

# Акторы современной мировой политики: тренды развития

М.М. Лебедева

---

*В статье рассматриваются тенденции в развитии транснациональных акторов в XXI в. Показывается, что их активность интенсифицировалась, стала вовлекать большое количество людей и охватывать все сферы. При этом негосударственные акторы стали образовывать различного рода партнерства как с государствами, так и между собой. Также расширилась ресурсная база транснациональных акторов, ими активно стал использоваться информационно-аналитический ресурс. Показано, что при анализе современных проблем мировой политики обязательно должны учитываться отношения к ним различных транснациональных акторов.*

---

Прошло более 40 лет с того момента, как Р. Кохэн и Дж. Най выступили с идеей активности негосударственных транснациональных акторов (ТНА) на мировой арене<sup>1</sup>. После этой публикации внимание исследователей было сконцентрировано в первую очередь на обсуждении самого тезиса о значимости деятельности негосударственных акторов для мировой политики. Одним из возражений против такой постановки вопроса было то, что и раньше в истории за пределами национальных границ действовал, например, бизнес, а роль городов известна еще с древнейших времен, достаточно вспомнить Ганзейский союз или средневековые города Венецию и Геную. Однако важными в конце XX – начале XXI в. стали масштабы деятельности негосударственных акторов и, главное, то, что произошло качественное усиление политической составляющей их деятельности.

Кроме того, как заметил Т. Риссе, «сама концепция транснациональных отношений предполагает, что мировая система состоит из национальных государств (nation-state) и социетальных акторов внутри этих государств. Это делает практически бессмысленным рассуждения о транснациональных акторах в исторические периоды, связанные с расцветом империй или периодом Средневековья»<sup>2</sup>.

Некоторое время спустя мысль Р. Кохэна и Дж. Най об активности негосударственных акторов все же заставила многих исследователей заняться непосредственным анализом их поведения на международной арене<sup>3</sup>.

Важно подчеркнуть в этой связи, что мы всегда имеем в виду некий собирательный образ, определяя актора мировой политики как рефлексирующего свою политическую роль субъекта, активно и существенно влияющего на мировые политические

---

**Лебедева Марина Михайловна** – д.полит.н., профессор, заведующая кафедрой мировых политических процессов МГИМО(У) МИД России. E-mail: world\_politics@mgimo.ru

Статья подготовлена при выполнении НИР по теме «Трансформация мира: негосударственные акторы мировой политики», проводимой в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 гг. (Соглашение № 8813 от 15 ноября 2012 г.).

процессы и тренды мирополитического развития. Но ведь далеко не все государства выполняют эту функцию, несмотря на то, что государство, без всякого сомнения, является ведущим актором в политической системе современного мира. Кроме того, мирополитическая активность того или иного государства не является раз и навсегда заданной, а может меняться на протяжении истории. Этот факт хорошо показан в ряде исторических исследований<sup>4</sup>. В отношении негосударственных транснациональных акторов можно констатировать те же самые процессы:

- далеко не все, например, международные НПО или ТНК являются политически влиятельными, а значит, и акторами мировой политики;
- степень влиятельности, используемый ресурс и т.д. конкретного актора может меняться по мере его развития.

Проблема, которая сразу возникает при рассмотрении акторов, названных Р. Кохэном и Дж. Наем в качестве негосударственных, – их определение. Во-первых, неочевиден вопрос о государственной или негосударственной принадлежности того или иного из акторов. Различные ТНА могут иметь тесную связь с государством: получать финансовую поддержку через гранты, иметь представителей государства в своих структурах и т.п. Нередко формируются так называемые «гибридные образования», являющиеся государственными и негосударственными структурами одновременно<sup>5</sup>. Вопрос о принадлежности к государственным образованиям межправительственных организаций также вызывает множество дискуссий. Так, Ч. Кегли и Ю. Уитткопф без каких-либо оговорок рассматривают их в качестве государственных акторов<sup>6</sup>. Другие авторы считают, что их следует отнести к негосударственным структурам. Аргументы последних, согласно К. Арчеру, сводятся к следующему:

- ряд МПО допускают участие в качестве членов территории, которые не являются суверенными государствами. К таким организациям относятся, например, Международный телекоммуникационный союз (ITU), Всемирная метеорологическая организация;
- некоторые МПО имеют структуры, совместные с неправительственными организациями;
- МПО образуются на основе решений исполнительной власти государства. Другие же ветви власти государства в этом процессе не участвуют<sup>7</sup>.

Вопрос о том, являются ли глобальные города и внутригосударственные регионы государственными структурами, практически не обсуждается. Вместе с тем ответ на него вовсе не очевиден. По мнению, например, ведущего исследователя глобальных городов С. Сассен, они выступают своего рода посредниками между бизнесом и национальным государством<sup>8</sup>. Но в то же время глобальные города и внутригосударственные регионы составляют часть национального государства, сколь бы «космополитичными» они ни были. В любом случае общим для всех межправительственных организаций, различных «клубных» форматов объединения

государств («Группа восьми», «Группа двадцати»), внутригосударственных регионов, глобальных городов является то, что все они представляют:

- либо часть государства (внутригосударственные регионы, глобальные города);
- либо создаются государством (межправительственные организации, «клубные» форматы). Государственный срез или аспект явно здесь везде просматривается.

Во-вторых, неочевидно, кого вообще можно отнести к категории акторов. Если принять тезис о том, что акторы – это те структуры, которые активно влияют на мировые политические процессы, то их спектр оказывается очень широким. К тому же далеко не всегда очевидна степень влияния. Поэтому одни авторы стремятся ограничить категорию негосударственных акторов традиционным списком (НПО, ТНК)<sup>9</sup>, другие – предлагают более широкий их перечень. И все же представляется, что второй подход более целесообразен, поскольку позволяет гибко подходить к изменяющейся реальности и включать в рассмотрение тех участников, действующих на мировой арене, которые только выходят на позиции оказания существенного влияния на мировую политику, то есть стремятся быть акторами.

Другая проблема связана с тем, что негосударственные акторы крайне разнообразны. И, если при всем различии государств, они все же имеют «общий знаменатель» в виде суверенитета, то этого нет в случае негосударственных акторов. Отсутствие «общего знаменателя» у современных транснациональных акторов не означает, что их сравнение друг с другом в качестве акторов мировой политики невозможно. Однако параметров такой оценки может быть несколько. Попытку сравнения негосударственных акторов по различным параметрам предпринял Т. Риссе<sup>10</sup>. Среди этих параметров он в первую очередь выделил ресурсы влияния на мировую политику, указав, что государства обладают, прежде всего, политическим ресурсом, в то время как ТНК – экономическим, финансовым.

Если говорить о государстве, то в современном мире ресурс государств расслаивается. Значимым оказывается не только военная мощь, но и экономическая, а также социально-гуманитарная составляющая, связанная с «мягкой силой». В XXI в. то же стало происходить с ресурсами других акторов. При этом можно выделить две противоположные тенденции. Расслоение ресурса ведет к специализации актора, но одновременно ТНА, пытаясь снизить риски от возможной потери своей ресурсной специализации, стремятся к диверсификации ресурсного потенциала, а также стараются оказывать влияние на других через множество разнообразных форм, механизмов и т.п. Именно по этой причине ТНК, например, внимательно относятся к имиджевой стороне своей деятельности, занимаются финансовой поддержкой НПО, выстраивают связи с государственными структурами и т.д.

В целом экономические и финансовые показатели остаются главным ресурсом для бизнес-структур. В то же время для многих международных

## ■ Мировая политика

неправительственных организаций ресурсом выступает обладание информацией «с мест», наличие определенных знаний и умений (в частности, представители Красного Креста, организации «Врачи без границ» имеют соответствующие знания и умения в медицинской сфере, которые крайне важны в условиях конфликта), а также доверие населения.

Интересно, что информационный ресурс «от непрофессионалов» в последние годы становится значимым и для СМИ. Если раньше они шли по одному пути – расширению корреспондентской сети, то сегодня активно используются репортажи не только профессиональных журналистов, но и свидетелей, записавших событие на мобильный телефон, оценки блогеров, комментарии на сайте зарегистрированных пользователей и т.п.

Можно привести другой пример использования информационно-аналитического ресурса негосударственным актором. В 2001 г. аналитиком Goldman Sachs Дж. О'Нейлом была выделена группа стран с быстро развивающимися экономиками – Бразилия, Россия, Китай и Индия (BRIC). Сами эти страны тогда не видели себя как группу и только потом занялись координацией своей деятельности. Группа стала обретать организационно-политические очертания: проводя встречи, пригласила в свои ряды Южную Африку. Трудно сказать, как дальше будет функционировать BRICS, и вообще каково ее будущее, но важен сам факт воздействия негосударственного актора на формирование политических процессов. Негосударственная коммерческая структура Goldman & Sachs, к примеру, выступила фактически как политический актор, «создав» межгосударственное объединение. И в этом смысле рейтинговые агентства можно назвать новым, зарождающимся актором мировой политики. Интересно и то, что в данном случае бизнес-структурой использовался не экономический или финансовый ресурс, а информационно-аналитический.

Ресурс внутригосударственных регионов и глобальных городов во многом образуется за счет того, что производственные, образовательные, научные, финансовые и других структуры и ресурсы рассредоточены по земному шару и одновременно пересекаются на небольших территориях. В связи с этим С. Сассен подчеркивает факт того, что глобальные города продемонстрировали значение именно организационного, управленческого ресурса в современном мире<sup>11</sup>.

В свою очередь О.Е. Андерссон и его коллеги показали, что экономическая специализация, а также межсетевые экономические узлы открывают для территорий новые возможности и являются своеобразными «воротами» в глобальный мир. Именно эти территории начинают развиваться крайне динамично<sup>12</sup>. Вступая в глобальный мир, города и внутригосударственные регионы нередко пытаются «обособить» свою территорию, сделать ее более привлекательной и за счет этого получить конкурентные преимущества.

Наконец, говоря о ресурсе, следует отметить, что в последнее время ряд негосударственных ак-

торов интенсивно осваивает мобилизационный ресурс. Примером здесь может служить движение антиглобалистов и альтерглобалистов. Но особенно ярко мобилизационный ресурс в деятельности негосударственных акторов проявился во время арабских революций 2011–2012 гг. через социальные сети. Правда, мобилизация шла все же не на глобальном, а на национальном и региональном уровнях. Тем не менее эти события в арабском мире показали, что негосударственные ТНА обладают мобилизационным ресурсом и умеют им пользоваться.

Значительно различаются и цели негосударственных акторов. В качестве приоритетных целей могут выступать экономические и финансовые (бизнес-структуры), гуманитарные (ряд НПО), комплексные (например, внутригосударственные регионы) и т.п.

Если государства обычно действуют исходя из того, что они «существуют вечно» (то есть для них нет ограничения по времени), то другие акторы могут изначально ставить себе «пределы существования». Например, так себя может вести в ряде случаев бизнес или НПО, работающие «по проекту».

Внутренняя структурная организация негосударственных акторов – еще один параметр для их сравнения. Она важна для понимания того, как принимается решение, а значит, и как ведет себя тот или иной актор на мировой арене. Для государства всегда в той или иной мере характерна так называемая «вертикаль власти», а также горизонтальные связи. Для негосударственных акторов, как отмечает Т. Риссе, также характерны оба типа связей: вертикальные и горизонтальные<sup>13</sup>. Причем одни бизнес-структуры могут иметь преимущественно вертикальную организацию, а другие – преимущественно горизонтальную. То же можно сказать и об НПО. Доминирование вертикальных связей позволяет быстрее принимать и реализовывать решения, но такие решения подвержены значительной доле субъективности. Горизонтальные связи требуют долгих согласований, но позволяют лучше учитывать различные интересы. Это означает, что найденные решения будут лучше пониматься и исполняться участниками.

В XXI в. резко возрос интерес к сетевым структурам, в которых вертикальные связи минимизированы. Интерес был обусловлен прежде всего террористическими атаками «Аль-Каиды». Сначала в американской, а потом и в российской научной литературе появились работы, описывающие варианты сетевых организаций<sup>14</sup>. Сами по себе сетевые организации не являются новым или более «прогрессивным», как иногда указывается, феноменом в развитии мира. По сетевому принципу часто строились повстанческие движения. Развитие коммуникативных и информационных технологий привело к тому, что сетевые организации получили новый импульс и принципиально новые возможности для своего развития, причем особое значение и влияние приобретают так называемые SPIN-структуры (сегментированные, полицентричные,



идеологически интегрированные сети – segmented, polycentric, ideologically integrated network). Это своего рода ячеечная структура во главе с множеством различных лидеров. Для выполнения конкретных задач отдельные (далеко не все) группы могут объединяться, потом вновь распадаться. В следующий раз объединяются иные группы и т.д.<sup>15</sup> В результате сама организация становится ресурсом для акторов, которые ее используют.

В целом в развитии транснациональных акторов в XXI столетии прослеживается целый ряд новых важных моментов. Так, произошел не только масштабный выход на мировую арену различных негосударственных акторов, о котором писали Дж. Най и Р. Кохэн в начале 70-х гг. прошлого века, но и расширился круг этих акторов, то есть тех, кто значимо влияет на мировую политику, определяя тенденции ее развития. В него, наряду с транснациональным бизнесом, неправительственными организациями, стали входить СМИ, религиозные организации, а также террористические образования, прежде всего такие, как «Аль-Каида».

Количественные показатели транснационализации огромны. Так, лишь транснациональных корпораций в мире в середине первого десятилетия XXI в. насчитывалось более 77 000<sup>16</sup>. Транснационализация при этом охватывает не только крупный бизнес<sup>17</sup>.

В настоящее время примерно каждое третье предприятие среднего и малого бизнеса США и каждое седьмое такого масштаба японское предприятие работают на транснациональном уровне<sup>18</sup>. При этом они являются достаточно гибкими, в значительной степени сетевыми структурами, и хорошо приспособлены к местным условиям. Говоря об усиливающейся транснационализации бизнеса, необходимо иметь в виду и то обстоятельство, что многое здесь зависит от региона. В целом ряде африканских стран, где ВПП на душу населения составлял менее 100 долларов, выходить не только за рамки национальных границ, но и за пределы отдельных населенных пунктов просто не с чем. Но эта сторона вопроса как раз свидетельствует о другой тенденции, а именно о расслоении государств, а вместе с ними часто и регионов.

Сами же транснациональные акторы, во-первых, продолжают все более активно действовать на глобальном уровне, охватывая все регионы мира и все сферы мировой политики – безопасность, экономику, социально-гуманитарную сферу. Во-вторых, если ранее те или иные акторы действовали, как правило, из регионов «глобального Севера» в отношении регионов «глобального Юга», то теперь наблюдается и обратный процесс. Одним из примеров может служить телеканал «Аль-Джазира», который с 2003 г. вещает, кроме арабского, и на английском языке, выступая в качестве глобально ориентированного канала СМИ.

Наблюдается и развитие международных неправительственных организаций, которых в современном мире, по разным оценкам, от 6000 до 30 000<sup>19</sup>. Эти различия в количественных показателях связаны со сложностью международной

активности НПО, а также с использованием различных критериев подсчета. Как и бизнес, НПО вовлекают в международную деятельность огромные людские потоки. В результате транснационализация выражается и во многих других параметрах, в частности в мобильности населения, свободе перемещения через национальные границы, включении почти всех стран и регионов в транснациональные отношения и т.д. Следствием транснационализации становится развитие взаимозависимости за счет «увязки» различных центров, создания сложных сетевых структур взаимодействия.

Наряду с процессом транснационализации наблюдается дальнейшая гибридизация акторов. Создаются партнерства различного типа, а именно: государства и бизнеса, НПО и государства, бизнеса и НПО и т.п. Одновременно происходит и размытие специфики функций акторов. Так, в сферу безопасности сегодня наблюдается масштабное вовлечение частных военных компаний. Например, во время военной операции США в Ираке в 2003 г. каждый десятый человек, вовлеченный в нее с американской стороны, был из так называемых частных компаний по обеспечению безопасности. Они решали вопросы логистики, обучения персонала и т.п.<sup>20</sup>.

В то же время государство порой не только выполняет регулятивные функции в сфере экономики, но и само становится игроком в этой сфере. В частности, по этому пути пошла Исландия, которая в большом количестве до кризиса 2008 г. скупала европейские компании, набирая при этом долги. В результате она оказалась на грани дефолта. В отношении частных структур существуют механизмы, препятствующие подобному рискованному поведению, но применить данные механизмы автоматически в отношении национальных государств было сложно.

Наконец, еще один пример. Сегодня бизнес все больше вовлекается в социальную сферу, причем не только в отношении работников своей компании (история такой практики прослеживается давно), но и во всемирном масштабе. Свидетельством тому является появление под эгидой ООН Глобального договора, согласно которому бизнес берет на себя целый ряд социальных обязательств в сфере противодействия коррупции, сохранения окружающей среды и т.п.

В целом процессы транснационализации, связанные с расширением и интенсификацией сфер активности ТНА, резко возросли за последнее время. Во многом это произошло за счет появления новых информационных и коммуникационных технологий, значительно упрощающих и убыстряющих процесс взаимодействия. Принципиально иной этап научно-технической революции оказал сильнейшее воздействие на политическое развитие мира, подобное тому, как это было в результате промышленной революции в Европе, обеспечившей переход от преимущественно аграрной экономики к индустриальному типу развития, что в итоге привело к упрочению капитализма<sup>21</sup>.

Современный научно-технический скачок не

## ■ Мировая политика

только принципиальным образом расширил взаимодействие транснациональных акторов, выведя их на глобальный уровень в совершенно иных масштабах, но и сделал слабого сильным в смысле возможного нанесения значимого ущерба другим. В результате мир столкнулся с тем, что негосударственный актор способен бросить существенный вызов государству и политической системе мира как таковой.

Таким образом, в начале XXI в. транснациональные акторы не только усилили свою политическую активность на мировой арене, но и значительно усложнили механизмы и формы деятельности, расширили сферу своей вовлеченности. Анализ и учет их деятельности становится обязательным для понимания мировых политических процессов, внешнеполитического прогнозирования и плани-

рования, а также разработки вопросов глобального управления.

### **Lebedeva M.M. Actors of Contemporary World Politics: Trends of Development.**

**Summary:** *The article is devoted to tendencies of development of transnational actors in XXI century. It is shown that their activity intensified, became involved a large number of people and cover all areas. Non-state actors began to form various types of partnerships: with states and with each other. Also the resource base of transnational actors was expanded. They actively use information and analytical resources. In the analysis of contemporary issues of world politics the attitudes, interests etc. of various transnational actors must be taken into account.*

#### **Ключевые слова**

Мировая политика, транснациональные акторы, ресурсы влияния, международные организации, глобальные города, ТНК, рейтинговые агентства.

#### **Keywords**

World politics, transnational actors, resources of influence, international organizations, global cities, TNC, rating agencies.

### **Примечания**

1. Keohane R. O. and Nye J. S. Transnational Relations and World Politics: An Introduction / International Organization/1971. Vol.25. №3. P.329-349. Режим доступа: [http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros\\_materiales/materiales016.pdf](http://www.ucm.es/info/sdrelint/ficheros_materiales/materiales016.pdf)
2. Risse Th. Transnational Actors and World Politics / Handbook of International Relations // Ed. by W. Carlsnaes, Th. Risse, B.A. Simmons. – L., a.o.: Sage, 2002. – P. 259.
3. См., напр.: Non-State Actors in World Politics / Ed. by Josselin D., Wallace W. – N.Y.: Palgrave, 2001; Risse Th. Transnational Actors and World Politics / Handbook of International Relations // Ed. by W. Carlsnaes, Th. Risse, B.A. Simmons. – L., a.o.: Sage, 2002. – P. 255-274; The Ashgate Research Companion to Non-State Actors // Ed. by B. Renalda. – Burlington: Ashgate, 2011.
4. См., напр.: Kennedy P. Rise and Fall of the Great Powers. – L., Unwin Hyman Limited, 1987.
5. Зерберс К. Шивая лоскутное одеяло... (Шансы и риск глобализации в России) // Pro et Contro. 1999. Т.4. С. 65-83.
6. Kegley Ch. W., Wittkopf E. R. World Politics: Trend and Transformation. Ninth Edition. – Belmont: Thomson/Wadsworth, 2004.
7. Archer C. International Organisations. 2nd ed. L.-NY: Boulder, 1992.
8. Sassen S. The State and the Global City / Khagram S., Levitt P. (Eds.) // The Transnational Studies. – N.Y. Routledge, 2008. – P. 78.
9. См., напр.: Renalda B. None-state Actors in International System of State / The Ashgate Research Companion to Non-State Actors // Ed. by B. Renalda. – Burlington: Ashgate, 2011. – P. 3-18.
10. Risse Th. Transnational Actors and World Politics / Handbook of International Relations // Ed. by W. Carlsnaes, Th. Risse, B.A. Simmons. – L., a.o.: Sage, 2002. – P. 255-274.
11. Sassen S. The State and the Global City / Khagram S., Levitt P. (Eds.) // The Transnational Studies. – N.Y. Routledge, 2008. – P. 77-81.
12. Ворота в глобальную экономику / Под ред. О.Е. Андерссона и Д.Е. Андерссона // Пер. с англ. под. ред. В.М. Сегреева. М.: Фазис, 2001.
13. Risse Th. Transnational Actors and World Politics / Handbook of International Relations // Ed. by W. Carlsnaes, Th. Risse, B.A. Simmons. – L., a.o.: Sage, 2002. – P. 255-274.
14. См. напр.: Abuza Z. Tentacles of Terror: Al Qaeda's Southeast Asian Networks / Comparative Southeast Asia. – 2002. – V. 54 (3). – P. 421-456; Megaterrorism: A New Challenges for a New Century" edited by A. Fedorov. – Moscow: Human Rights Publishers, 2003.
15. Megaterrorism: A New Challenges for a New Century" edited by A. Fedorov. – Moscow: Human Rights Publishers, 2003.
16. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). World Investment. Report 2006. [http://www.unctad.org/en/docs/wir2006\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf)
17. Подробнее о среднем и мелком бизнесе в качестве актора мировой политики см.: Хохлова Е.С., Решетников Г.О. Малый и средний бизнес: влияние на тренды мирового политического развития / Метаморфозы мировой политики // М.М. Лебедева (ред.). М. МГИМО, 2012. С. 258-289.
18. Fujita M. The Transnational Activities of Small and Medium-Sized Enterprises. – Dordrecht a.o.: Kluwer, 1998.
19. Керли и Уикopf указывают цифру в 30 тыс. НПО (Kegley Ch. W., Wittkopf E. R. World Politics: Trend and Transformation. Ninth Edition. – Belmont: Thomson/Wadsworth, 2004), в то время как Е. Блатрут (Bloodgood E. The Yearbook of International Organizations and Quantitative Non-State Actor Research // The Ashgate Research Companion to Non-State Actors. – Aldershot: Ashgate, 2011. – P. 19-33) называет цифру немногим более 7 тыс.
20. Avant D. The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security. – Cambridge: University Press, 2005.
21. Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура. М.: ГУ-ДИП, 2000; Fukuyama F. Second Thoughts. The Last Man in a Bottle // The National Interest. – 1999. – Summer. – P. 16-33.