

Н.Л. СМАКОТИНА

*доктор социологических наук, профессор факультета глобальных процессов, заведующая кафедрой глобальных процессов и работы с молодежью МГУ имени М.В. Ломоносова**

М.А. ЕГОРЕНКОВА

*аспирант факультета глобальных процессов
МГУ имени М.В. Ломоносова***

Глобальное управление или глобальное регулирование?¹

*Концепция глобального управления стала сегодня противоречивой идеей в академическом и международном мире. До сих пор не существует единого общепринятого определения, как в отечественной, так и зарубежной науке, но самое главное – существует некоторая неточность перевода термина *global governance* в отечественной глобалистике. На наш взгляд, термин «глобальное управление» не совсем точно отражает содержание *global governance*. Поэтому глобальное управление в отечественной практике отождествляют с глобальным регулированием. Отсюда возникают некоторые терминологические расхождения. В данной статье предпринимается попытка развести понятия «управление» и «регулирование» в глобальной политической сфере.*

Ключевые слова: *глобальное управление, глобальное регулирование, глобальное гражданское общество, международные отношения, глобализация.*

N.L. SMAKOTINA

*Doctor of Sociological Sciences, Professor of the
Faculty of Global Processes, Head of the Department
of Global Processes and Youth Work at the
Lomonosov Moscow State University*

M.A. EGORENKOVA

*Postgraduate Student, Faculty of the Global Studies, Lomonosov Moscow
State University, Russia*

Global governance or global regulation?

The concept of global governance has become a controversial idea in the academic and international world today. Until now, there is no single generally accepted definition, both in domestic and foreign science, but most importantly, there is some inaccuracy in the translation of the term “global governance” in domestic global studies. In our opinion, the term “global governance” does not quite accurately reflect the content of “global governance”. Therefore, global governance in domestic practice is identified with global regulation. Hence, some terminological discrepancies arise. This article attempts to separate the concepts of

* Смакотина Наталья Леоновна, e-mail: smakotina@mail.ru

** Егоренкова Мария Андреевна, e-mail: egorenkova.m@gmail.com

¹ Работа выполнена при поддержке РФФИ, грант № 19-014-00001

“governance” and “regulation” in the global political sphere.

Keywords: *global governance, global regulation, global civil society, international relations, globalization.*

После окончания холодной войны мир движется к менее централизованной форме управления. Поскольку требования, предъявляемые проблемами в глобализованном мире, отличаются от возможности национальных государств решать глобальные проблемы обычными методами, то и международная политика также вынуждена быть глобализованной. К середине XXI в. в политической науке выделился такой феномен политической глобализации, как глобальное управление (global governance). С 1990-х гг. понятие глобального управления стало часто используемым в политических и научных дискуссиях. Однако значение этого термина остается различным в зависимости от того, кто его использует, или обстоятельств, при которых он используется. Данное определение в литературе остается дискуссионным.

Публикация книги Джеймса Н. Розенау и Эрнста Отто Чемпиэля «Управление без правительства: порядок и перемены в мировой политике» в 1992 г. стала основой для теоретических дискуссий, касающихся глобального управления, хотя само понятие глобального управления там не появилось¹.

Начало издательской деятельности журнала Global Governance в 1995 г. вызвало широкую дискуссию о глобальном управлении. В первом издании журнала Розенау предложил определение термина «глобальное управление», как «система управления на всех уровнях человеческой деятельности, от семьи до международной организации, в которой преследование целей посредством осуществления контроля имеет транснациональные последствия»².

Данное понятие может трактоваться и как процесс создания законов, правил, предназначенных для глобального уровня. Правила могут применяться или только к государствам, или только к субъектам, не являющимся государствами, или к тем и другим. Также важно помнить, что установление этих правил и коллективное управление общими глобальными транснациональными проблемами происходит без верховного авторитета в мире и без полномочий для управления этими проблемами. Действительно, на уровне национальных государств существует такая управляющая власть.

Однако на международном уровне этого правительства не существует, преимущественно государства хотят быть суверенными. Согласно Финкельштейну, глобальное управление «регулирует без суверенной власти отношения, которые выходят за пределы национальных границ. Глобальное управление делает на международном уровне то, что правительства делают дома»³.

Глобальное управление, или управление за пределами национального государства, – это эмпирический факт, и может возникнуть стихийно⁴. Именно здесь можно наблюдать и характеризовать многообразие государственных и негосударственных субъектов, вовлеченных в широкий спектр процессов выработки политики в многочисленных проблемных областях, выходящих за пределы национальных границ.

Глобальное управление включает в себя множество субъектов, институтов, идей, правил и процессов, которые способствуют управлению глобальным обществом. Этот термин описывает совершенно новую реальность, новые явления в мировой политике, которые произошли из-за глобализации, а именно регулирование поведения субъектов

¹ Rosenau J.N. Governance, order, and change in world politics // *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* / Rosenau J., Czempiel, E.O. (eds). New York: Cambridge University Press, 1992, p. 1-29.

² Rosenau J.N. Governance in the Twenty-first Century // *Global Governance*. 1995, vol. 1, № 1, p. 13-43.

³ Finkelstein L.S. What Is Global Governance? // *Global Governance*. 1995, vol. 1, № 3, p. 367-372.

⁴ Чумаков А.Н. Глобальный мир: столкновение интересов: Монография. М.: Проспект, 2018, с. 406-542.

по отношению к глобальным и транснациональным проблемам. В этой связи, в теории международных отношений существуют разные подходы, понимание самой категории глобального управления. Так, в отечественной науке стали чаще использовать термин «глобальное регулирование» вместо «глобального управления». Безусловно, речь идет об одном и том же феномене. В связи с этим возникает методологический вопрос, какой термин использовать корректнее?

Данная проблематика не нова и поднималась в научных трудах отечественных ученых, занимающихся глобалистикой (в частности, в журнале «Век глобализации»). Но так или иначе этот вопрос имеет актуальность и в настоящее время – время неопределенности, динамичных изменений мировой системы и международных отношений.

Исследованием данного дискуссионного вопроса одним из первых начал заниматься А.Б. Вебер⁵. Автор отметил, что проблема управления «давно витает в воздухе», а также оспорил использование понятия «управление» применительно к современным международным отношениям, говоря об «управлении процессами».

Значительный вклад в разграничение понятий «глобальное управление» и «глобальное регулирование» внес ведущий отечественный глобалист А.Н. Чумаков. Его идеи изложены в монографии «Глобальный мир: столкновение интересов»⁶. Так, в 5 главе «Глобальный мир. Проблема управления» автор доказывает необходимость выяснения сути понятия «управление». Аргументация А.Н. Чумакова сводится к тому, что использование данного понятия, сужает понятие «глобальное управление», когда говорят об управлении международными отношениями. Понимая международные отношения как процесс. Автор вводит понятие «регулирование», считая существенно значимыми терминологические различия между управлением и регулированием.

На наш взгляд, международные отношения – это в том числе процесс. В этом случае правомерно применять и понятие «управление», поскольку процессом можно управлять.

Нельзя не отметить и идеи П.А. Цыганкова, основоположника отечественной теории международных отношений, которые состоят в том, что глобальное гражданское общество определяет существование «правления без правительства» (global governance), вводя понятие «глобальное гражданское общество»⁷. Однако, размытость понятий «глобальное гражданское общество» и «глобальное управление» не позволяет в полной степени отразить понимание регулирования глобализации.

Вслед за А.Н. Чумаковым Г.А. Дробот отмечает, что наш мир становится неуправляемым, разрозненным, аполярным⁸. В своих рассуждениях автор показывает, что связывать хаос (трудноуправляемость) и наличие множества сильных акторов с управлением становится невозможным.

В монографии «Глобальное управление» под редакцией М.М. Лебедевой отмечается, что сегодня, так же, как и в обозримом будущем, в полном смысле слова говорить о глобальном управлении вряд ли возможно. И скорее всего будет иметь место глобальное регулирование. Такая формулировка не подразумевает такого «жесткого» воздействия, как вкладывается в понимание управления. Но отмечается также, что именно термин «глобальное управление» (global governance) устойчиво вошел в отечественную и зарубежную терминологию⁹.

А.Д. Урсул вообще говорит о глобальном управлении как о следующей ступени

⁵ Вебер А.Б. Современный мир и проблема глобального управления // Век глобализации, 2009, № 1, с. 3-15.

⁶ Чумаков А.Н. Указ. соч., с. 406-542.

⁷ Цыганков П.А. Дискурс глобального гражданского общества в свете обострившейся потребности глобального управления // Электронное научное издание альманах «Пространство и Время», 2015, т. 9, вып. 1. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/diskurs-globalnogo-grazhdanskogo-obschestva-v-svete-obostrivsheysya-potrebnosti-globalnogo-upravleniya> (дата обращения: 10.04.2020)

⁸ Дробот Г.А. Проблема глобального управления в контексте международных отношений // Век глобализации, 2011, № 2, с. 41-52.

⁹ Лебедева М.М., Харкевич М.В., Касаткин П.И. Глобальное управление: монография. М.: МГИМО-Университет, 2013, с. 7.

развития глобализации. С точки зрения международных отношений и мировой политики процесс глобального управления достаточно трудный и скорее невозможный. Так, автор видит глобальное управление как устойчивое развитие¹⁰.

Для понимания сущности «глобального управления» важно значение слова «управление».

А.Н. Чумаков отмечает, что управление, как правило, отождествляют с регулированием, хотя между ними существует разница, причем принципиальная. Термин «управление» может применяться по отношению к «явлениям и процессам, к которым он непосредственно, а то и вовсе не имеет отношения». Термин «управление» в виду своего достаточно сложного содержания имеет множество определений¹¹.

Например, Комиссия по глобальному управлению определяет «управление» как «совокупность множества способов, которыми отдельные лица и учреждения, государственные и частные, управляют общими делами. Это непрерывный процесс, посредством которого могут быть учтены противоречивые или разнообразные интересы и могут быть предприняты совместные действия»¹².

С точки зрения менеджмента «управление – это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации»¹³. Схожую точку зрения на то, что «под управлением стоит иметь в виду целенаправленный и постоянный процесс воздействия субъекта управления на объект» имеет и А.Н. Чумаков¹⁴.

Многие ученые и практики-международники используют термин «управление» для обозначения сложного набора структур и процессов, как общественных, так и частных, в то время как некоторые популярные авторы склонны использовать его даже как синоним термина «правительство»¹⁵. Таким образом, управление – это гораздо более широкий термин, обычно относящийся к решению проблем государственной политики, проблем коллективных действий, с которыми сталкивается любое общество, будь то на уровне локального сообщества, на национальном уровне или на глобальном уровне.

О.Н. Барабанов отмечает, что управление связано с понятием власти. Управление – осуществление власти, а значит, «признание со стороны тех к кому эта власть обращена». По его мнению основная трудность реализации глобального управления заключается в негарантированности выполнения обязательств. Если не будет власти, то не будет выполнения обязательств¹⁶.

В коллективной монографии «Глобальное управление: возможности и риски» под редакцией В.Г. Барановского отмечается, что необходимо рассмотреть с политической и практической точек зрения соответствие дискурсивных рядов, которые образуются в английском и русском языках по отношению к терминам *governance* и «управление»¹⁷. Очевидно, что данные понятия не тождественны, но и более адекватного перевода *governance* на русский язык нет. Отсюда возникает политико-терминологическая ошибка перевода, которая может иметь негативные политико-идеологические и практические последствия. Отметим, что *governance* в зарубежной политической науке понимается как создание и функционирование систем правил, облегчающих координацию и сотрудничество социальных субъектов¹⁸.

¹⁰ Урсул А.Д. Глобальное управление: эволюционные перспективы // Век глобализации, 2014, № 1, с. 16-27.

¹¹ Чумаков А.Н. Глобальный мир: столкновение интересов: монография. М.: Проспект, 2018, с. 406-542.

¹² Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 2.

¹³ Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / Пер. с англ. М.: Вильямс, 2006, с. 25.

¹⁴ Чумаков А.Н. Указ. соч., с. 406-542.

¹⁵ Weiss T.G. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges // Third World Quarterly, 2000, vol. 21, № 5, с. 795-814.

¹⁶ Барабанов О.Н. Проблемы глобального управления: выбор аналитической парадигмы // Вестник международных организаций, 2009, т. 4, № 2, с. 5-13.

¹⁷ Косолапов Н.А., Соловьев Э.Г., Войтолович Ф.Г. Становление, эволюция и идеологические основы глобального управления // Глобальное управление: возможности и риски / Отв. ред. В.Г. Барановский, Н.И. Иванова. М.: ИМЭМО РАН, 2015, с. 13.

¹⁸ Koenig-Archibugi M. Global governance // The Handbook of Globalisation / Michie J. (ed.). Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham, 2011, p. 393-406.

Термин «управление» в специальной литературе понимается достаточно строго. В своем исследовании автор определяет управление как «процесс организации в разумной, но высокой степени гарантированного достижения искомых целей (результатов) посредством определенных, регламентируемых и проверенных практикой механизмов и процедур»¹⁹.

Такое определение предполагает наличие объекта управления, процесса управления, а также субъекта управления. В современном глобализованном мире государство реально может быть субъектом управления, но оно не является и не может признаваться субъектом глобального управления. Как показывает практика хаотичны объект и задачи управления. Очевидно, что процесс управления, говоря о глобальной сфере, не отлажен технологически, а также не имеет институциональной базы и в определенных вопросах опирается на институты государства и международные организации.

Обратимся к дефиниции термина «регулирование». Справочный коммерческий словарь (1926 г.) определяет регулирование как планомерное направление деятельности, упорядочение ее²⁰. Известный британский словарь Collins трактует регулирование (regulation) как контроль над деятельностью или процессом, обычно с помощью правил, разработанных правительством или другим органом²¹.

В Британской энциклопедии приведено следующее определение, что регулирование в области государственной политики относится к принятию целевых правил, обычно сопровождаемых неким авторитетным механизмом мониторинга и обеспечения соблюдения. Такое определение очень похоже по смыслу на трактовки Розенау и Финкельштейна о феномене global governance, которые приведены в начале данной статьи. Так, регулирование в широком смысле определяется как введение правил.

А.Н. Чумаков определяет регулирование как «самопроизвольный процесс или преднамеренные действия»²². Таким образом, процесс «регулирования» можно свести к сохранению состояния упорядоченности, устранению препятствий и отклонений.

Безусловно, это не все авторы, участвующие в дискуссии о том, существует ли управление в глобальном масштабе. Мы упомянули лишь тех, кто внес наибольший вклад в развитие отечественной и зарубежной глобалистики по теме global governance.

В качестве неполитического примера стоит рассмотреть ситуацию с автомобилем. *Управление* транспортным средством осуществляет водитель с целью перемещения из точки А в точку В, то есть водитель целенаправленно задает траекторию движения. Во время управления возникает и регулирование автомобиля, например регулирование положения руля для того, чтобы совершить разворот. *Регулирование* транспортного средства тем же водителем без управления происходит для того, чтобы, например, отрегулировать тормозную систему или заменить масло, то есть для поддержания его безопасного состояния и безаварийной езды. То есть управление отчасти предполагает регулирование, в то время как регулирование может возникать и без управления. Разница в данных понятиях очевидна.

В качестве политического примера, для разграничения понятий «управление» и «регулирование», остановимся на международной политической организации ООН.

Данная организация обладает регулируемыми функциями, но не управлением. ООН призвана регулировать международную деятельность, поддерживать глобальный мир и стабильность, а не управлять международным сообществом. Таким образом, существует множество систем принятия решений на глобальном уровне.

¹⁹ Косолапов Н.А., Соловьев Э.Г., Войтолович Ф.Г. Указ. соч., с. 13-16.

²⁰ Справочный коммерческий словарь (1926) [Электронный ресурс]. URL: <http://economics.niv.ru/doc/dictionary/commercial-reference/index.htm> (дата обращения: 20.04.2020).

²¹ Collins online dictionary [Электронный ресурс]. URL: <https://www.collinsdictionary.com/> (дата обращения: 20.04.2020).

²² Чумаков А.Н. Глобальный мир: проблема управления // Век глобализации, 2010, № 2, с. 3-5.

Анализируя приведенные выше определения терминов «управление» и «регулирование», видим существенные терминологические и содержательные различия.

В зарубежной практике существует термин *global regulation*, а также *international/world regulation*, переводимые как «международное регулирование» и трактуемое как регулирование международных отношений с помощью международных организаций.

Global governance – это термин, появившийся в трудах зарубежных ученых, которые рассматривали мировую повестку дня от изменения климата до вопросов безопасности и экономического развития, многие из вопросов были проблемами глобального масштаба, которые необходимо было решать в глобальном измерении.

В более общем смысле *global governance* стоит свести к коллективному регулированию глобальных вопросов и проблем, которые не входят в сферу компетенции какого-либо одного правительства.

В целом «глобальное управление» – это аморфный термин, который привлекает много внимания отчасти потому, что открыт для многих толкований. В условиях глобального управления государства и другие социальные субъекты признают существование обязательств и вынуждены их соблюдать. Суть концепции управления заключается в регулировании коллективных проблем, таких как изменение климата, терроризм, бедность, экономический кризис и достижение общих целей. Эти проблемы не имеют границ и не могут быть устранены одной отдельно взятой страной. Их можно отрегулировать только путем скоординированных усилий на глобальном уровне.

Стоит отметить, что можно будет говорить о глобальном *управлении* в том случае, если будет создано глобальное гражданское общество. Об этом говорит и П.А. Цыганков²³. Управление включает в себя и регулирование, а также нормы, регулирующие процесс создания и внедрения механизмов управления. Теории глобального управления привлекают внимание к возрастающей важности глобального гражданского общества. Глобальное гражданское общество и глобальное управление стали важными чертами современных международных отношений. Глобальное гражданское общество обеспечивает механизм глобального сотрудничества и координации для решения глобальных проблем.

В связи с этим становится понятно, почему все же в отечественной практике стал употребляться термин «глобальное *регулирование*», а не «глобальное *управление*». Объяснение заключается в том, что *global governance* обычно рассматривается как регулирование и решение глобальных проблем в политическом пространстве, которое не имеет единой централизованной власти, а значит управления, в привычном классическом понимании, как такового не существует.

Регулирование – это традиционный термин, описывающий приведение государств в соответствие с определенными правилами, привычками и моделями. Таким образом, регулирование воспринимается как процесс, тогда как порядок – это состояние дел, к которому приводит регулирование. В свою очередь порядок можно определить как систему международных отношений, в которой государства признают определенное распределение власти и следуют определенным правилам.

Управление и *регулирование* стали сквозными темами в социальных и политических науках. Классические определения управления выделяют приоритетность роли государства на международной арене, его институтов власти и использования правовых норм. Эти правила и модели поведения могут контролироваться и поощряться определенными институтами. «Управление»

²³ Цыганков П.А. Дискурс глобального гражданского общества в свете обострившейся потребности глобального управления // Электронное научное издание альманах «Пространство и Время», 2015, т. 9, вып. 1. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/diskurs-globalnogo-grazhdanskogo-obschestva-v-svete-obostrivsheysya-potrebnosti-globalnogo-upravleniya> (дата обращения: 10.04.2020)

понимается как более широкий термин, чем «регулирование». Управление – это обеспечение, распределение и регулирование. Регулирование может восприниматься как процесс, который направлен на управление потоком событий и поведением.

Глобальное управление обычно определяется и как пример управления в отсутствие правительства. Однако на глобальном уровне нет центрального правительства, наделенного монополией власти и легитимностью²⁴. Неверной, на наш взгляд, является и идея, что глобальное управление равнозначно мировому правительству или требует его создания. Идея мирового правительства не является ни реалистичной, ни желательной, потому что она вряд ли могла бы получить демократическую легитимность и была бы слишком далека от реальных проблем.

В пользу разграничения понятий «глобальное управление» и «глобальное регулирование» (global governance) говорит и реконструкция современной мировой реальности. Например, реакция на происходящую в мире пандемию коронавируса показала, что мир оказался разрозненным, одним из показателей этого явилась слабая солидарность между странами в борьбе против вируса. Актуальным примером этого стала блокировка подготовленной Россией и еще 28 государствами – членами ООН резолюции Генассамблеи всемирной организации на заседании 03.04.2020 г.²⁵, а также ряд разногласий внутри стран Европейского Союза, возникших на фоне реализации своих внутренних политических и экономических интересов.

Самый важный урок пандемии COVID-19 – это важность совместной работы над проблемами, которые затрагивают все человечество. Коллективные действия внутри сообществ и, при необходимости, на международном уровне могли бы сделать возможным более быстрый и мирный выход из кризиса глобального регулирования и при необходимости переход к глобальному управлению. Для организации сотрудничества странам необходимо согласовать общие правила и дать возможность соответствующим организациям их контролировать. В этом и заключается процесс устойчивого и результативного глобального управления, который пока еще существует лишь в теории.

Так становится ясным, что в современных условиях можно говорить о не сформировавшихся в международной реальности представлениях как о глобальном регулировании, так и глобальном управлении. Нельзя не учитывать ряд факторов, таких как неопределенность в развитии мира, «сжатость» социального времени, скорость протекания изменений, влияющих на представления о глобальном управлении. Происходящие в последнее десятилетие события в мире показали альтернативность моделей мирового порядка. По словам министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова, «...множественность моделей развития не позволяет говорить о том, что западная „корзина“ либеральных ценностей безальтернативна»²⁶.

Процесс трансформации миропорядка носит необратимый характер. «Смутное время», переживаемое мировым сообществом, характеризуется не только разрушением привычного образа жизни всех социальных слоев общества, возникновением морального вакуума, но кардинальным изменением статуса самой реальности: экономической, политической, социальной. Эта реальность уже сегодня не выглядит закономерно развивающейся, преемственной связью с прошлым опытом, традициями, привычками и становится приблизительной, необязательной, неопределенной, лишенной внутренних и внешних гарантов.

²⁴ Ruggi J.G. Global Governance and “New Governance Theory”: Lessons from Business and Human Rights // Global Governance, 2014, vol. 20, p. 5-17.

²⁵ Российский проект резолюции ГА ООН по борьбе с пандемией заблокировали [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/world/702322> (дата обращения: 05.05.2020).

²⁶ Лавров С.В. Мир на перепутье и система международных отношений будущего // Россия в глобальной политике, 2019, № 5 [Электронный ресурс]. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/mir-na-perepute-i-sistema-mezhdunarodnyh-otnoshenij-v-budushhem/> (дата обращения: 05.05.2020)

И эта неопределенность современной мировой реальности представляет собой фундаментальную проблему, общую для всех гуманитарных и социально-экономических наук. В самом первом и общем приближении эта проблема есть проблема исчерпанности ресурсов прошлого, прошлых подходов к освоению реальности и необходимости ответа на вызов будущего²⁷.

Задача неопределенности реальности, негарантированности, рискованности бытия состоит, стало быть, не только и не столько в придании бытию (человеческому бытию) реальности, стабильности, устойчивости, упорядоченности, сколько в необходимости выработать механизмы и технологии, адаптирующие мировое сообщество к жизни в условиях неопределенности, к действиям в ситуациях мирового экономического кризиса.

Это в корне меняет взгляд на конструирование мира во всех сферах жизни, поскольку неопределенность имеет свою логику развития, «правила игры», смену ценностей и моделей поведения.

Термин *global governance* обозначает множественность систем принятия решений на глобальном уровне.

Подводя итог вышесказанному, определяем, что именно неопределенность с ее множественным выбором, открытостью, через управленческий хаос приведет к новому видению «глобального регулирования» и развитию теоретических представлений о «глобальном управлении».

²⁷ Смакотина Н.Л. Основы социологии нестабильности и риска: философский, социологический и социально-психологический аспекты. М.: КДУ, 2009, с. 39-54.