, которые будут действовать в соответствии с собственными интересами.

Пределы международных организаций

Как можно было заметить, в традиционной научной литературе устоялось достаточно позитивное видение процесса международного регулирования, проводником и инструментом которого выступают МО. Так, приверженцы функционализма считают, что глобализация и взаимозависимость ведут к глобализации международных структур управления. Либеральный институционализм связывает международный мир с экономическими и социальными институтами и объясняет бурный рост МО во второй половине XX в. социальными изменениями в мире. Сторонники критической теории полагают, что в будущем МО станут основными институциональными формами взаимодействия государств¹⁴.

Вместе с тем в мировой литературе о МО существует направление, которое критически оценивает их роль и возможности в международных отношениях. Оно учитывает неудачный опыт Лиги Наций в обеспечении международного мира, тот факт, что ООН оказалась в значительной мере парализованной соперничеством двух сверхдержав в годы "холодной войны", а после ее окончания пока не может найти своего адекватного места в международной системе. Нельзя игнорировать и то, что ряд МО, созданных как военно-политические альянсы в годы конфронтации, затем распались (СЕНТО, или Багдадский пакт, СЕАТО, ОВД, а также СЭВ).

Одной из новейших публикаций сторонников "критического направления" является статья Д. Галларотти "Пределы международных организаций: системная неспособность к управлению международными отношениями", опубликованная в 1991 г. в авторитетном англоязычном журнале "Международная организация" и перепечатанная в коллективной монографии "Политика глобального управления" (1997)¹⁵. Ее автор претендует на первенство в раскрытии системной неспособности МО справляться с поставленными перед ними задачами.

Анализируя литературу, Д. Галларотти заключает, что в ней наблюдается доминирующая тенденция рассматривать МО как структуры, полностью зависимые от международных отношений. Он предлагает вернуться к традиционной точке зрения и изучать МО как явление особого рода (*sui generis*), отличное от международных отношений, над которыми МО надстроены. Автор отмечает, что в литературе недостаточно внимания уделяется последствиям деятельности МО, а в основном рассматриваются их роль, цели и структура¹⁶.

Д. Галларотти признает, что в последнее время на МО начала вестись атака как справа, так и слева. "Правые" критикуют их как дестабилизирующую силу в мировой политике, считая, что попытки разрешения международных споров силами и средствами МО лишь усугубляют эти споры. Главным объектом их критики является ООН. "Левые" клеймят МО как порождение и следствие классовой гегемонии, направляя свои стрелы прежде всего против МВФ и Мирового банка.

"Критическое направление" предлагает ограничить сферу действия МО, а также децентрализовать международные отношения, в результате чего МО должны в большинстве случаев лишь создавать условия для международного сотрудничества. Д. Галларотти не может согласиться с таким критическим подходом, видя его главный недостаток в отсутствии системности как у "правых", так и у "левых"¹⁷.

Основной тезис статьи заключается в том, что в настоящее время МО слишком разрослись, поэтому они приносят больше вреда, чем пользы. Причина этого кроется не столько в плохом управлении этими организациями, сколько в объективной закономерности.

Неудачи в деятельности МО, которые оказывают негативное или дестабилизирующее воздействие на международные отношения, Д. Галларотти разделяет на две группы: системные, которые заложены в сущности МО, и несистемные, вызванные конкретными ошибками в управлении или другими субъективными факторами¹⁸.

Системные ошибки проявляются в четырех сферах. 1. При попытках повлиять на сложные системы. В частности, неудачные попытки международного регулирования такой сложной системы, как фондовый рынок, привели к биржевому краху 1987 г.

2. Когда решения МО уничтожают предпосылки и побудительные мотивы для государств искать долговременные решения международных проблем или когда эти решения подменяют собой ответственную внутреннюю или внешнюю политику государств. Примерами такого вредного замещения могут служить операции ООН по поддержанию мира, которые побуждают враждующие стороны не искать компромисса, а оставаться на своих позициях. Сюда же относится и помощь МО странам "третьего мира", привязанная к государственному планированию экономики, что отпугивает частных инвесторов. Продовольственная помощь также дает возможность слаборазвитым странам оттягивать проведение собственных продовольственных программ.

3. Когда деятельность МО приводит к интенсификации международных конфликтов. Это происходит в случаях, когда МО служат орудием достижения определенными государствами и другими акторами своих эгоистических интересов. Примерами являются постановления Западом и СССР в ООН ряда региональных вопросов (например, о положении в Венгрии в 1956 г. и в Доминиканской Республике в 1965 г.), направленных на "унижение" противника. МО сами создают препятствия для разрешения конфликтов или в долгосрочном плане ведут к их интенсификации. Например, решения Совета Безопасности ООН 1948 г., подтверждающие право на самоопределение Кашмира, надолго вбили клин в индо-пакистанские отношения. МО, в частности ООН, иногда становятся источником дестабилизирующих договоров, тайных сговоров и даже сами встают на определенную сторону в конфликте. Например, сделку между арабскими и африканскими государствами южнее Сахары 1974 г., когда арабы согласились лишиться делегацию ЮАР права голоса в Генеральной Ассамблее в обмен на поддержку Организации освобождения Палестины, Д. Галларотти называет "хищническим сговором"¹⁹.

4. МО также могут быть "субъективно-психологически" дестабилизирующим фактором в тех случаях, когда своими действиями они смягчают последствия безответственного поведения государств. У последних в результате пропадают побудительные мотивы устранять источники трудностей. МО представляют своеобразную "страховку", которая позволяет государствам безрассудно относиться к тому, что они делают. Примерами такого "страхования" являются деятельность МАГАТЭ, которая боится от недостатка энергии посредством различных схем разделения ресурсов, ГАТТ/ВТО, которая боится от последствий внутренних экономических трудностей, или МВФ, обеспечивающего страховку от негативных воздействий на платежный баланс государства²⁰.

Д. Галларотти, критически проанализировав системную неспособность МО к управлению международной системой, предлагает свой подход к определению их роли и места в современном мире. Автор называет

его "лимитирование деятельности международных организаций". Его основные выводы и предложения сводятся к следующим положениям:

1) наднациональные институты нежелательны, если они создаются "ради самих себя";

2) МО должны быть регионализированы, децентрализованы, а сфера их действия лимитирована;

3) МО будут более эффективны для регулирования простых связей, чем сложных хаотических систем;

4) МО будут более эффективны, если будут искать долговременные решения, а не ограничиваться полумерами в регулировании сиюминутных проблем;

5) эффективность МО повысится, если они будут служить инструментом не международной конкуренции, а конструктивного диалога;

6) роль, функции и цели МО должны базироваться на структурных основаниях международной системы, которую они призваны регулировать и которой призваны управлять. Применение одних и тех же методов в различных системах будет приводить к различным результатам²¹.

Заключение

Возникновение и рост МО явилось выражением закономерных процессов интернационализации интеграции, переплетения и взаимозависимости. Ускоряющаяся глобализация будет вести к дальнейшему увеличению количества МО, особенно МНПО. Вероятно, будет происходить дальнейшая институционализация механизмов многосторонней дипломатии, в том числе "большой семерки". Увеличение роли ММПО и МНПО требует от них разработки соответствующей стратегии по управлению и регулированию международной системой. Сотрудничество государств в рамках ММПО будет все более пониматься как продолжение национальных механизмов постановки и решения соответствующих задач. Это приведет к сближению внутренней и внешней политики государств. Государства будут проявлять большую готовность поделиться своим суверенитетом с МО, что может способствовать повышению роли и значения последних в международных отношениях.

Таковыми нам представляются перспективы развития МО и их взаимоотношений с национальными государствами. Естественно, что в конкретно-исторической действительности эти взаимоотношения не будут подчинены строгой логике все большей передачи государствами своих суверенных прав МО. Последние, особенно ООН, подвергаются справедливой критике за системную неспособность к управлению международными отношениями. Повышение эффективности действий МО на путях децентрализации, рационализации, продуманной долговременной стратегии и конструктивного сотрудничества обеспечит им более прочное, незаменимое место в современном мире.

¹ Hamelink G. The Politics of World Communication: A Human Rights Perspective. SAGE Publications: Thousand Oaks-London-New Delhi, 1994.

² Archer C. International Organizations. 2nd Ed. London, 1992. P. 22.

³ Bennett I. A. International Organizations: Principles and Issues. 4th Ed. Englewood Cliffs. New Jersey, 1988. P. 20.

⁴ Gladwyn J. The free world and the United Nations // Foreign Affairs. 1953. N 3. P. 390.

⁵ Woyke W. (Hrsg.). Handwörterbuch Internationale Politik. Aktualisierte Aufl. Bonn, 1998. Einleitung. S. X.

⁶ Ibid. S. XI.

⁷ Mowlana H. Global Communication in Transition: The End of Diversity? SAGE Publications: Thousand Oaks-London-New Delhi, 1996. P. 72—75.

⁸ Woyke W. (Hrsg.). Handwörterbuch Internationale Politik. Einleitung. S. XIII.

⁹ Sullivan E. Multilateral Diplomacy in the Post-Cold War World // Multilateral Diplomacy and the United Nations Today. Ed. by J. P. Muldoon, J. P. Aviel, R. Reitano, E. Sullivan. Boulder. Colorado, 1999. P. 203.

- ¹⁰ Woyke W. Internationale Organisationen // Woyke W. (Hrsg.). Handwörterbuch Internationale Politik. S. 174—175.
- ¹¹ Sullivan E. Multilateral Diplomacy in the Post-Cold War World // Multilateral Diplomacy and the United Nations Today. P. 205.
- ¹² Ibid. P. 206—207.
- ¹³ Ibid. P. 207—208.
- ¹⁴ Дробот Г. А. Роль международных организаций в мировой политике: основные теоретические подходы // Вестник Московского университета. Сер. 18. Социология и политология. 1999. № 1. С. 140—142, 148.
- ¹⁵ Gallayrtti G. The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations // The Politics of Global Governance: International Organizations in an Independent World. Ed. Paul F. Diehl. London, 1997. P. 375—414.
- ¹⁶ Ibid. P. 377.
- ¹⁷ Ibid. P. 379—381.
- ¹⁸ Ibid. P. 381.
- ¹⁹ Ibid. P. 393.
- ²⁰ Ibid. P. 381—395.
- ²¹ Ibid. P. 395—402.

SUMMARY

"International Organisations in the System of International Relations" (Vladimir Snapkovsky)

The article considers theoretical issues of current international relations development. The basis of the study is made up by the recent publications of Western authors. Main attention is given to the study of the role and place of international organizations in the system of international relations. The relations between the main agents of world politics — national states and international organizations — are investigated. The author analyses the evolution of international organizations in the XIX—XX centuries in the political (peace and development issues) and the non-political (social and economic cooperation) realms. The article gives a general evaluation of the activities of the European Concert, the League of Nations and the United Nations Organisation and presents the distinctive features of the contemporary international system as it has come into being after the end of the Cold War. The article also notes the transnational character of this system. The multilateral diplomacy, its role and place are explored and its differences in comparison with bilateral diplomacy are noted. Shortcomings in the activity of international organizations are analysed, primarily those of the UN, and the ways of raising their efficiency are suggested. The author comes to the conclusion of the rising importance of international organizations in the international system.