

# Перед лицом кризиса глобального управления

## КРАТКИЙ ОБЗОР

Доклад Комиссии по вопросам глобальной  
безопасности, справедливости и управления

Июнь 2015

*The Report of the Commission on Global Security, Justice & Governance* is supported by The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center.

## About The Hague Institute for Global Justice

The Hague Institute for Global Justice is an independent, nonpartisan organization established to conduct interdisciplinary policy-relevant research, develop practitioner tools, and convene experts, practitioners, and policymakers to facilitate knowledge sharing. Through this work the Institute aims to contribute to, and further strengthen, the global framework for preventing and resolving conflict and promoting international peace. The Hague Institute for Global Justice, or simply The Hague Institute, was established in 2011 by the city of The Hague, key Hague-based organizations, and with support from the Dutch government. Located in the city that has been a symbol of peace and justice for over a century, The Hague Institute is positioned uniquely to address issues at the intersection of peace, security, and justice.

## About Stimson

The Stimson Center is a nonprofit and nonpartisan think tank that finds pragmatic solutions to global security challenges. In 2014, Stimson celebrated twenty-five years of pragmatic research and policy analysis to reduce nuclear, environmental, and other transnational threats to global, regional, and national security; enhance policymakers' and public understanding of the changing global security agenda; engage civil society and industry in problem-solving to help fill gaps in existing governance structures; and strengthen institutions and processes for a more peaceful world. The MacArthur Foundation recognized Stimson in 2013 with its Award for Creative and Effective Institutions.

# КРАТКИЙ ОБЗОР

## Перед лицом кризиса глобального управления

Сегодня человечество сталкивается с растущим количеством глобальных проблем, требующих неотложного внимания, — от многочисленных военных конфликтов и террористических актов, подпитываемых жестоким экстремизмом, репрессий со стороны деспотичных режимов и конфликтов в Африке, Восточной Европе, в странах Ближнего, Среднего Востока и Северной Африки, и в других регионах, до возрастающих глобальных опасностей, связанных с изменением климата, экономическими потрясениями, распространяющимися по странам с тесно связанной экономикой, и все более сложными киберугрозами. Ни одно государство или группа государств не может самостоятельно эффективно справиться с этими взаимосвязанными проблемами; мы неизбежно несем ответственность за безопасность друг друга. При этом глобальные институты управления, созданные в середине двадцатого века в различных, хотя и чрезвычайно важных, целях, не располагают достаточными операционными и политическими возможностями для решения этих проблем, которые подрывают безопасность и развитие человечества, а также препятствуют реализации прав человека.

Мы живем в эпоху перелома. Усиление глобальных взаимосвязей, в частности, пробуждает силы, направленные на разрушение установленного порядка, и одновременно открывает новые возможности искоренения многовековых проблем, таких как глобальная бедность, гендерная дискриминация и распространение болезней. 2015 год является переломным в решении этих и других, возникших относительно недавно, проблем, таких как ухудшение состояния окружающей среды. Высокопроизводительные технологии и повышение интенсивности передвижения людей, перемещения товаров, услуг и капитала, связанное с современной, в высочайшей степени взаимозависимой, глобальной экономикой, открывают новые возможности достижения целей устойчивого развития на 2015–2030 гг., которые будут объявлены мировыми лидерами в сентябре этого года в ООН. Конференция, которая состоится в декабре в Париже, предоставляет критически важную возможность добиться реальных сдвигов в сфере решения проблем изменения климата; кроме того, управление Интернетом вскоре тоже может кардинально измениться. В ООН также пересматривают методы предотвращения конфликтов, поддержания и укрепления мира; ведутся постоянные дебаты о том, как лучше всего способствовать соблюдению прав человека и верховенству права в международном масштабе. Если кратко, то 2015 год является переломным, поскольку предоставляет потенциальную возможность перехода в новую эру глобального управления и человеческого опыта. В данном Отчете такая перспектива заслуженно рассматривается в полном объеме.

Комиссия по вопросам глобальной безопасности, справедливости и управлению предлагает прагматичные реформы с использованием новых инструментов и сетей для построения более совершенных глобальных институтов и создания новой глобальной этики, чтобы сфокусировать внимание лиц, определяющих политический курс и формирующих общественное мнение, а также международного гражданского общества на необходимости нахождения более динамичных и креативных глобальных решений устрашающих глобальных проблем. Для того, чтобы адекватно реагировать на новые угрозы и возможности, необходимо преодолеть глубоко укоренившиеся разногласия, лежащие в основе текущего кризиса глобального управления, а на это нужно время. Следовательно, после выхода в свет данного Отчета начнется осуществление скоординированных действий по продвижению этих и связанных с ними инноваций в сфере глобального управления, которые будут продолжаться до семидесятипятилетнего юбилея ООН, который отмечается в 2020 году, и после него.

**Пересечение понятий справедливости и безопасности — или *безопасность по справедливости* — является чрезвычайно важным для понимания и устранения современных угроз и проблем в сфере глобального управления.\***

Справедливость, которая обеспечивается, в том числе, благодаря верховенству права, является важной частью защиты безопасности человека на личном и общественном уровне. С другой стороны, справедливое общество — это иллюзия, если в нем не обеспечена безопасность. Анализ ключевых глобальных вызовов сквозь призму безопасности по справедливости выявляет как сферы острой напряженности, так и потенциальные сферы взаимодополняемости, которые, прежде всего, следует признать, а затем управлять ими или усиливать их. Это позволяет по-новому посмотреть на часто трудноустраняемые проблемы как внутри страны, так и в международном масштабе, и понять необходимость их скорейшего решения.

Цель безопасности по справедливости — создать на базе взаимной поддержки глобальную систему подотчетного, справедливого и эффективного управления и устойчивого мира. Это видение уходит корнями в исторически сложившуюся международную приверженность соблюдению прав человека, международного права, а также основывается на критически важной роли гибких и эволюционирующих многосторонних институтов, государств и негосударственных участников глобального управления. Помимо ООН и прочих глобальных институтов мировые тенденции формируются еще и все большим числом региональных организаций, включая Африканский союз, Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии, Европейский Союз, а также Союз южноамериканских наций. Не менее важными являются гражданское общество, деловые круги, муниципалитеты и СМИ, так как каждый из них имеет свой уникальный взгляд и различные по масштабу и охвату активы. Эти участники процесса, которые все в большей степени становятся глобальными игроками, могут работать вместе, применяя сетевой подход к управлению в целях нахождения инклюзивных и инновационных решений некоторых наиболее сложных мировых проблем.

**Три основных вызова и возможности, связанные с глобальным управлением, заключаются в уязвимых и подверженных конфликтам регионах, климате и людях, а также в слишком взаимосвязанной глобальной экономике.**

Во-первых, в уязвимых государствах и регионах крупные пробелы в сферах безопасности, справедливости и управления легко заметить, но сложно устранить. Несмотря на начавшуюся на стыке тысячелетий волну операций ООН по поддержанию мира и обеспечению, решение проблемы уязвимости некоторых государств и жестоких конфликтов остается столь же сложным и дорогостоящим, как и ранее, и ежегодно на попытки добиться устойчивого мира тратятся миллиарды долларов США. Множественные, возникающие одновременно и повторяющиеся внутригосударственные конфликты, используемые в своих целях международными террористическими и преступными организациями, перечеркнули существовавшую с момента окончания холодной войны тенденцию к снижению политического насилия. Только за 2014 год количество беженцев увеличилось на 2,1 млн человек и достигло рекордного уровня, а количество внутренне перемещенных лиц в результате вооруженных конфликтов выросло на 5,2 млн, и это еще один печальный рекорд. В то же время усиление роли женщин, организаций, представляющих гражданское общество, и бизнеса, чей голос становится все громче благодаря новым коммуникационным технологиям, открывает новые возможности эффективного укрепления мира, возобновления управления и достижения справедливости на качественно новом уровне. В ответ на эти угрозы, вызовы и возможности Комиссия предложила ряд рекомендаций, среди которых следующие:†

- **Создание возможностей ООН нового уровня в сфере посредничества при разрешении конфликтов и проведения миротворческих операций:** создание эффективных возможностей предоставления опытных посредников (в том числе увеличение доли женщин в числе посредников) для предотвращения кризисов и конфликтов и укрепления мира; развитие возможностей по мобилизации гражданских, полицейских и военных специалистов в ответ на срочные потребности в проведении миротворческих миссий; создание нового кадрового резерва опытных сотрудников, которые могли бы возглавить миссии и войти в состав руководства

\* *Just security* переводится на пять других официальных языков ООН следующим образом: арабский — أمن العدالة; китайский — 公正安全; французский — sécurité juste; русский — безопасность по справедливости; и испанский — seguridad justa. Более подробное описание данной концепции см стр. 12-14 в полном докладе.

† В Отчете более подробно описано каждое из этих предложений, касающихся реформ, включая их обоснование (например, как они будут способствовать взаимному влиянию безопасности и справедливости в сфере глобального управления), основные характеристики и ключевые факторы, необходимые для достижения прогресса в их реализации. Список рекомендаций Комиссии приведен в разделе Отчета «Краткий обзор рекомендаций» (стр. 114-117 в полном докладе).

миссиями; в дополнение к правосудию переходного периода инвестирование в трансформационное правосудие; и координация действий в тесном сотрудничестве с региональными участниками и гражданским обществом на местах, уделяя особое внимание вовлечению женщин в миротворческие процессы.

- **Повышение ответственности за предотвращение, защиту и восстановление:** инвестирование в возможности раннего предупреждения и планы действий в рамках ответственности за защиту (R2P) для формирования подхода к предотвращению кровавых преступлений, которым должны руководствоваться все органы и программы ООН; внедрение специалистов по мониторингу миссий ООН во все силы, принимающие участие в реализации R2P; а также постановка перед всеми международными участниками данного процесса конкретных и достижимых целей по предотвращению массовых кровавых преступлений, реагированию на них и восстановлению после них.

Во-вторых, с каждым новым отчетом Межправительственной экспертной группы по вопросам изменения климата (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) необходимость принятия чрезвычайных решительных мер, направленных на устранение причин и последствий изменения климата, становится все более очевидной и неотложной, равно как и необходимость использования новых, более продуктивных подходов к решению проблем, связанных с изменением климата, включая усиление сотрудничества государственного и частного сектора. Стабильное увеличение объемов выбросов парниковых газов во всем мире приводит к повышению температуры атмосферы и океанов, таянию арктических льдов и ледников, повышению уровня морей и кислотности океанов, что в равной степени негативно сказывается как на жизни морских обитателей, так и на безопасности человека. Изменения климата больше всего бьют по тем, кто наименее способен к адаптации, и кому не остается ничего другого, кроме как покинуть родные места. По прогнозам IPCC количество беженцев, спасающихся от изменений климата, к 2025 году достигнет 100 млн, а к 2050 году – 150 млн. Влияние человечества на глобальный климат более чем очевидно, но ему все еще предстоит преодолеть глубокую несправедливость, возникающую вследствие недостаточной поддержки адаптации таких уязвимых групп населения. В ожидании двадцать первой конференции сторон Рамочной Конвенции ООН об изменении климата (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), которая пройдет в Париже, многие надеются на то, что удастся заключить обязательное для выполнения соглашение о климате, но также беспокоятся о том, что этот вопрос может остаться нерешенным. Смягчение последствий и адаптация к изменениям климата в глобальном масштабе может потребовать переосмысления того, что означает безопасность и справедливость в двадцать первом веке. Стремясь дать решительный и в то же время творческий ответ на этот главный вызов в сфере глобального управления, Комиссия представляет следующие основные рекомендации:

- **Иновационное управление решением вопросов, связанных с климатом:** содействие новым видам взаимодействия UNFCCC и прочих международных режимов, субнациональных органов и групп представителей гражданского общества; создание Международного органа по мониторингу выбросов в атмосферу, Центра обмена информацией о противодействии глобальным изменениям климата и Экспертного совета по техническим вопросам, связанным с климатом, которые будут рассматривать все эксперименты, касающиеся изменений атмосферы; а также определение глобальной цели акклиматизации, сравнимой с целью смягчения изменений климата, равной повышению температуры атмосферы на 2°C.
- **Разработка программы по лицензированию зеленых технологий в рамках Фонда зеленого климата:** использование разработанных частным сектором инноваций в сфере смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, особенно в части поддержки незащищенных групп населения в развивающихся странах.

В-третьих, экономическая и технологическая глобализация привела к развитию в высшей степени взаимосвязанной глобальной экономики, в результате чего одни получают значительные выгоды, а другие сталкиваются с углублением экономического неравенства, а также возникают новые угрозы глобальной экономической стабильности и государственной, корпоративной и личной безопасности. Финансовый кризис 2008-2009 гг. в США распространился на всю глобальную финансовую систему и нанес ущерб банкам на сумму более 4,1 трлн долларов США, а также увеличил количество безработных во всем мире до тридцати миллионов человек. Экономика различных стран и регионов остается уязвимой в результате воздействия таких факторов, как бегство капитала, и ежегодно теряет миллиарды долларов США вследствие нелегальных финансовых потоков, а взаимосвязанность способствует возникновению новых видов преступлений, шпионажу и краже интеллектуальной собственности и природных ресурсов. Но три миллиарда человек (и эта цифра продолжает расти) имеют доступ к сети Интернет, что — наряду с другими современными коммуникационными средствами — способствует бурному росту глобальной торговли.

Расширение доступа к новым технологиям и участия в глобальной экономике может спасти десятки миллионов людей от крайней нищеты и способствовать выполнению повестки дня в области развития на период после 2015 года, направленной на создание более безопасного и справедливого мира. В ответ на эти риски и возможности Комиссия предложила ряд рекомендаций, среди которых следующие:

- **Создать Большую двадцатку (с расширенным составом) в рамках новой системы глобального экономического сотрудничества для предотвращения финансовых потрясений и выполнения повестки дня в области развития на период после 2015 года:** углубление институционального сотрудничества между Большой двадцаткой, ООН и группой международных организаций «Бреттон Вудз» для предотвращения распространения международных финансовых потрясений, содействия реализации инклюзивных экономических реформ и равному росту, необходимому для достижения семнадцати целей устойчивого развития.
- **Создание глобальной сети центров противодействия киберпреступлениям и повышение доступности сети Интернет в странах «третьего мира» с помощью активного развития потенциала:** активизация глобального противодействия кибератакам с помощью ИНТЕРПОЛА и национальных групп реагирования на компьютерные чрезвычайные происшествия (CERT), а также повышение доступности сети Интернет и кибербезопасности в странах «третьего мира» посредством реализации различных инициатив, включая план действий Connect 2020 Международного союза электросвязи и популяризацию «кибергигиены».

Практический и комплексный подход к реформам, делающий акцент на связи вопросов безопасности и справедливости, позволяет добиться прогресса в решении всех трех глобальных проблем, а также лучше понять ключевые сопутствующие вопросы, такие как гендерный вопрос, миграция и борьба с коррупцией. При эффективном управлении в высокой степени взаимосвязанная глобальная экономика предоставляет инструментарий, который может позволить принять (как на международном, так и на местном уровне) меры, направленные на удовлетворение особых потребностей уязвимых и пострадавших от конфликтов регионов. А новые коммуникационные технологии и революция в сфере «больших данных» могут помочь использовать творческий подход и коллективные действия для выхода из кризиса, связанного с изменением климата. В то же время наш маленький, густонаселенный и взаимосвязанный мир не сможет процветать, если более миллиарда его жителей не смогут достичь безопасного уровня достойной жизни, или если повышение уровня моря, экстремальные засухи, мощные наводнения и штормовые приливы, контрабанда, бандитизм и сети жестоких экстремистов будут угрожать безопасности, благополучию и выживанию миллионов людей.

**Согласованный комплекс реформ в сфере глобального управления, направленный на продвижение безопасности по справедливости, требует введения инноваций и модернизации глобальных институтов, а также более эффективного вовлечения в их реализацию основных региональных организаций, местных органов власти, деловых кругов и гражданского общества на протяжении нескольких поколений.**

Неоднократный провал реформирования ООН и других организаций углубляет кризис глобального управления и негативно влияет на сферы безопасности и справедливости. Для достижения прогресса необходимо четкое понимание того, что именно помешало реализации реформ в прошлом. В частности, такие препятствия включают в себя: (i) отсутствие политической воли и стремления к переменам, особенно в развитых странах и в странах с сильной бюрократией; (ii) слабая подготовка и поддержка конкретной стратегической или институциональной реформы; и (iii) нехватка навыков и недостаточные усилия, вкладываемые в реализацию программы реформ до конца.

Обеспечивая давление в целях проведения глобальных (межгосударственных) институциональных реформ и одновременно предоставляя глобальным институтам поддержку в качестве полезного партнера, предлагающего им свежий взгляд на проблему, негосударственные, региональные и местные участники процесса являются неотъемлемой частью зарождающейся системы сетевого управления. Для того чтобы добиться успеха в двадцать первом веке, ООН и прочим глобальным институтам необходимо расширить свою традиционную роль по созыву стран-участниц и использовать инновационные способы вовлечения в работу и других игроков, которые становятся все более влиятельными.

Используя возможности улучшить глобальное управление и понимая риски и вызовы, связанные с процессом реформирования, Комиссия представляет следующие рекомендации:



- **Создание Глобального партнерства ООН:** предоставление возможности поднять стратегические вопросы, которым уделяется недостаточно внимания, например, вопросы, касающиеся прав женщин, миграции и подготовки современных трудовых ресурсов, при помощи новых общественных договоров и новой хэбовой и онлайн-платформы, благодаря которой вся система ООН сможет воспользоваться знаниями и опытом гражданского общества и деловых кругов.
- **Расширение членства в Совете безопасности ООН и нетрадиционных методов участия в его работе:** предоставление странам, региональным организациям, местным органам власти и негосударственным лицам большего количества возможностей внести свой вклад в установление, сохранение и укрепление мира с одновременным повышением легитимности представителей Совета и введением ограничений на использование права вето.
- **Создание Совета ООН по вопросам укрепления мира:** преобразование Комиссии по миростроительству в Совет (аналогично преобразованию, которое претерпела Комиссия по правам человека в 2005 г.) с новыми полномочиями по координации действий, новыми финансовыми ресурсами и знаниями, а также новым приоритетным направлением работы, которым является предотвращение, в том числе посредством “аудитов миростроительства”.
- **Усиление и более полное использование Международного суда ООН:** расширение принятия юрисдикции Международного суда и инновационное использование его авторитетных консультативных заключений.
- **Активизация рабочих взаимоотношений между Советом безопасности ООН, Международным уголовным судом и Советом ООН по правам человека:** поддержка продолжающегося диалога, санкций по приведению в исполнение судебных решений и ордеров на арест, а также использование общесистемного анализа конфликтов, проводимого в рамках инициативы Human Rights Up Front (Права человека прежде всего), и рекомендаций по осуществлению быстрых действий в ответ на крупномасштабные нарушения прав человека.
- **Запуск Парламентской сети ООН:** создание парламентского консультативного органа при Генеральной Ассамблее ООН для повышения информированности и активизации участия в управлении ООН, аналогично другим имеющимся сетям при Мировом банке, Международном валютном фонде, Всемирной торговой организации и региональных организациях.

**Эффективная стратегия реформирования требует отлично организованных коалиций единомышленников (как государственных, так и негосударственных) для мобилизации и обеспечения стабильной поддержки изменений.** Необходимо оценить, культивировать и использовать идеи, сети, ресурсы и навыки лидерства всех участников, способных внести свой вклад в общее дело, в том числе правительств, представителей гражданского общества, деловых кругов, региональных организаций и местных органов власти, на самом раннем этапе создания инициатив по реформированию сферы глобального управления. Три примера, которые являются показательными в плане требуемых характеристик, – это Коалиция при Международном уголовном суде, Международная кампания по запрету противопехотных мин и международные усилия, направленные на принятие ответственности за защиту (R2P) в качестве мировой нормы.

Четкие промежуточные вехи, подкрепленные доведенными до совершенства инструментами коммуникаций, мониторинга и координации, также важны для достижения успеха. В частности, Комиссия рекомендует инвестировать в гибридный подход, который предусматривает использование сильных сторон двух основных направлений действий по реформированию глобального управления, призванных преодолеть глубоко укоренившееся разделение международного сообщества:

- **Концепция проведения реформы параллельными путями** исходит из того, что различные виды многосторонних переговоров по поводу реформ будут проводиться в различных форумах и каждый в своем темпе. Это может способствовать тщательному планированию последовательности реформ, исходя из таких критериев, как их безотлагательность, политическая целесообразность и стоимость.
- В 2020 году мы отметим семьдесят пятую годовщину образования ООН кульминацией официальных многосторонних переговоров с многочисленными заинтересованными сторонами по вопросам глобальных

институциональных реформ, и **Всемирная конференция глобальных институтов** могла бы послужить местом создания эффективных коалиций и одновременно дать политический импульс срочному проведению комплексных глобальных реформ.

Когда безопасность и справедливость признаются совокупными основополагающими факторами глобального управления, можно справиться со всеми актуальными вызовами, требующими немедленного решения. Безопасность по справедливости может стать основой практической программы реформ, предусматривающей обновление наших глобальных институтов, законов, стратегического инструментария и взаимоотношений. Лидеры всех стран, как развитых, так и крупных развивающихся, несут особую ответственность за то, чтобы ООН и прочие глобальные институты продолжали вдохновлять, защищать права человека и давать наиболее незащищенным слоям населения еще большую надежду на лучшее. Гарантия безопасности и справедливости для всех народов и наций является практическим и моральным императивом нашего времени. Являясь основой новой глобальной этики и нового направления глобального управления, безопасность по справедливости призвана обеспечить не только выживание человечества, но и его достойное развитие и процветание.