

УДК 321.01

В.В. Оглезнев**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ: СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЙ АНАЛИЗ**

Обосновывается гипотеза, что государственная власть в условиях глобализации репозиционируется и трансформируется под влиянием роста значимости систем власти, не обусловленных территориально. Таким образом, наряду с государственным суверенитетом добиваются признания новые формы и новые центры политической власти.

Две мировые войны привели к пониманию того, что международная система правления не может рассчитывать на равновесие сил, если не будут объявлены вне закона наиболее экстремальные формы насилия над человечеством и не будут осознаны растущая взаимосвязь между нациями и их зависимость друг от друга. Постепенно все – и содержание, и сфера действия, и сама суть Вестфальской концепции международной регуляции, особенно ее концепция международного права, – были подвергнуты сомнению. Полезно поэтому рассмотреть некоторые из основных юридических преобразований, которые произошли, поскольку они показательны для основополагающих изменений в глобальной политике.

Во-первых, было отвергнуто учение, согласно которому международное право, по словам Л. Оппенгейма, признавалось «действующим только и исключительно между государствами» [1. С. 65]. Индивиды и группы были признаны субъектами международного права на основе таких инновационных соглашений, как устав Международного военного трибунала, на основе которого происходили Нюрнбергский и Токийский процессы над военными преступниками (1945), Всеобщая декларация прав человека (1948), Соглашение о гражданских и политических правах (1966) и Европейская конвенция по правам человека (1950).

Во-вторых, было отвергнуто представление о том, что международное право занято, в первую очередь, политическими и геополитическими проблемами. Согласно новой концепции, международное право в большей степени связано с координированием и регуляцией экономических, социальных и коммуникативных проблем, а также проблем, связанных с охраной окружающей среды. В связи с существенным увеличением числа организаций, участвующих в мировой политике, таких как Организация Объединенных Наций, Международный банк, Международный союз электросвязи, Продовольственная и сельскохозяйственная организация и Всемирная организация здравоохранения, появилось множество препятствий на пути к расширению сферы действия международного права.

В-третьих, было подвергнуто сомнению распространенное в правовой науке представление о том, что подлинным источником международного

права являются только соглашения между государствами, будь то соглашения зарегистрированные или подразумеваемые. Сегодня целый ряд источников международного права добивается признания. В их число входят традиционные источники, такие как международные договоры и соглашения, которые признаны государствами, международная традиция или распространенная практика, предполагающая очевидность общепринятого правила или свода правил, и основополагающие принципы права, признанные «цивилизованными народами». Однако наряду с этими источниками теперь можно найти и «волю международного сообщества», которая при определенных условиях может обрести «статус закона» или лечь в «основу международного правового обязательства». Это мнение представляет собой опасный принципиальный разрыв с требованием, согласно которому необходимым условием создания международных норм и обязательств является их официальное признание со стороны отдельного государства.

В результате изменений, происшедших в международном праве вследствие глобализационных процессов, индивиды, правительства и неправительственные организации оказались в новой системе правового регулирования. Международное право признает дееспособность и принуждение, права и обязанности, которые в ряде важных аспектов ограничивают принцип государственного суверенитета.

Таким образом, политические сообщества и цивилизации больше не могут рассматриваться как чисто «дискретные миры»; они вплетены и встроены в сложные структуры взаимодействующих сил, отношений и движений. Очевидно, что нередко среди них царят неравенство и иерархия. Но даже самые могущественные из них (в том числе и самые могущественные национальные государства) не остаются не затронутыми меняющимися условиями и процессами усиления регионализации и глобализации. Можно отметить пять центральных пунктов, которые помогут охарактеризовать меняющиеся отношения между политической глобализацией и современными национальными государствами. Как мы уже знаем, все отмечают увеличение экстенсивности, интенсивности, скорости и степени воздействия политической глобализации. И все особенно выделяют важные моменты, касающиеся развития демократического политического сообщества.

1. Отныне сосредоточием дееспособной политической власти нельзя считать национальное правительство – эффективная власть раздроблена и разделена между различными силами и органами, действующими на национальном, региональном и международном уровнях.

2. Представление о политическом сообществе с общей судьбой – самоопределяющейся общности не может больше иметь смысла, если локализовать его в границах какого-нибудь одного национального государства. Некоторые из наиболее фундаментальных сил и процессов, от которых зависят превратности судьбы в пределах и за пределами политических сообществ, находятся теперь вне границ отдельных национальных государств. Система национальных политических сообществ, конечно, по-прежнему существует, но сегодня она связана со сложными экономическими, организационными, административными, правовыми и культурными процессами и структурами, которые ее ограничивают и проверяют на эффективность.

3. Задача данного исследования состоит не в том, чтобы доказать, что сегодня национальный суверенитет даже в регионах с интенсивно взаимодействующими и разделенными политическими и властными структурами был полностью ниспровергнут, – вовсе нет. Хотелось бы, показать, что существуют важные сферы жизни, где сталкиваются представления о верности, вступают в конфликт истолкования прав и обязанностей, правовые и властные структуры и т.д., которые заставляют отказаться от понимания суверенитета как неограниченной, неделимой и исключительной формы общественной власти. Функционирование государств в условиях все более усложняющихся региональных и глобальных систем сказывается как на их автономии (изменяя затраты на политику и выгоды от нее и влияя на установление ее первоочередных задач), так и на суверенитете (изменяя равновесие между национальными, региональными и международными правовыми структурами и нормами административного управления). Хотя высокая концентрация власти по-прежнему остается особенностью многих государств, она все чаще оказывается разделенной между разными сферами политического управления, которыми и осуществляется.

4. Последняя треть XX в. отмечена возникновением целого ряда принципиально новых «пограничных проблем». Мы живем в мире «взаимно пересекающихся сообществ с общей судьбой», в котором пути всех стран переплетены сильнее, чем когда-либо прежде. При этом возникают пограничные проблемы нового типа. В прошлом, конечно, национальные государства решали разногласия по поводу границ, руководствуясь главным образом своими интересами и, в конечном счете, силовыми методами. Но подобная логика власти оказывается совершенно неадекватной и неподходящей для решения многих сложных проблем, от экономической регуляции до истощения природных ресурсов и ухудшения экологической обстановки, которые ведут – со скоростью большей, чем когда-либо прежде, – к взаимному сплетению «национальных судеб». В мире, в котором могущественные государства принимают решения, затрагивающие интересы не только их собственных народов, но в равной мере и народов других стран, в котором транснациональные механизмы и силы действуют, так или иначе минуя границы национальных сообществ, – в таком мире вопросы, кто и перед кем должен нести ответственность и на каком основании, не имеют простых ответов.

5. Различия между «своими» и «чужими» делами, внутренними политическими проблемами и внешними вопросами, суверенными делами национального государства и международными соображениями в наше время провести не так просто. Правительства сталкиваются с такими проблемами, как наркотики, СПИД, использование невозстановимых ресурсов, захоронение отходов атомной промышленности, распространение оружия массового поражения и глобальное потепление, отнесение которых к той или иной из вышеназванных категорий не имеет никакого смысла. Более того, такие проблемы, как арендная и инвестиционная политики многонациональных корпораций, регуляция глобальных финансовых рынков, опасность исчезновения базы налогообложения, угрожающая отдельным странам и возникающая в результате глобального разделения труда при отсутствии эффективных средств контроля, – все ставит под сомнение непреходящую ценность неко-

торых из главных инструментов национальной экономической политики. Фактически во всех основных областях политики участие национальных политических сообществ в региональных и глобальных потоках и процессах включает их систему интенсивной, не знающей границ координации и регуляции. Политическое пространство, на котором осуществляется эффективное правление и существует подотчетность власти в географическом отношении, больше не совпадает с политической территорией, имеющей четко обозначенные границы. Современные формы политической глобализации предполагают исключение территориального признака из понятия политической власти, хотя точный ответ на вопрос о том, как далеко зашел этот процесс, остается за рамками исследования.

Если для многих апологетов неолиберализма глобализация ассоциируется с новыми ограничениями политики и размыванием государственной власти, то в данном исследовании отстает точка зрения, критическая по отношению к подобному рода политическому фатализму. Так как современная глобализация не только инициировала или значительно усилила политизацию множества возникающих проблемных областей, она также сопровождалась чрезвычайным ростом институционализированных сфер и структур политической мобилизации, контроля, принятия решений и регулирования, которые функционируют, невзирая на национальные границы. Это значительно расширило сферу и возможности политической деятельности и применения политической власти. В этом смысле глобализация не выходит (и вряд ли когда-нибудь выходила) за рамки регулирования и управления. Глобализация означает не столько «конец политики», сколько продолжение ее новыми средствами. Считать так, однако, не значит игнорировать глубокие интеллектуальные, институциональные и нормативные проблемы, которые она ставит перед существующей структурой политических сообществ.

Политические сообщества находятся сегодня в состоянии трансформации. Конечно, трансформация – явление не новое: история политических сообществ изобилует изменяющимися формами и структурами, начиная от империй и национальных государств и кончая появляющимися региональными структурами и организациями, осуществляющими глобальное правление. Все более и более регулярно контактировать друг с другом почти во всех регионах мира человеческие сообщества стали лишь в последние несколько сот лет, и общие судьбы человеческих сообществ переплелись окончательно. Рассмотрим этот сдвиг, а также его последствия.

Мы осознаем сегодня совокупность изменений в различных социально-экономических сферах, которые объединяются для образования исключительной по своей широте и интенсивности формы региональных и мировых взаимосвязей. Эта совокупность изменений содержит ряд преобразований, которые могут быть поняты как глубокие и показательные структурные трансформации. Они включают в себя эволюцию таких явлений, как режимы прав человека, которые способствуют тому, что один только суверенитет становится все меньшей и меньшей гарантией признания того или иного государства легитимным с точки зрения международного права. Интернационализация безопасности и транснационализация огромного количества программ обороны и снабжения, подразумевающие, в частности, что некоторые

основные системы вооружения производятся на базе комплектующих, изготовленных в нескольких странах. Изменения состояния окружающей среды, прежде всего истощение озонового слоя и глобальное потепление, которые накладывают все больше ограничений на политику, проводимую исключительно в интересах того или иного государства. Революции в сфере коммуникационных и информационных технологий, которые резко увеличили эластичность и интенсивность всевозможных социально-политических структур как внутри государств, так и между ними.

Все эти весьма значительные изменения способствуют трансформации сущности политического сообщества и его перспектив. В основе этого лежит рост приграничных и трансграничных политических проблем и спорных вопросов, которые стирают различия между внутренними и внешними делами страны, внутренними политическими проблемами и внешними спорными вопросами, тем, что находится в компетенции суверенного национального государства, и тем, что подлежит международному рассмотрению. Государства и правительства сталкиваются с такими проблемами, как СПИД, эксплуатация невозможных ресурсов, хранение и утилизация ядерных отходов, проблемы культурных диаспор и распространение оружия массового уничтожения, – иначе говоря, с такими проблемами, которые не могут быть однозначно определены в традиционных политических терминах, т.е. как внутренние или международные. Более того, такие проблемы, как местонахождение и инвестиционная политика многонациональных корпораций, регулирование мировых финансовых рынков, развитие Европейского валютного союза и, вследствие этого, грозящая налоговой базе отдельных стран опасность, являясь последствиями мирового разделения труда и отсутствия рычагов манипулирования капиталом со стороны национальных правительств, ставят вопрос о дальнейшей эффективности некоторых традиционных инструментов внутренней и внешней политики.

Действительно, то, что национальные политические сообщества во всех основных сферах правительственной политики участвуют в различных региональных и политических процессах, вовлекает их в острые проблемы трансграничной координации и контроля. В том, что касается эффективного руководства и ответственности политической власти, понятие политического пространства больше не связано с национальной территорией, имеющей определенные границы, которые становятся лишь демаркационными линиями на карте. Поэтому вполне можно согласиться с Д. Хелдом, что «увеличение числа трансграничных проблем ведет к образованию того, что можно назвать “пересекающимися сообществами с единой судьбой”, т.е. к положению, при котором судьбы и перспективы отдельных политических сообществ все больше и больше сливаются друг с другом» [2. С. 528].

Сегодня политические сообщества в той или иной степени вовлечены во множество процессов и структур, которые по-разному их ранжируют и по-разному в них проявляются. Более того, национальные сообщества и государство, решая такие проблемы, как регулирование сексуальной жизни, здоровья и состояния окружающей среды, принимают то или иное решение и выбирают тот или иной политический курс, исходя отнюдь не из своих соб-

ственных интересов; правительства стран устанавливают, что является оправданным и подходящим отнюдь не только для их граждан.

В этой связи точка зрения, касающаяся того, что сущность политического сообщества и его возможности можно объяснить простой ссылкой на национальные структуры и механизмы национальной политической власти, представляется сегодня, безусловно, анахронизмом. Хотя было бы ошибкой на основании видимого изменения современных структур взаимосвязей и взаимозависимостей делать вывод, что политические сообщества сегодня не имеют четкого разделения или географического разграничения. Они сколько-то времени тому назад были сформированы многочисленными структурами взаимосвязей и властными системами, а потому и продолжают существовать, становясь более мощными. Таким образом, возникает вопрос как о перспективе идеи политического сообщества, так и о соответствующем фокусе артикуляции политического блага. Если некто, находящийся в центре современного политического дискурса, будь то индивид, группа или правительство, вовлечены во множество взаимопересекающихся сообществ и сфер полномочий, то подлинное «место обитания» политики и демократии становится очень сложной для разрешения проблемой. Поэтому, как считает К. Денчев, из-за отсутствия политических институтов, обладающих общемировой легитимностью, локальные экономические, политические или культурные различия сглаживаются под влиянием соотношения сил отдельных субъектов, не порождая единого механизма регуляции [3. С. 20].

Наиболее очевидно такое положение дел в Европе, где развитие ЕС породило горячие дискуссии относительно будущего суверенитета и независимости отдельных национальных государств. Но эти вопросы важны не только для Европы и Запада, но и для стран в других частях света – например, для Японии и Южной Кореи. Эти страны должны осознать появляющиеся новые проблемы, в частности проблемы, касающиеся миграции и новых вызовов безопасности, экономического процветания и мира во всем мире, которые распространяются, невзирая на государственные границы. Кроме того, страны Восточной Азии, как показывают последние события, развиваются именно в контексте растущей взаимосвязанности основных регионов мира. Эта взаимосвязанность отмечена в целом ряде сфер человеческой жизни, начиная с прав человека, торговли, финансов и состояния окружающей среды и кончая проблемами международной преступности. Появляются пересекающиеся сообщества с единой судьбой, что ведет к возникновению проблем, затрагивающих весь восточноазиатский регион.

Глобальные трансформации сильно изменили наше представление о политическом сообществе и, в частности, о демократическом политическом сообществе как о чем-то таком, что нередко разделяется на «внутреннюю» и «внешнюю» сферы политической жизни. Нетрудно понять, что «качество» демократии определяется тем, насколько процесс принятия политических решений зависит от граждан данного сообщества. Ясно и то, что «качество» демократии зависит не только от формального доступа граждан к сфере публичных отношений и политике, но также и от доступа их к процессу обсуждения и принятия государством тех или иных решений. Сегодня считается общепринятым, что «качество» демократии зависит от сложных процессов,

посредством которых граждане получают или не получают доступ к ресурсам и механизмам политической сферы – доступ, который отражает сложную модель, состоящую из экономических факторов, культурных процессов и участия в социальной жизни. Однако до сих пор редко еще признают, что характер, форма и перспективы политических сообществ затемнены различными взаимосвязями между ними. Хотя ввести у себя национальную демократию стремятся все больше стран. Мощные силы, определяющие наше социальное, экономическое, культурное благополучие, а также благополучное состояние окружающей среды, выходят сегодня за пределы границ национальных государств. В связи с этим возникают фундаментальные вопросы о смысле демократии и гражданства.

Сущности государственной власти не понять, не обратившись к анализу (хотя бы поверхностному) гражданской активности населения. В современных либеральных демократиях доверие граждан правительству и легитимность правительственной деятельности зависят от электоральной политики и избирательной урны. Однако представление об этом доверии как о чем-то таком, что делает государство легитимным, и об избирательной урне как о механизме, посредством которого граждане как единое целое периодически предоставляют государству полномочия принимать те или иные законы и регулировать экономическую и общественную жизнь, становится проблематичным, как только встает вопрос о природе «релевантного общества». Что такое настоящий электорат и что такое подлинная сфера юрисдикции, если речь идет о проведении политики в отношении таких связанных со здоровьем проблем, как наркотики, контроль за ядерными отходами, военная безопасность, вырубка тропических поясов, положение коренного населения, эксплуатация невозобновимых ресурсов, нестабильность мировых финансовых рынков, применение геномной инженерии, манипулирование животными и людьми? Ведь именно национальные границы традиционно служили тем основанием, по которому индивиды допускались к процессу принятия решений, затрагивающих их жизнь, и отстранялись от участия в нем [4. С. 163]. Но если многие социально-экономические процессы и решения, принимаемые по поводу этих процессов, выходят за пределы государственных границ, последствия этого оказываются серьезными не только для таких категорий, как «доверие» и «легитимность», но и для всех важнейших демократических идей. Под вопросом оказывается природа политического сообщества: какие границы должны быть очерчены для него в рамках более регионального и глобального порядка? Кроме того, могут возникнуть вопросы относительно значения представительства (кто кого должен представлять и на какой основе?) и настоящей формы и сферы политического участия (кто должен участвовать и каким образом?). Поскольку фундаментальные процессы правления ускользают от описания их в категориях национального государства, традиционные национальные решения ключевых вопросов демократической теории и практики кажутся все более устаревающими.

Идея правительства или государства (демократического или недемократического) больше не может защищаться просто как идея, применимая к отдельно замкнутому политическому сообществу или национальному государству. Представление о политическом сообществе с единой судьбой, т.е. идея

самоопределяющейся общности, больше не может быть сколько-нибудь значимым образом определена в рамках границ одного государства-нации. Некоторые из наиболее значимых сил и процессов, обуславливающих характер жизненных возможностей внутри политических сообществ, теперь находясь за пределами сферы влияния национальных государств. Система национальных политических сообществ, разумеется, продолжает существовать. Однако сегодня она осмысливается и переосмысливается в рамках сложных экономических, организационных, управленческих, правовых и культурных процессов и структур, которые ограничивают и сдерживают ее эффективность. Если эти процессы и структуры не признаются и не привносятся в политическую сферу, то они, как правило, стремятся проигнорировать или как-то обойти традиционные механизмы политической подотчетности и регулирования. Поскольку эффективная политическая власть не может больше признаваться за национальным правительством, то эффективная власть формируется и меняется под влиянием различных сил и факторов на национальном, региональном и глобальном уровнях, которые и ведут за нее борьбу [2. С. 31].

Если глобализация касается этих процессов, подводя фундамент под трансформацию организации человеческой деятельности, сплачивая и расширяя эту деятельность таким образом, что она образует каркас межрегионального и межконтинентального изменения и развития, то многие заветные политические идеи, раньше сфокусированные на национальных государствах, должны быть переосмыслены и переработаны.

Однако раз мы живем в мире, характеризующемся глобальной политикой и многоуровневым управлением, то эффективность национальных демократических и правовых традиций весьма сомнительна. Каким бы точным и подробным ни было изложение этой проблемы, оно неизбежно основано на признании, во-первых, взаимосвязанности сущности и характерных черт демократии в рамках отдельного сообщества и сущности и характерных черт демократических отношений между сообществами. И, во-вторых, того, что для процветания демократии и самих политических сообществ должны быть созданы новые правовые и организационные механизмы [4. С. 79]. Но было бы совершенно неправильно заключить отсюда, что политика локальных или национальных демократических сообществ будет или должна быть полностью вытеснена новыми силами политической глобализации. Допустить это означало бы неправильно понять довольно сложное, многообразное и неравномерное влияние различных региональных и глобальных процессов на политическую жизнь. Разумеется, некоторые проблемы и политические решения останутся полностью на ответственности локальных правительств и национальных государств. Другие будут признаны находящимися в ведении отдельных регионов. Третьи же проблемы – такие, как элементы окружающей среды, обеспечение глобальной безопасности, вопросы мирового здравоохранения и экономическое регулирование, потребуют создания новых институтов, которые и будут заниматься их решением.

Итак, традиционные представления о государственном суверенитете и независимости пересматриваются и переосмысливаются в рамках изменяющихся процессов и структур регионального и глобального порядка. Более

того, государства заключены в различные сложным образом пересекающиеся друг с другом политические сферы. Таким образом, национальный суверенитет и независимость государства должны пониматься как включенные в более широкую систему правления, в рамках которой они составляют всего лишь один ряд принципов, которые наряду с прочими лежат в основе политической власти. Вестфальская система государственного суверенитета и независимости подвергается значительной трансформации, по мере того как она меняется в наиболее важных ее аспектах. Но отсюда вовсе не следует, что эта трансформация носит характер явный или неизменный.

Мы должны признать, что живем в сложном взаимосвязанном мире, где обширность и острота проблем (экономических, политических, социальных) и оказываемое ими влияние заставляют задумываться о том, кому их уместнее адресовать. Если наиболее мощные геополитические силы не должны решать многие вопросы исключительно в своих собственных интересах и на основании своей мощи, то современные институты и механизмы подотчетности должны быть пересмотрены. В самом деле, их переосмысление уже началось как в практическом, так и теоретическом плане.

Литература

1. *Oppenheim L.* International Law: A Treatise. London: Longmans, Green & Co. 1905. Vol. 1. 245 p.
2. *Хелд Д.* Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура. М.: Практис, 2004. 576 с.
3. *Денчев К.* Феномен антиглобализма. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. 219 с.
4. *McGrew A.G.* The Transformation of Democracy? Globalization and Territorial Democracy. Cambridge: Polity Press, 1997. 254 p.
5. *Dahl R.A.* Democracy and its Critics. New Haven; London: Yale University Press, 1989. 397 p.