

МУЛЬТИЛАТЕРАЛИЗМ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Е. А. Достанко

В статье рассматриваются подходы к определению значения и роли мультилатерализма как теоретического подхода, так и формы реализации внешней политики государства (международного многостороннего сотрудничества) в современной системе международных отношений. В наибольшей степени глобализация мировой политики и экономики способствует многостороннему разнородному разнотемповому социально-экономическому, политическому сотрудничеству государств в рамках международных организаций. В связи с этим поиск подходов к формулированию предложений по эффективной модернизации механизма международного многостороннего сотрудничества Республики Беларусь приобретает особую актуальность.

Система международного многостороннего сотрудничества, формировавшаяся на протяжении последних 20 лет, претерпевает содержательную модернизацию и реформирование, поскольку современность все чаще диктует необходимость коллективного действия при решении глобальных проблем. Вызовы современных международных отношений (экономический кризис, растущий государственный долг у ряда государств, рост уровня безработицы, усиление националистических тенденций, продолжающаяся миграция, растущее неравенство, изменение климата, проблемы реализации целей и задач в области устойчивого развития, обеспечение международной безопасности) требуют институализации основ коллективного международного действия, создания условий для эффективной деятельности международных институтов, усиления легитимизации «глобальной мобилизации» международного сообщества, несмотря на существующие разногласия и, зачастую, неэффективные механизмы.

Международное многостороннее сотрудничество является коллективным действием, имеет целью формирование единого видения и стратегических подходов к совместной деятельности в различных сферах и строится на двусторонних, многосторонних договорах и соглашениях, членстве (институциональном и неинституциональном (статус наблюдателя и т. п.) в международных правительственных и неправительственных организациях, многосторонних консультациях на высшем уровне, создании межгосударственных и надгосударственных исполнительных органов и финансировании их деятельности, краткосрочных формах многостороннего сотрудничества (совместные заявления и т. п.).

Целью данной статьи является определение значения и роли мультилатерализма как теоретического подхода, так и формы реализации внешней политики государства (международного многостороннего сотрудничества) в современной системе международных отношений, поиск подходов к формулированию предложений по эффективной модернизации механизма международного многостороннего сотрудничества Республики Беларусь в условиях глобализации и региональной политической и экономической интеграции.

Одной из ведущих школ изучения международного многостороннего сотрудничества является мультилатерализм (multilateralism), теоретические

основы которого были разработаны в рамках функционализма Дж. Капоразо [13], а также неофункционалистами Р. Кохэном и Дж. Найем [14]. Мультилатерализм рассматривается и как теоретический подход к осмыслению международного многостороннего сотрудничества, так и в качестве одной из форм реализации внешней политики государства. На примере различных сфер деятельности международных организаций выявляются и формулируются концептуальные основы мультилатерализма, его формы, значение, различный контекст (К. Бушард, Дж. Петерсон) [12], выделяются особенные черты этого подхода по сравнению с регионализмом (Д. Мейер) [15], определяется взаимовлияние мультилатерализма и регионализма (А. Винтерс) [19]. В российской науке о международных отношениях это направление представлено работами А. Д. Богатурова [1], Т. М. Зоной [2], М. М. Лебедевой [3] и др. В белорусской науке о международных отношениях различные аспекты результатов и перспектив международного многостороннего сотрудничества Республики Беларусь в международных организациях и объединениях представлены в работах А. В. Русаковича [8], А. Н. Садовской [9], А. В. Селиванова [10], В. Е. Снапковского [11] и других ученых-международников, экономистов и политологов.

Основными концепциями и подходами к изучению международного многостороннего сотрудничества являются следующие: функционализм и неофункционализм; коммуникационный (плюралистический) подход; интергосударственный (intergovernmentalism); супранационализм (наднационализм) (supranationalism); подход, анализирующий международное многостороннее сотрудничество с позиций внутренней политики каждого государства (domestic politics approach); многоуровневое управление (multilevel governance, MLG); а также концепции — с изменяемой геометрией, устойчивого ядра, разнотемповой интеграции, концентрических кругов, регионов, гибкой интеграции, усиленного сотрудничества. Авторы, исследующие международное многостороннее сотрудничество в рамках той или иной модели, стремились выявить, прежде всего, преимущества подобного сотрудничества, определяли недостатки, которые выступают сдерживающим фактором эффективности многостороннего сотрудничества страны, исследовали проблемы механизма реализации международного многостороннего сотрудничества, определяли перспективы его развития.

Современные теоретики и практики международного многостороннего сотрудничества выдвигают различное видение будущего мультилатерализма: от возникновения системы *global governance* до фактически полного исчезновения многостороннего сотрудничества вследствие его неэффективности. Государства не видят возможности максимального достижения реализации своих национальных интересов через многостороннее сотрудничество, поэтому все больше прибегают к двустороннему принципу обсуждения проблем, а ведущие государства часто не способны и/или не успешны в поддержании деятельности международных организаций. Критики многостороннего сотрудничества говорят о росте тенденции билатерализации международных отношений, что не в полной мере способствует поддержанию международной безопасности и стабильности. Применение принципа субсидиарности в деятельности международных организаций лежит в основе эффективности многостороннего сотрудничества [16].

Международное многостороннее сотрудничество предполагает различные формы, виды и уровни участия страны с международными организациями, негосударственными участниками международных отношений (международными неправительственными организациями, деловыми, финансовыми и отраслевыми структурами, общественностью), может выражаться в размещении международного и регионального миротворческого присутствия, реализации функции международного нормотворчества, систематических дипломатических переговорах и посредничестве, превентивной дипломатии, постконфликтном урегулировании.

Особенностями международных организаций как акторов современных международных отношений является широкое и преимущественно открытое членство, провозглашаемый политический нейтралитет как основа привлечения все большего количества членов, наличие финансовых ресурсов. Международные организации играют первоочередную роль в сотрудничестве в целях развития, поскольку формируют международно-правовые режимы по развитию международных стандартов по экономической, социальной политике, политике в области охраны окружающей среды. Часто международные организации координируют деятельность государств-членов по реализации различных международных программ, привлекают частный капитал в целях развития, устанавливают фонды и предоставляют кредиты.

Результативность международного многостороннего сотрудничества часто оценивается по-разному, однако значимость его определяется как эффективный инструмент реализации государственных интересов, а иногда и геополитического влияния, когда полноценное сотрудничество невозможно либо ограничено политическими и/или экономическими факторами [16].

Международное многостороннее сотрудничество (ММС) затрагивает достаточно широкий круг международных, региональных, субрегиональных проблем, хотя вне международного сотрудничества остаются многие проблемные вопросы несмотря на увеличение количества международных институтов. Эффективность его снижается в случае необ-

ходимости быстрого, оперативного реагирования, разработке планов реформирования в тех или иных областях, применением консенсуса при принятии решений по большинству областей сотрудничества.

Международное многостороннее сотрудничество осуществляется на глобальном уровне (ООН, специализированные учреждения, фонды и программы ООН); на региональном уровне (Европейский союз); на субрегиональном уровне (ЦЕИ). Кроме того, при характеристике можно выделить в первую очередь функциональное основание классификации ММС (например, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)). Одним из последствий развития многостороннего сотрудничества в рамках международных организаций стало формирование неинституциональных межправительственных и неправительственных объединений, например, Группа 8 (G8), Группа 20 (G20), которые часто оказывают существенную помощь в дипломатической практике. Примерами могут служить созданные по аналогии с G-20 группы L-20, объединяющих лидеров профсоюзов, Y-20 — молодых лидеров, B-20 — представителей бизнеса [18]. Отдельно необходимо отметить создание международно-правовых режимов, которые вводятся в рамках международных организаций либо вне их, например по правам человека, климату, торговле (например, Всемирная торговая организация).

Можно выделить следующие примеры проблем реализации международного многостороннего сотрудничества:

- недостаточная оперативность (например, миротворческие операции ООН, гуманитарная помощь, помощь в целях развития);
- отсутствие четкой иерархии в правовых нормах;
- развивающиеся страны придают огромное значение международному многостороннему сотрудничеству, но во многих случаях их голос не слышен международному сообществу, часто эти страны не имеют возможности организовать представительство при международных организациях, членами которых они являются;
- увеличение «соперничества» между международными организациями, однако в большинстве случаев такое соперничество приводит к уменьшению авторитетности существующих международных режимов, легитимности проводимых операций, преимущественно военных, по урегулированию кризисных ситуаций;
- все большее распространение получает «*multilateralism a la carte*», когда государства участвуют только в тех организациях, коалициях и т. д., которые наиболее им интересны;
- дублирование функций международных организаций;
- в некоторых случаях государства, в особенности развитые страны, предпочитают не участвовать либо минимизировать участие в международном обсуждении сложных проблем;
- соперничество в распределении финансирования, например, в частности, в рамках ООН и ЕС;
- направления, формы реформирования и модернизации международного многостороннего сотрудничества: например, предложения по созданию новых институтов вместо существующих (в

этом случае возникают тогда вопросы о преемнике, о конкретных критериях членства);

- современные глобальные проблемы и вызовы, такие как терроризм, окружающая среда, торговые режимы, оружие массового уничтожения, являются всеобщими, и поэтому не предполагается большего/меньшего участия/неучастия демократических/недемократических правительств, развитых/неразвитых государств в их решении — в данном случае коллективное действие более ожидаемо и необходимо;

- наиболее сложная проблема — это реформирование ООН: часто говорят о создании некой новой организации, у которой будет легитимное право использовать силу, либо передав полномочия ООН в этой сфере другой организации, например НАТО; в экономической сфере — передать полномочия Группе 8 (G8) или Группе 20 (G20), хотя в этой связи возникают вопросы о представлении интересов неразвитых государств, членстве, легитимности и т. д. В таком случае вся система многостороннего сотрудничества будет значительно ослаблена, приведет к блоковому противостоянию, фрагментации, значительно ослаблению возможностей реагировать на вызовы современности [16].

Особый интерес представляет появление новых форм многостороннего международного сотрудничества, таких как коалиционное, региональное, «частное» многостороннее сотрудничество.

Начало коалиционному сотрудничеству было положено в 2002 г., когда П. Вульфовиц заявил: «The mission has to determine the coalition, not the other way around» [17]. Коалиционное сотрудничество предполагает вовлечение неширокого круга стран, но обязательным условием является централизация власти по управлению таким сотрудничеством «в одних руках», например, одного конкретного государства. Коалиционное многостороннее сотрудничество — это большее количество обязательств, ограниченные возможности партнеров, отсутствие контроля над управлением. В коалиционном многостороннем сотрудничестве часто невозможно наступление таких преимуществ полномасштабного многостороннего международного сотрудничества, как легитимность, равное участие сторон в финансировании операций и предоставлении и использовании ресурсов, широкая мобилизация международных усилий. Региональное международное многостороннее сотрудничество получило значительное развитие в последние десятилетия, усиление регионализации во многом обусловлено большей способностью разрешать кризисные ситуации на региональном, а не глобальном уровне. Кроме того, все активнее частные лица принимают участие в финансировании деятельности, например, специализированных фондов и учреждений системы ООН, других международных неправительственных организаций [16]. Мультилатерализм во внешней политике подчеркивает значимость для государства именно долгосрочной перспективы развития, нежели чем какие-либо одномоментные успехи.

Таким образом, глобализация мировой политики и экономики способствует многостороннему разноразмерному разнотемповому социально-экономическому, политическому сотрудничеству государств, в частности, в рамках международных

организаций. Региональные и субрегиональные организации могут охватывать самые разнообразные сферы, начиная с сотрудничества в отдельных областях и в сфере свободной торговли и заканчивая политическими союзами. Это является одним из важнейших средств устойчивого развития страны, однако не может быть достигнуто простым перечислением участия в ряде организаций. Принципы тесной взаимосвязи государств являются основополагающими в понимании новых направлений в развитии международной политической и экономической интеграции.

В настоящее время Республика Беларусь является членом глобальных, универсальных организаций (в первую очередь, Организации объединенных наций, а также Движения неприсоединения); европейских региональных организаций (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, осуществляет внеинституциональное сотрудничество с Европейским союзом в рамках инициативы «Восточное партнерство», Советом Европы, Организацией Североатлантического договора на основе Индивидуальных программ, а также в рамках Совета Евроатлантического партнерства и программы «Партнерство ради мира»); европейских субрегиональных организаций (Центральноевропейской инициативы, статус наблюдателя в Организации черноморского экономического сотрудничества и Совета государств Балтийского моря); организациях постсоветского пространства (Содружества независимых государств, ЕврАзЭС, Таможенного союза и Единого экономического пространства Беларуси, России, Казахстана, Организации Договора коллективной безопасности).

Приоритеты международного многостороннего сотрудничества сформулированы в Законе Республики Беларусь от 14 ноября 2005 г. № 60-З «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики» [6], в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь 09.11.2010, № 575 [5]; реализация регулируется постановлением Совета Министров Республики Беларусь 30 октября 2002 г. № 1504 «О сотрудничестве Республики Беларусь с международными организациями» [7].

Проблематика повышения эффективности международного многостороннего сотрудничества Республики Беларусь определяется необходимостью реализации поставленных Главой государства А. Г. Лукашенко задач по преодолению отставания гуманитарных и, в частности, политических исследований от практической реализации основ внешней и внутренней политики Республики Беларусь, положений Концепции национальной безопасности Республики Беларусь. Как отметил А. Г. Лукашенко, исследования по различным аспектам должны быть «...направлены на поиск стратегий... в сложных, нестандартных условиях» [4]. В связи с этим необходимо формулировать предложения по эффективной модернизации механизма международного многостороннего сотрудничества в условиях глобализации и региональной политической и экономической интеграции Республики Беларусь и усилившегося политического давления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Богатуров А. Д. Контрреволюция ценностей и международная безопасность [Электронный ресурс] // Междунар. процессы: журн. теории междунар. отношений и внешней политики. — 2012. — Т. 10, № 1. — Режим доступа: <<http://www.intertrends.ru/seventeenth/001.htm>>. — Дата доступа: 02.10.2012.
2. Зонина Т. В. Новые проблемы дипломатии // Современные международные отношения и мировая политика : учебник для вузов / отв. ред. А. В. Торкунов. — М. : Просвещение, 2004.
3. Лебедева М. М. // Мировая политика : учебник для вузов. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Аспект Пресс, 2006. — 365 с.
4. Лукашенко: вложенные в науку деньги должны приносить серьезную отдачу [Электронный ресурс] // БЕЛТА. — Режим доступа: <http://www.belta.by/ru/all_news/president/Lukashenko-vlozhennye-v-nauku-dengi-dolzhu-prinosit-serjeznuju-otdachu_i_588547.html>. — Дата доступа: 08.02.2012.
5. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь от 9 нояб. 2010 г. № 575 [Электронный ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <<http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=P31000575&p2={NRPA}>>. — Дата доступа: 08.02.2012.
6. Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь от 14 нояб. 2005 г. № 60-З [Электронный ресурс] // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <[http://www.pravo.by/pdf/2005-188/2005-188\(034-048\).pdf](http://www.pravo.by/pdf/2005-188/2005-188(034-048).pdf)>. — Дата доступа: 08.02.2012.
7. О сотрудничестве Республики Беларусь с международными организациями : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 30 окт. 2002 г. № 1504 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. — Минск, 2012.
8. Полонников А. А., Русакович А. В. О некоторых перспективах белорусского направления восточной политики Европейского союза в области науки и образования // Выш. шк. — 2010. — № 2. — С. 61—65.
9. Садоўская А. М. Еўрапейскі саюз: структура і арганізацыя // Труды факультета международных отношений : науч. сб. / редкол. : В. Г. Шадурский [и др.]. — Минск : Тесей, 2010. Вып. I. — С. 23—28.
10. Селиванов А. В. «Руки, которые защищают». 60 лет УВКБ ООН и Конвенции 1951 года о статусе беженцев: международные стандарты и белорусский опыт // Беларус. думка. — 2011. — № 8. — С. 28—32.
11. Снапковский В. Е. Беларусь в международных отношениях (1946—1991 гг.) // История международных отношений : учеб. пособие : в 4 ч. / А. А. Розанов [и др.]; под ред. А. А. Розанова. — Минск : БГУ, 2010. Ч. 3. — С. 429—479.
12. Bouchard C., Peterson J. Conceptualising Multilateralism. Can we all just get Along? [Electronic resource] // Mercury: Multilateralism and the EU in the Contemporary Global Order Mode of access: <http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user_upload/E_paper_no_1__Revised_Version.pdf>. — Date of access: 30.11.2011.
13. Caporaso J. A. International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations // International Organization. — 1992. — Vol. 4, № 3. — P. 599—632.
14. Keohane R. O., Nye Jr. J. S. The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy: The John F. Kennedy School of Government. Visions of governance in the 21st century: Working Paper № 4 [Electronic resource] // Harvard Kennedy School. — Mode of access: <http://www.hks.harvard.edu/visions/publication/keohane_nye.pdf>. — Date of access: 30.11.2011.
15. Meyer E. Multilateral Cooperation, Integration and Regimes: the Case of International Labor Mobility by Hebrew University of Jerusalem: Working Paper 61, November 2002 [Electronic resource] // The Center for Comparative Immigration Studies of the University of California. — Mode of access: <<http://ccis.ucsd.edu/wp-content/uploads/2012/07/wrkg61.pdf>>. — Date of access: 30.11.2011.
16. Rapnouil M. L. A European View on the Future of Multilateralism // Washington Quarterly. — 2009. — Vol. 3, № 3. — P. 181—196.
17. September 11, 2001: Attack on America. Remarks of U. S. Deputy Secretary of Defense Paul Wolfowitz — 38th Munich Conference on Security Policy Hotel Bayerischer Hof Munich, Germany Saturday; February 2, 2002 [Electronic resource] // Yale Law School. The Avalon project: Documents in Law, History and Diplomacy. — Mode of access: <http://avalon.law.yale.edu/sept11/wolfowitz_003.asp>. — Date of access: 01.06.2012.
18. Shorr D. Think-20: Highlights G-20's Informal Multilateralism [Electronic resource] // World Politics Review. — Mode of Access: <<http://worldpoliticsreview.com/articles/11695/think-20-highlights-g-20s-informal-multilateralism>>. — Date of access: 13.03.2012.
19. Winters L. A. Regionalism versus Multilateralism: Policy Research Working Paper 1687. November, 1996 [Electronic resource] // Université de Genève. — Mode of access: <<http://www.unige.ch/ses/ecopo/demelo/Cdrom/RIA/Readings/Winters96.pdf>>. — Date of access: 30.11.2011.

Dostanko E. *Multilateralism in the International Relations at the Current Stage*

The article deals with the approaches to determination of the value and role of multilateralism as both a theoretical approach and a form of realization of a state's foreign policy (international multilateral cooperation) in the modern system of international relations. The globalization of the world politics and economy promotes to the greatest extent multilateral multilevel multispeed social, economic and political cooperation of countries within the framework of international organizations. Due to this the search of the approaches to formulate proposals for effective modernization of international multilateral cooperation mechanism of the Republic of Belarus is particularly relevant.

Статья поступила в редакцию 1 октября 2012 г.