

**РАБОЧАЯ
ТЕТРАДЬ**



№ 62 / 2021

Международная многосторонность: возможности и ограничители



Российский совет
по международным
делам

Андрей Кортунов

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2021

УДК 327-024.28(100)(066)

ББК 66.4(0).04я45

К69

Российский совет по международным делам

Автор:

канд. ист. наук **Андрей Кортунов**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **Т.С. Богдасарова, О.А. Пылова**

К69 **Кортунов А.В.**

Международная многосторонность: возможности и ограничители: рабочая тетрадь Российского совета по международным делам (РСМД) № 62/2021 / А.В. Кортунов; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2021 — 46 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6046308-2-2

В современном мире практики и принципы международной многосторонности сталкиваются с многочисленными вызовами: это и односторонняя риторика, исходящая от государственных лидеров во всех уголках мира, и глубокий кризис множества многосторонних организаций и режимов на глобальном и региональном уровнях мировой политики. Политики перекладывают ответственность за проблемы многосторонности друг на друга, обвиняя своих оппонентов в подрыве многосторонних институтов и в отходе от легитимных многосторонних процедур.

В настоящей работе предпринимается попытка рассмотреть существующие интерпретации понятия международной многосторонности, особенности исторической модели многосторонности второй половины XX в., условия эффективности международных институтов и процедур, взаимосвязь между практикой многосторонности и процессами глобализации.

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст рабочей тетради опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/paper62

Содержание

Введение	4
Многосторонность и многополярность: вопросы интерпретации	8
Многосторонность в биполярной и однополярной системах	18
Издержки многосторонности и условия ее эффективности	24
К многосторонности XXI века	31
Заключение	41
Об авторе	44

Введение

Едва ли в современном мире найдётся хотя бы один ответственный политик, готовый открыто объявить себя принципиальным противником многосторонности в международных делах. Ценность многосторонности признают Соединённые Штаты и Россия, Китай и Европейский союз, развитые и развивающиеся государства, великие державы и малые страны. В поддержку многосторонности высказываются либералы и консерваторы, демократы Запада и автократы Востока. Приоритет многосторонности зафиксирован в учредительных документах многих международных организаций и национальных институтов, включая Европейский союз и АСЕАН, а также он подтверждается в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, в документах «Группы двадцати» и «Группы семи», в решениях других самых авторитетных международных форумов. И действительно, кто стал бы категорически возражать против возможности совместно обсуждать международные проблемы и находить их решения в демократическом и репрезентативном формате?

Тем не менее сегодня международная многосторонность находится в плохой форме. Её привычные практики и принципы сталкиваются с многочисленными вызовами, начиная с демонстративно односторонней риторики, исходящей от многих государственных лидеров во всех углах мира, и кончая глубоким кризисом множества многосторонних организаций и режимов как на глобальном, так и на региональном уровне мировой политики и экономики. Естественно, никто в мире не готов брать на себя ответственность за такое положение дел. Политики предпочитают перекладывать ответственность за проблемы многосторонности друг на друга, обвиняя своих оппонентов в прямом или опосредованном подрыве многосторонних институтов и в отходе от легитимных многосторонних процедур.

В современном мире присутствует глубокое недоверие если не к идее многосторонности как таковой, то, по крайней мере, к имеющимся на данный момент практическим воплощениям этой идеи. Это недоверие распространяется на мотивации участников многосторонних переговоров и институтов: предполагается, что декларируемая забота об общественном благе часто лишь камуфлирует эгоистические национальные и даже групповые интересы. Способность многосторонних институтов эффективно выполнять возложенные на них функции, рационально использовать выделяемые им средства и оптимально балансировать расходящиеся устремления участников также вызывает недоверие. Многосторонние институты обвиняют в вызывающем расточительстве, недостаточной подотчётности, избыточном бюрократизме, необоснованной закрытости, недопустимой медлительности и во многих других грехах, демонстрирующих общую низкую эффективность этих институтов.

Как и всегда в обстановке кризиса, в мире растёт популярность конспирологических теорий, представляющих многосторонность как механизм заку-

лисного управления человечеством, используемый анонимными и всемогущими космополитическими элитами. Многосторонность превращается в удобную мишень для критики со стороны правых и левых популистов как в развитых, так и в развивающихся странах. Слышатся настойчивые призывы к национальным правительствам пересмотреть распределение финансового бремени, связанного с реализацией тех или иных многосторонних проектов, а то и вообще отказаться от участия в них.

Попутно выясняется, что никакого общего понимания того, что, собственно, представляет собой или что должна представлять собой многосторонность в мировой политике, пока не сложилось. Существенные расхождения в трактовках многосторонности не ограничиваются разногласиями между Западом и Востоком, они присутствуют и внутри самого Запада. Типичное американское представление о многосторонности во многом отличается от представлений, доминирующих в европейской политической мысли. Очевиден непреодоленный разрыв между академическим осмыслением явления многосторонности в рамках современных теорий международных отношений и попытками анализировать прикладные изменения многосторонности в контексте внешней политики той или иной страны. Многосторонность в трактовках экономистов не во всём совпадает с тем, как её представляют себе эксперты в области международной безопасности.

В настоящей работе предпринимается попытка очень кратко рассмотреть существующие интерпретации понятия международной многосторонности, особенности исторической модели многосторонности второй половины XX в., условия эффективности многосторонних институтов и процедур, взаимосвязь между практикой многосторонности и процессами глобализации. Всё это представляется необходимым для того, чтобы обозначить, пусть даже в самых общих чертах, возможную новую модель многосторонности, отвечающую реальностям и потребностям международной системы XXI столетия.

Хотя автор прямо не касается вопроса специфического значения многосторонних механизмов и институтов для внешней политики России, многие общие выводы, как представляется, имеют самое непосредственное отношение и к российским задачам применительно к многосторонним международным форматам. Тем более что в России сегодня наблюдается один из самых высоких в мире уровней недоверия к многосторонним механизмам и институтам, в том числе к системе Организации Объединённых Наций¹. Российский опыт работы в многосторонних форматах за последние 30 лет наглядно высветил многие недостатки этих форматов, но, к сожалению, не столь же наглядно продемонстрировал их несомненные преимущества для нашей страны.

¹ Квартальнов А. ООН и Россия: конец иллюзий? // РСМД. 27.01.2021.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/sandbox/oon-i-rossiya-konets-illyuziy/>

При подготовке данного материала автор опирался на свои недавние работы, посвящённые анализу европейских², американских³ и китайских⁴ подходов к многосторонности, а также будущему многосторонности в условиях кризиса глобализации⁵ в контексте преодоления последствий пандемии *COVID-19*⁶ и меняющегося соотношения сил в мире⁷. Кроме того, были использованы более ранние наработки, касающиеся соотношения многосторонности и многополярности⁸, а также опыт реализации многосторонних подходов в рамках *G7* и *G8*⁹.

Оговоримся сразу: речь идёт лишь о самых первых шагах в изучении многосторонности, требующей гораздо более глубокого и всестороннего изучения, чем это возможно сделать в пределах компактной тетради РСМД. Многосторонность в последние годы, особенно после прихода к власти в США администрации Дж. Байдена, стала предметом анализа в большом количестве монографий, статей, научных докладов. На наших глазах происходит формирование отдельных школ многосторонности в рамках как либеральной, так и реалистической традиции международных исследований. Однако на данный момент говорить об устоявшихся подходах как минимум преждевременно: несмотря на значительное число последних публикаций ситуативного и прикладного характера, проблематика многосторонности по-прежнему остаётся на периферии внимания разработчиков базовых теорий международных отношений.

Не претендуя на всесторонний анализ сложного явления многосторонности в мировой политике, автор тем не менее надеется, что его работа будет в какой-то мере стимулировать общественную и экспертную дискуссии в этой области. Такая широкая дискуссия с выходом на практические рекомендации ведомствам, принимающим внешнеполитические решения, представляется более чем актуальной. Есть основания полагать, что по мере изменения соотношения сил в мире, преодоления текущего кризиса глобализации, усиления давления общих проблем на всех игроков мировой политики зна-

² Кортунув А. Что такое многосторонность «по-европейски»? // РСМД. 20.05.2020.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/chtotakoe-mnogostoronnost-po-evropeyski/>

³ Кортунув А. Что такое многосторонность «по-американски»? // РСМД. 15.02.2021.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/chtotakoe-mnogostoronnost-po-amerikanski/>

⁴ Чжао Х., Кортунув А. Новая биполярность и последствия ее становления: взгляды Китая и России // РСМД. 07.12.2020.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/novaya-bipolyarnost-i-posledstviya-ee-stanovleniya-vzglyady-kitaya-i-rossii/>

⁵ Кортунув А. Многосторонность надо не восстанавливать, а изобретать заново // РСМД. 09.12.2020.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/mnogostoronnost-nado-ne-vozstanavliivat-a-izobretat-zanovo/>

⁶ Кортунув А. Многосторонность после пандемии: взгляд из Брюсселя // РСМД. 26.04.2021.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/mnogostoronnost-posle-pandemii-vzglyad-iz-bryusselya/>

⁷ Кортунув А. Многосторонный миропорядок без доброго гегемона // РСМД. 02.02.2021.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytcs-and-comments/analytcs/mnogostoronniy-miroponyadok-bez-dobrogo-gegemonal/>

⁸ Кортунув А. Между полицентризмом и биполярностью: о российских нарративах эволюции миропорядка // РСМД. 05.04.2021. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/mezhdu-politsentrizmom-i-bipolyarnostyu-o-rossiyskikh-narrativakh-evolyutsii-miroponyadka/>

⁹ Кортунув А. Почему «семерка» не стала «восьмеркой» или тридцать лет отношений Москвы и «Группы семи» // РСМД. 15.07.2019. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/pochemu-semerka-ne-stala-vosmyerkoy-ili-tridtsat-let-otnosheniy-moskvy-i-gruppy-semi/>

чение многосторонних институтов и процедур для России будет увеличиваться, а цена за неспособность или неготовность активно встраиваться в многосторонние форматы будет возрастать.

Если это так, то для нашей страны критически важно не только освоить складывающиеся правила игры в постепенно вырисовывающемся многостороннем мире, но и принять самое активное участие в их формировании. В противном случае придётся играть по правилам, определяемым другими участниками мировой политики.

Многосторонность и многополярность: вопросы интерпретации

Термин «многосторонность» не относится к числу детально разработанных в российской теории международных отношений. На протяжении длительного времени этот термин оставался в тени гораздо более популярного термина «многополярность» (равно как и постепенно терминологически замещающего «многополярность» «полицентризма»). Порой складывается впечатление, что «многосторонность» и «многополярность» используются в российском научном и политическом дискурсе как синонимы, отражающие долгосрочные процессы демократизации международной системы после завершения эпохи «однополярного мира» начала столетия¹⁰.

Однако многополярность, разумеется, совсем не тождественна многосторонности. Если первая фиксирует наличие плюрализма в распределении силы в международной системе, где имеется три или больше самостоятельных центров принятия решений, то вторая описывает один из вариантов взаимодействия этих центров друг с другом. Без многополярности (полицентризма) хотя бы в эмбриональном состоянии не может быть содержательной многосторонности, так как в однополярной или биполярной системе просто нет достаточного числа субъектов для полноценного многостороннего взаимодействия. Хотя, как будет показано ниже, отдельные элементы многосторонности присутствовали и в биполярной, и в однополярной системе мировой политики.

Многополярность, пусть даже и «зрелая», необязательно включает в себя и многосторонность, поскольку отношения внутри многополярной системы теоретически могут сводиться к набору двусторонних связей между отдельными центрами силы или вообще к односторонним действиям этих центров. Собственно, именно это и подразумевают последовательные сторонники «политического реализма», когда уподобляют мировую политику хаотическому столкновению шаров на бильярдном столе: шаров на столе может быть много, но взаимодействуют они друг с другом преимущественно в двустороннем и одностороннем форматах, не создавая устойчивой единой многосторонней системы. Если координация действий отдельных акторов и происходит, то она носит не горизонтальный, а вертикальный характер: слабые международные акторы следуют в фарватере действий своих более сильных патронов.

С некоторыми оговорками будет справедливо отметить, что многополярность (полицентризм) отражает некое объективное соотношение сил между

¹⁰ В российском официальном дискурсе понятию многополярности нередко приписывались характеристики, скорее присущие именно многосторонности. «Многополярность или нет — не важно, как называть, — писал Министр иностранных дел РФ С. В. Лавров. — Мы не цепляемся за слова. Главное, чтобы это работало — единственный критерий истины. В любом случае речь идет о сетевом методе ведения дел в международных отношениях, который противостоит разного рода иерархическим построениям, доминировавшим в мировой политике еще совсем недавно». См.: Лавров С. В. Потенциал перемен. Международные отношения в новой системе координат // Российская газета. 08.09.2009. URL: <https://rg.ru/2009/09/08/lavrov.html>

основными участниками мировой политики, в то время как многосторонность фиксирует их субъективную готовность взаимодействовать друг с другом в определённом режиме и по определённым правилам. Иными словами, в теории международных отношений многополярность относится к базисным понятиям, а многосторонность должна быть отнесена к надстроечной категории. Соответственно, в международной практике многосторонность выглядит более подвижным и гибким явлением, чем многополярность. Например, избранный в ноябре 2020 г. президент США Джо Байден не в силах изменить общее движение мира в сторону многополярности, но он вполне способен придать дополнительный импульс международной многосторонности, отказавшись от односторонних действий своего предшественника.

Допустимо предположить, что при определённых условиях развитие многосторонних переговорных практик и институтов способно не просто следовать за процессами формирования «зрелой» многополярности, но и обгонять эти процессы, тем самым снижая риски, сопутствующие транзиту международной системы к полицентричному миру. С другой стороны, существенное отставание практик многосторонности от развития многополярности с неизбежностью будет повышать эти риски, равно как и разнообразные издержки, связанные с транзитом. Следовательно, принципиально важная задача международных игроков — по крайней мере, в теории — должна заключаться в том, чтобы не допускать отставания развития практик многосторонности от перехода международной системы к многополярности, но и не позволять чрезмерного отрыва продвинутой многосторонности от пока не сформировавшейся многополярности.

Хотя, как было отмечено выше, в общественно-политическом дискурсе понятие многосторонности и оказалось не вполне корректно задвинутым на второй план более расхожим понятием многополярности, на практике некоторые многосторонние механизмы активно использовались даже в условиях биполярного мира второй половины прошлого века. В Соединённых Штатах, по крайней мере, до прихода к власти администрации Дональда Трампа, многосторонность формально считалась предпочтительной внешнеполитической практикой, особенно в отношениях с американскими союзниками. Например, НАТО — многосторонний военно-политический союз, а Североамериканская зона свободной торговли (*NAFTA* и сменившее её при Дональде Трампе *USMCA*) представляет собой многостороннее торгово-экономическое объединение. Многосторонними являются международные экономические и валютно-финансовые институты, созданные под эгидой США: МВФ, МБРР, ГАТТ и др.

Хотя исторически принципы многосторонности нельзя считать исключительно западным достоянием (например, после Второй мировой войны эти принципы легли в основу универсальной системы ООН, созданной в том числе и при активном участии СССР), в американской внешнеполитической традиции многосторонность прочно связывалась с либеральными принципами внешней политики и с международной активностью

США¹¹. Принято считать, что именно Соединённые Штаты с середины прошлого века взяли на себя главную ответственность за воспроизводство глобальных общественных благ и сформировали некую общую «глобальную культуру» многосторонности, которая существует и по сей день.

Тем не менее трудно отрицать тот очевидный факт, что в условиях глобальной биполярности в любых многосторонних соглашениях со своими партнёрами и союзниками, за очень редким исключением, США выступали в роли бесспорного лидера. Данное обстоятельство неизбежно порождало вопросы относительно того, насколько эти многосторонние по форме соглашения являются таковыми по существу. В лучшем случае можно было говорить о существовании асимметричной многосторонности, где одна из сторон неизменно оказывалась в привилегированном положении, а её интересы и приоритеты так или иначе определяли характер договорённостей в целом. Попытки изменить эту практику и перейти к «полноценной» многосторонности не имели успеха и часто вели к серьёзным конфликтам.

Например, в начале 1960-х гг. президент Франции Шарль де Голль, проводя линию на восстановление роли Франции как мировой державы, предложил Соединённым Штатам перейти к полноценной многосторонности в ядерной сфере, предусматривающей модель равноправного принятия решений по ключевым вопросам, связанным с использованием ядерного оружия (трёхсторонний директорат США, Франции и Британии). По плану Ш. де Голля каждая из трёх держав должна была получить право вето на применение ядерного оружия двумя другими державами. Естественно, такое предложение было отклонено Вашингтоном, что спровоцировало начало процесса выхода Франции из военной организации НАТО, завершившегося в феврале 1966 г. Только в 2009 г. Париж полностью восстановил своё участие во всех структурах Североатлантического союза, при этом Вашингтон так и не пошёл даже на символические уступки Франции. Неслучайно нынешний президент Франции, Эммануэль Макрон, не только остаётся едва ли не самым активным сторонником идеи европейской «стратегической автономии» от США, но и время от времени предлагает своим европейским коллегам вариант замены американского «расширенного сдерживания» на французское¹².

Таким образом, было бы как минимум преувеличением утверждать, что на протяжении второй половины XX в. Соединённые Штаты накопили значительный опыт работы в полноценных многосторонних форматах. Фактически в условиях меняющегося соотношения сил в мире Вашингтону приходится набирать этот опыт заново, причём готовность американских политиков в должной мере учитывать новые реалии пока остаётся под вопросом.

Что касается Дональда Трампа, то он вообще выразил сомнение в эффективности многосторонности с точки зрения продвижения американских

¹¹ Wright T. Advancing multilateralism in a populist age // The Brookings Institution. February 2021. URL: <https://www.brookings.edu/research/advancing-multilateralism-in-a-populist-age/>

¹² Speech of the President of the Republic Emmanuel Macron on the Defense and Deterrence Strategy (07 Feb. 20) // France Diplomacy. 07.02.2020. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/2020/article/speech-of-the-president-of-the-republic-emmanuel-macron-on-the-defense-and>

интересов, предпочитая везде, где это только возможно, вести переговоры с партнёрами в двустороннем формате. Понятно, что в двустороннем формате Вашингтону было заведомо легче вести переговоры с позиции силы, учитывая неоспоримые экономические, технологические и военные преимущества США по отношению к подавляющему большинству своих контрагентов. Можно даже утверждать, что Д. Трамп осуществил своеобразную демистификацию американского понимания многосторонности, низведя многосторонность от декларируемой основы внешнеполитической стратегии США до одного, причём далеко не самого эффективного инструмента сохранения американской глобальной гегемонии.

Стоит заметить, что такое отношение к многосторонности не стоит сводить к особенностям личности 45-го президента США: оно имеет глубокие корни в политической культуре этой страны. Соединённые Штаты так и не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., неизменно и настойчиво выступали против Международного уголовного суда, не присоединились к Договору о полном и всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) 1996 г. Этот опыт США подводит к мысли о том, что недавний прецедент демонстративной односторонности администрации Дональда Трампа вполне может быть в той или иной форме воспроизведен в будущем, особенно если учесть, что в силу меняющегося соотношения сил в мире Вашингтону будет всё труднее подстраивать многосторонние соглашения и структуры под свои интересы.

Приход к власти администрации Джозефа Байдена возродил интерес в американской внешнеполитической элите к различным аспектам многосторонности¹³, однако пока не вполне ясно, насколько новая администрация готова отказаться от привычной для Соединённых Штатов модели асимметричной многосторонности¹⁴. Когда видные американские эксперты проводят прямые параллели между нынешними внешнеполитическими задачами администрации и задачами американского глобализма по завершении Второй мировой войны¹⁵, появляются сомнения в том, что политический истеблишмент США готов принять факт радикально изменившегося соотношения сил в мире и отказаться от традиционных претензий на единоличное лидерство в международной системе.

Большим ударом по представлениям о последовательной приверженности администрации Джорджа Байдена принципам многосторонности стал стремительный и плохо подготовленный вывод американских вооружённых сил из Афганистана летом 2021 г. Насколько можно судить, решение о завершении военной операции в этой стране было принято Белым

¹³ В итоговом Совместном заявлении, сделанном лидерами «Группы семи» на февральском саммите в Великобритании, в первом же абзаце декларируется стремление «работать друг с другом и с другими для того, чтобы превратить 2021 г. в поворотный пункт многосторонности». См.: Joint statement of G7 leaders // G7 United Kingdom. 19.02.2021. URL: <https://www.g7uk.org/joint-statement-of-g7-leaders-19-february-2021/>

¹⁴ Wright T. Advancing multilateralism in a populist age // The Brookings Institution. February 2021. URL: <https://www.brookings.edu/research/advancing-multilateralism-in-a-populist-age/>

¹⁵ См.: Stiglitz J.E. How Biden Can Restore Multilateralism Unilaterally? // Project Syndicate. 31.12.2020. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/biden-restore-multilateralism-through-executive-orders-by-joseph-e-stiglitz-2020-12>

домом в одностороннем порядке, без какого бы то ни было обсуждения ни в Совете Безопасности ООН, ни в НАТО, ни в других многосторонних форматах. Партнёры США по коалиции были поставлены перед свершившимся фактом, что, разумеется, полностью противоречило всей риторике нового президента о «возрождении многосторонности». Неслучайно американское решение вызвало непонимание, осуждение и острую критику как в Европейском союзе¹⁶, так и особенно в Великобритании¹⁷, сыгравшей существенную роль в проведении афганской операции. Сомнения в том, насколько Соединённые Штаты остаются приверженцами многосторонности, по всей видимости, сохраняются в Европе надолго. Эти сомнения, в свою очередь, снижают мотивацию американских союзников вступать в какие бы то ни было многосторонние коалиции с Вашингтоном в будущем, например, в целях глобального противодействия Китаю.

Для стран Европейского союза, в отличие от США, многосторонность является не только удобным форматом внешней политики, но и одним из её фундаментальных — не только формально декларируемых — принципов¹⁸. Это положение фигурирует во многих официальных документах ЕС, включая и Договор о Европейском союзе (Статья 21). Приверженность многосторонности была в очередной раз подтверждена весной 2019 г., когда Франция и Германия объявили о создании международного Альянса за многосторонность¹⁹, к участию в котором в том или ином формате уже присоединилось около 50 государств мира. Некоторые авторы идут ещё дальше, полагая, что принцип и практика многосторонности лежат в основе современной европейской идентичности²⁰.

Тем не менее и в европейском политическом дискурсе термин «многосторонность» очень часто фигурирует на уровне общего лозунга, как одна из базовых декларативных ценностей Европейского союза, отличающая ЕС от других глобальных игроков, предпочитающих внешнеполитическую односторонность или двусторонние форматы (США, Россия, Китай). Внутри ЕС уже много лет идут дискуссии о том, насколько универсальны европейские подходы к многосторонности и в какой мере они могут служить образцом для других регионов и государств.

Если оптимисты настаивают на универсализме многосторонних принципов и процедур, то пессимисты утверждают, что приверженность Евросоюза многосторонности на деле — всего лишь отражение его институциональной

¹⁶ Karnitschnig M. Disbelief and betrayal: Europe reacts to Biden's Afghanistan 'miscalculation' // Politico. 17.08.2021.
URL: <https://www.politico.eu/article/europe-reacts-bidens-afghanistan-withdrawal/>

¹⁷ Britain asks: Is America back or has it turned its back? // EURACTIV. 17.08.2021.
URL: <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/britain-asks-is-america-back-or-has-it-turned-its-back/>

¹⁸ Dworkin A. Built to order: How Europe can rebuild multilateralism after covid-19 // ECFR Policy Brief. 01.04.2021.
URL: <https://ecfr.eu/publication/how-europe-can-rebuild-multilateralism-after-covid-19/>

¹⁹ Stepping Stones of the Alliance for Multilateralism // Alliance for Multilateralism.
URL: <https://multilateralism.org/stepping-stones/>

²⁰ O'Sullivan D. The European Union and the multilateral system: Lessons from past experience and future challenges // European Parliament Briefing. 14.03.2021.
URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689365/EPRS_BRI\(2021\)689365_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689365/EPRS_BRI(2021)689365_EN.pdf)

слабости, «добродетель по необходимости» (*virtue of necessity*), а потому по мере продвижения в направлении «стратегической автономии» от США эта приверженность будет неизбежно уходить в прошлое. Или же практика многосторонности сохранится преимущественно внутри самого Европейского союза, в то время как во взаимодействии с внешними партнёрами — с учётом неизбежного конфликта в ценностях — Европейский союз будет вынужден придерживаться более универсальных «реалистических» подходов, основанных не на балансе интересов, а на балансе сил²¹.

Европейский пример иллюстрирует важность вопроса о том, насколько следует учитывать фактор ценностей и принципов как необходимое условие эффективной многосторонности. Если оставить принципы и ценности за скобками и встать на формальные позиции, нельзя не прийти к выводу о том, что многосторонность — это всего лишь дипломатическое взаимодействие трёх или более участников мировой политики (национальных государств или иных игроков).

В таком понимании нет сложностей и противоречий, многосторонность сводится к формально-процедурным моментам и противопоставляется односторонним и двусторонним форматам. В данном понимании также не содержится никакого содержательного наполнения: участники многостороннего формата могут преследовать любые цели и базировать своё сотрудничество на любых устраивающих их принципах. Например, три соглашения во второй половине XVIII в. между Россией, Пруссией и Австрией о разделах Речи Посполитой вполне попадают под определение многосторонней дипломатии, поскольку во всех соглашениях участвовали три стороны. Равным образом многосторонними проектами можно считать формирование в Европе накануне Первой мировой войны Антанты и Тройственного союза. Подписанный в ноябре 1936 г. Германией и Японией Антикоминтерновский пакт изначально был двусторонним соглашением, но приобрёл многосторонний формат после того, как к нему присоединились Италия и Испания.

Конечно, приведённые примеры никак не укладываются в современные представления о международной многосторонности. Большинство исследователей этого явления сходятся в том, что многосторонность, помимо формально-процедурных измерений, должна включать также содержательные измерения. То есть она должна предполагать взаимодействие трёх или более игроков, осуществляемое в рамках международных организаций, базирующееся на принципах и нормах этих организаций и соответствующее правилам и процедурам этих организаций (например, Устава ООН)²².

Иными словами, одним из критериев многосторонности следует считать готовность сторон соотносить свои действия с определённым международно-правовым фундаментом, следовать согласованным правилам и не выходить за рамки возникающих из этих правил ограничений (в популярной

²¹ См.: Kortunov A. How Would You Call a Grown Up "Political Dwarf"? // RIAC. 18.02.2016.
URL: <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/how-would-you-call-a-grown-up-political-dwarf/>

²² Maull H. Multilateralism: Variants, Potential, Constraints and Conditions for Success // SWP Comment. 09.03. 2020.
URL: https://www.swp-berlin.org/en/publication/multilateralism/?mc_cid=33c10afcd3&mc_eid=6f24f55c06

на Западе терминологии — «порядок, основанный на правилах»). Упомянутый выше Анतिकоминтерновский пакт этим критериям никак не соответствует: изначально созданный как германо-японский антисоветский альянс, он довольно быстро стал эволюционировать в направлении антизападного, в первую очередь антибританского союза.

Таким образом, говоря о многосторонности, мы имеем в виду не только специфический инструмент дипломатии, но и приверженность международных игроков определённым принципам, содержательным целям внешней политики и её методам. В конечном счёте речь всегда идёт о наличии между участниками многостороннего взаимодействия, пусть и ограниченного, но всё же значительного набора общих ценностей и целей, не исключающих конфликтные отношения по конкретным вопросам между отдельными участниками взаимодействия.

Минимально необходимым набором этих ценностей, по всей видимости, следует считать стабильность отношений и предсказуемость поведения участников договорённостей, учёт базовых интересов и приоритетов друг друга, готовность к взаимным уступкам и асимметричным компромиссам. Из этого, в частности, следует, что возможности участия в полноценных многосторонних форматах т. н. ревизионистских государств (т. е. государств, заинтересованных в пересмотре существующего миропорядка) оказываются очень ограниченными, а вот государства, ориентированные на поддержание статус-кво, скорее всего, найдут многосторонние форматы весьма привлекательными.

Например, относительно недолговечным оказался Аугсбургский религиозный мир 1555 г., поскольку участвовавшие в переговорах лютеранские и католические субъекты Священной Римской империи выступали с ревизионистских позиций. Первые намеревались содействовать дальнейшей территориальной экспансии лютеранской конфессии, вторые возлагали свои надежды на успехи контрреформации. Только последовавшая катастрофа Тридцатилетней войны позволила создать относительно устойчивую многостороннюю европейскую систему на основе Вестфальского мира 1648 г. Основные европейские игроки, истощённые десятилетиями кровопролития, превратились из ревизионистов в сторонников политического статус-кво. Следовательно, Аугсбургский мир стал своего рода констатацией зарождающейся в Европе XVI в. многополярности, в то время как Вестфальский мир стал первой попыткой сформулировать принципы стабильной европейской многосторонности.

Соответственно, многосторонние форматы предполагают длительные отношения между участниками, а не одномоментные ситуативные сделки, от которых можно отказаться в любой подходящий момент. Тем более что достижение многосторонних договорённостей, как правило, требует больших усилий и больше времени, чем достижение двусторонних соглашений. Примером такой «долгосрочной» содержательной многосторонности, вероятно, можно считать взаимодействие европейских стран в 70-е

и 80-е гг. XX в. в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) при сохранении преимущественно конкурентных отношений между двумя социальными и политическими системами на европейском континенте. Хотя внутри этих систем в целом сохранялась блоковая дисциплина, страны — участницы СБСЕ всё же были представлены на Совещании в своём индивидуальном качестве, и их позиции всегда имели многочисленные индивидуальные особенности.

Исторически современное понимание многосторонности тесно связано с понятием западного либерального мирового порядка, основы которого были заложены во второй половине 40-х гг. прошлого века и который стал претендовать на универсальность после 1990 г. в формате однополюсного мира «*Pax Americana*». Однако это не означает, что содержательная многосторонность неизбежно должна исчезнуть вместе с упадком американской гегемонии в XXI в. Напротив, как уже было отмечено, американская гегемония оказывает существенное деформирующее воздействие на многосторонность, нередко подменяя её псевдомногосторонностью, камуфлирующей решающую роль одного игрока в принятии многосторонних решений. С некоторыми оговорками можно констатировать, что истинная многосторонность вообще не предполагает наличия гегемона как такового.

Вызывает сомнения и позиция многих западных авторов относительно того, что многосторонность устойчива лишь в том случае, если она опирается на либеральные внутриполитические институты и ценности стран — участниц многосторонних договорённостей. Ценности во внешней политике и ценности, определяющие внутреннее устройство, могут не совпадать друг с другом. «Ценностный плюрализм» внутреннего развития необязательно должен подрывать устойчивость международных многосторонних конструкций. Например, многосторонние институты ЕАЭС, БРИКС и ШОС, не говоря уже об АСЕАН, оказались в целом устойчивыми, несмотря на то что в них входят очень разные по своему политическому устройству страны. Жизнеспособным оказался, к примеру, и астанинский формат по урегулированию в Сирии, хотя ни один из участников этого формата не относится к странам либеральной демократии. Свою устойчивость на протяжении длительного времени демонстрирует и Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, хотя и в этом случае среди стран-участниц нет ни одной либеральной демократии западного типа.

Подчеркнём ещё раз: многосторонность в международных делах может включать участников, которые в своих внутренних делах придерживаются нелиберальных ценностей и принципов. Главная особенность многосторонних договорённостей — способность фиксации в мировой политике устойчивых общих норм поведения, которые должны быть согласованными в многостороннем формате, а не механически навязанными более слабым игрокам со стороны более сильных. Собственно, многосторонние механизмы должны позволить достичь общих договорённостей относительно единых норм и даже ценностей, желательных для повышения управляемости тех или иных международных процессов, а также регулятивных практик,

в целом приемлемых для каждого отдельного участника многосторонних переговоров, но не полностью оптимальных ни для одного из них. Следовательно, минимальная конвергенция ценностей в многосторонних договорённостях всё-таки происходит, но как результат взаимодействия, а не как предварительное условие такого взаимодействия.

Добавим, что в идеальном многостороннем соглашении баланс интересов участников, по всей видимости, должен быть сдвинут в направлении относительно слабых игроков, чтобы повысить мотивацию последних добросовестно выполнять свои обязательства по соглашению. Сильные игроки берут на себя некоторые дополнительные обязанности (например, финансового характера), не получая взамен фиксированных дополнительных прав. Именно такую практику мы нередко наблюдаем в Европейском союзе, когда малые страны получают непропорционально большие возможности определять параметры договорённостей или блокировать их принятие в Брюсселе по принципу консенсуса. Считается, что такие «уступки» со стороны более крупных участников так или иначе будут им в неявной форме компенсированы в ходе последующей имплементации достигнутых договорённостей.

Существует и более широкое понимание термина многосторонности, которая, в частности, отражена в некоторых стратегических документах Европейской комиссии²³. Главная задача узко понимаемой многосторонности заключается в достижении как можно более содержательного компромисса по базовым вопросам регулирования международной жизни при наличии существенных расхождений в интересах участников. Многосторонность в широком смысле слова, по мнению некоторых авторов, предполагает совместный поиск «правильных» («адекватных», «справедливых», «сбалансированных» и др.) решений проблем мировой политики, т. е. взаимоприемлемых алгоритмов перехода к эффективному глобальному управлению²⁴. Если узкий вариант многосторонности отталкивается от того, что участникам системы кажется достижимым, то широкий вариант многосторонности оперирует категориями желаемого и должного. В первом случае речь идёт о функциональном альянсе игроков с очень разными устремлениями, во втором — о стратегическом партнёрстве единомышленников, взаимодействующих друг с другом в достижении общих целей.

Соответственно, чтобы перейти от узкого (консервативного) к широкому (радикальному) прочтению многосторонности, необходимо решить две сложные задачи. Во-первых, нужно превратить тактических союзников в стратегических партнёров, то есть договориться об общей картине желательного будущего, о практических шагах в направлении этого будущего, о справедливом распределении бремени и издержек, связанных с транзитом. Естественно, в современных условиях такая договорённость не может быть

²³ Joint Communication to the European Parliament and the Council on strengthening the EU's contribution to rules-based multilateralism // European Commission. 17.02.2021.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=JOIN:2021:3:FIN>

²⁴ Maull H. Multilateralism: Variants, Potential, Constraints and Conditions for Success // SWP Comment. 09.03.2020.
URL: https://www.swp-berlin.org/en/publication/multilateralism/?mc_cid=33c10afcd3&mc_eid=6f24f55c06

достигнута в рамках какой-то «Большой сделки» (например, в ходе переговоров в формате Р5), как это было при создании т. н. ялтинской системы мирового порядка по итогам Второй мировой войны. Она должна возникнуть как сумма конкретных многосторонних договорённостей по самым разным вопросам международной жизни, которые в своей совокупности и будут составлять содержание нового мирового порядка.

Иными словами, широкий международный консенсус относительно многосторонних решений должен формироваться по принципу «снизу вверх», а не «сверху вниз». Такое движение неизбежно оказывается очень длительным, не всегда последовательным и неравномерным в различных сферах мировой политики и экономики, но зато его результаты могут стать более устойчивыми, чем при движении «сверху вниз». Направление «снизу вверх» также предполагает, что его инициаторами в отдельных случаях способны выступить не только национальные государства, но и негосударственные игроки: представители частного сектора, гражданского общества и др.

Во-вторых, необходимо создать международные институты, способные обеспечить эффективное принуждение независимых игроков международной системы к выполнению решений, принятых в многостороннем формате. Как показывает практика многосторонних усилий по противодействию изменению климата, даже общее согласие в отношении принципов, ценностей и целей сотрудничества совсем не обязательно гарантирует продвижение международного сообщества в направлении заявленных им целей.

Впрочем, вопрос принуждения суверенных игроков к выполнению своих международных обязательств в контексте многосторонности имеет свою специфику. Если итогом многосторонних переговоров является выявление баланса интересов, а не сил, и если этот баланс понятен и осознан участниками, а не навязан сильнейшим гегемоном, то все участники должны быть в равной степени мотивированы на выполнение достигнутых договорённостей. Если же такой мотивации не возникло и те или иные игроки пытаются уйти от своих обязательств, то, следовательно, перед нами пример псевдомногосторонней договорённости, не имеющей под собой чётко выверенного баланса интересов всех участников.

С другой стороны, уклонение от обязательств, вытекающих из многостороннего соглашения, а тем более выход из такого соглашения, как правило, имеет для участника более серьёзные репутационные издержки, чем подобное поведение в отношении двустороннего договора: в последнем случае участник противопоставляет себя лишь одному партнёру, а в первом — целой группе других участников. Отсюда, в частности, вытекает важность именно многосторонних форматов для решения проблем, связанных с ракетно-ядерными программами Ирана и Северной Кореи или с израильско-палестинскими отношениями. Участие в переговорах ведущих мировых держав не только снимает вопрос о легитимности переговорного процесса, но и значительно повышает издержки (и не только символические) для потенциальных нарушителей достигнутых договорённостей.

Многосторонность в биполярной и однополярной системах

Сегодня некогда ясные горизонты международной многосторонности затянуты тучами. Многие авторы вообще отрицают какие бы то ни было перспективы содержательной многосторонности в будущем мироустройстве, утверждая, что в основе этого мироустройства неизбежно окажется традиционно понимаемый баланс сил великих держав. Но не стоит забывать: то, что мы наблюдаем сегодня, — это кризис одного специфического формата многосторонности, а именно того формата, который исторически сложился в середине прошлого столетия и обслуживал созданную в тот момент весьма своеобразную и по-своему уникальную модель международных отношений. Точнее, две модели: существовавшую до начала 90-х гг. прошлого века биполярную модель и сменившую её на одно-два десятилетия модель однополярного мира.

Поскольку эти две модели с относительно незначительными модификациями в совокупности просуществовали три четверти века, едва ли кого-то должно сильно удивлять, что сегодня они выглядят несколько устаревшими. А вместе с ними устаревшими оказываются и многие специфические черты сопутствовавшего им формата многосторонности. Тем более что, как отмечалось выше, в условиях биполярного и однополярного мира многосторонность неизбежно оказывалась серьёзно деформированной и не вполне полноценной. Обозначим некоторые из особенностей старого формата многосторонности, которые сегодня представляются наиболее архаичными.

Прежде всего, старая многосторонность была основана на гегемонии и иерархии. Мировой порядок после Второй мировой войны был установлен очень небольшой группой великих держав и отражал в первую очередь их интересы и устремления. Число активных субъектов мировой политики до 60-х гг. прошлого века оставалось очень небольшим, и между этими субъектами и связанными с ними объектами противостояния великих держав сложились понятные для всех иерархические отношения. Соединённые Штаты создали НАТО как многосторонний оборонительный союз, но никому не приходило в голову оспаривать американское лидерство в этом союзе, настаивая на фактическом, а не только формальном равноправии участников. Интересы безопасности США и интересы безопасности их европейских союзников были представлены в НАТО далеко не в равной степени: именно территория Европы, а не Соединённых Штатов, рассматривалась американскими стратегами как основной театр военных действий в случае военного столкновения Запада с Советским Союзом.

Советская гегемония в Организации Варшавского договора (равно как и в Совете экономической взаимопомощи) была ещё более бесспорной, ОВД был ещё более «псевдомногосторонней» структурой, чем НАТО. Асимметрия военных, экономических и иных потенциалов внутри советского блока

была значительнее, чем внутри американского блока. История показала, что в полноценной биполярной системе многосторонность всегда остаётся относительной и неполной. Возможно, будет правильнее говорить о наличии в этой системе квазимногосторонности или эмбриональной многосторонности, имеющей лишь потенциальную возможность вырасти со временем в зрелую многосторонность. Неслучайно первые примеры зрелой многосторонности (ЕЭС и АСЕАН) возникли в экономической сфере, где послевоенная советско-американская биполярность раньше всего подверглась заметной эрозии.

Кроме того, старая многосторонность опиралась на жёсткий институциональный каркас. Она предполагала наличие большого числа хорошо развитых организационных структур, располагающих многоуровневыми бюрократическими аппаратами, сложными механизмами принятия решений, системами самых разнообразных явных и скрытых увязок, позволяющих участникам сбалансировать свои уступки в одних областях компенсациями в других областях. Такое устройство выглядело идеальным решением в условиях относительно статичной системы мировой политики, когда системные сдвиги происходили медленно и мало влияли на глобальный баланс сил в целом. Можно спорить об эффективности многосторонних институтов периода холодной войны, но они как минимум поддерживали стабильность существовавшей системы мировой политики. Периодические коррекции глобального баланса сил происходили в формате локальных войн (Корея, Вьетнам, Афганистан) и не затрагивали основы сложившейся системы.

Старая многосторонность второй половины прошлого столетия так или иначе апеллировала к ценностям. В мире, разделённом на два противостоящих друг другу блока, большая часть многосторонних механизмов и процедур предполагала единство ценностей между участниками каждого из блоков. В большинстве случаев картина мира выстраивалась как противостояние «своих» и «чужих», а многосторонность внутри групп «своих» (НАТО и Организация Варшавского договора, Евросоюз и СЭВ) лишь в очень редких случаях дополнялась многосторонностью между «своими» и «чужими» (система органов ООН, многосторонние договоры по контролю над вооружениями, Хельсинкский заключительный акт).

Даже понятие «глобальных общественных благ» как таковое в условиях расколотого мира распространялось только на очень узкие сферы международных отношений. Разумеется, главными источниками и гарантом противостоящих систем ценностей выступали мировые гегемоны — Советский Союз и Соединённые Штаты. Формирование подлинной глобальной многосторонности откладывалось на будущее, оно считалось возможным только после полной и окончательной победы одной системы ценностей над другой.

Поскольку две социально-экономические системы развивались в изоляции друг от друга, многосторонность в биполярном мире сводилась в основном к сфере безопасности, а, точнее, к попыткам предотвратить ядерную войну,

распространение ядерного оружия, крупный военный конфликт с использованием обычных вооружений в Европе. В какой-то степени многосторонность затрагивала и проблемы предотвращения региональных кризисов вне Европы, хотя здесь главную роль всегда играли двусторонние советско-американские отношения. А вот в сфере развития многосторонность почти никак не проявлялась: страны т. н. восточного блока не участвовали в реализации западных экономических и финансовых проектов, западные и восточные программы помощи развивающемуся миру носили не взаимно комплементарный, а конкурентный характер.

Кроме того, старая многосторонность, естественно, воспринимала в качестве полноценных субъектов мировой политики исключительно суверенные государства. Некоторые негосударственные игроки — в первую очередь западные транснациональные корпорации — время от времени пытались бросить вызов государствам как монополистам в многосторонних договорённостях, но с очень ограниченным успехом. Национальные государства оставались эксклюзивными участниками наиболее важных многосторонних институтов и режимов, в то время как негосударственные участники (частный сектор, гражданское общество, образовательные учреждения и др.) довольствовались ролью наблюдателей или исполнителей соответствующих решений «своего» государства. В качестве исторического курьёза можно сослаться на то обстоятельство, что до вступления в силу Лиссабонского договора (2009 г.) Европейский союз как таковой вообще не являлся субъектом международного права. Представительство ЕС в международных организациях приходилось осуществлять либо через институт Европейской комиссии, либо через страну — председателя Евросоюза в данный момент.

После завершения холодной войны триумфаторский Запад попытался распространить «свою» многосторонность образца периода холодной войны на весь остальной мир, чтобы объединить человечество под знамёнами политического либерализма. В некоторых областях, например, в сфере международной торговли, это почти удалось: Европейский союз добился особенно впечатляющих успехов в рамках ГАТТ и позднее в рамках ВТО.

После провала Дохийского раунда переговоров по углублению ВТО (что стало одним из первых стратегических поражений старой модели многосторонности), ЕС подписал около сорока соглашений о зонах свободной торговли с более чем 70 странами мира. В 2019 г. он превратился в самый большой рынок для 80 государств, не входящих в ЕС²⁵. Эффективное использование принципа внутренней многосторонности позволило Евросоюзу стать глобальным лидером в программах международной помощи развитию, достигших в 2019 г. 75,2 млрд евро или 55% от общемирового объёма²⁶, равно как и в программах международной гуманитарной помощи.

²⁵ EU position in the world // European Commission. 09.02.2019.
URL: <https://ec.europa.eu/trade/policy/eu-position-in-world-trade/>

²⁶ The European Union remains world's leading donor of Official Development Assistance with €75.2 billion in 2019 // European Commission. 16.04.2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_674

Но уже в финансовой сфере внутренняя европейская многосторонность развивалась более трудно и противоречиво. Часть стран ЕС так и не вошли в созданную Брюсселем «зону евро», тем самым существенно ослабив позиции европейской валюты на мировых финансовых рынках. Евросоюз также не смог использовать в полной мере свои позиции в МВФ и МБРР, поскольку часто не удавалось добиться консолидированной европейской позиции даже по самым важным вопросам функционирования этих институтов. Ещё хуже обстояли дела с внешней многосторонностью, т. е. с попытками распространить европейские модели многосторонности на международную систему в целом. Например, не имели успеха многочисленные попытки Брюсселя создать универсальный многосторонний режим прямых иностранных инвестиций. В итоге ЕС пришлось пойти на подписание множества двусторонних соглашений со своими партнёрами.

На протяжении последнего десятилетия XX в. в мире было создано множество многосторонних институтов и режимов, под многостороннее управление попали сферы общественной жизни, которые ранее находились в исключительном ведении национальных государств. Большое развитие получила практика многосторонних миротворческих операций под эгидой ООН, сократилось число жертв вооружённых конфликтов, в среднем по миру улучшились показатели человеческого развития (*Human Development Index*) и социального равенства (*GINI Index*). Однако эти позитивные тенденции были характерны не для всех регионов мира: например, на постсоветском пространстве и на Западных Балканах наблюдалась прямо противоположная динамика.

Более того, очень скоро выяснилось, что многосторонность старого формата вообще плохо подходила для новой реальности. Американская гегемония продемонстрировала свою хрупкость: исторически короткий «однополярный момент» обернулся имперским перенапряжением и последующим геополитическим отступлением США. «Старые» многосторонние институты Запада обнаружили свои географические и функциональные пределы. Как НАТО, так и Европейский союз столкнулись с многочисленными вызовами не только своей эффективности, но и своему единству. Политический либерализм так и не смог превратиться в универсальную систему ценностей, которую захотели бы воспринять все международные игроки. Национальные государства год от года становились всё менее способными успешно решать глобальные проблемы без активного взаимодействия с разнообразными негосударственными участниками международных отношений. Начались разговоры о «кризисе многосторонности» и о неизбежности возвращения международной системы к какому-то варианту традиционного баланса сил.

Международная легитимность старой западной многосторонности подрывалась одновременно с двух сторон. Механическое расширение географии и функционала западных многосторонних институтов вызывало недовольство и сопротивление тех игроков, которые остались вне рамок этих институтов и не могли влиять на решения, принимаемые данными институтами.

Например, бомбардировки Югославии силами НАТО весной — летом 1999 г., осуществлённые без какой-либо санкции Совета Безопасности ООН или хотя бы решения ОБСЕ, вызвали несогласие у России, Китая и многих других стран. Параллельно множились примеры того, как западные многосторонние институты (НАТО, Евросоюз, МВФ, МБРР и другие) оказывались не в состоянии эффективно решать задачи, которые они сами перед собой ставили.

Институциональный консерватизм многих из этих институтов, бюрократическая инерция и следование принципу «наименьшего общего знаменателя» содействовали дискредитации старой многосторонности в международном сообществе, в том числе и в самих западных странах. Например, т. н. специальные права заимствования (*Special Drawing Rights*) — условная расчётная единица Международного валютного фонда, используемая при расчётах между странами и для предоставления кредитов — и по сей день распределяются в МВФ в соответствии с системой квот, где доля всей Африки составляет 5,12%, а доля наименее развитых стран — 1,31%. В то же время на долю развитых стран приходится 59,19%²⁷. Совершенно очевидно, что такое распределение квот никак не соответствует кредитным потребностям отдельных групп стран в современной мировой экономике.

С другой стороны, за три десятилетия, прошедших после холодной войны, человечество так и не придумало жизнеспособной принципиальной альтернативы многосторонности. Представляется крайне сомнительным, что в будущем удастся выйти на приемлемый уровень глобального управления, используя исключительно односторонние и двусторонние инструменты ведения внешней политики. Отказ от многосторонности сделал бы невозможным согласование универсальных правил игры даже в тех сферах мировой политики, где задачи такого согласования не обременены вызовами геополитического противостояния. Если исключить маловероятную перспективу возрождения традиционных империй как основных элементов нового мирового порядка, единственная вероятная альтернатива многосторонности в современном мире — не воссоздание старых относительно стабильных однополярных, биполярных или многополярных международных систем, а всеобщий беспорядок, характеризующийся отсутствием согласованных правил, процедур и иерархий.

Такой неуправляемый мир в эпоху ресурсных дефицитов, стремительных изменений климата, беспрецедентных трансграничных миграционных потоков и бесконтрольного развития новых технологий не может существовать долго. Сторонники многополярного (полицентричного) мира не могут не учитывать, что само по себе увеличение числа активных субъектов мировой политики (многополярность без многосторонности) несколько не приближает мир к решению общих проблем — скорее, наоборот. Представим, к примеру, что завтра в состав постоянных членов Совета Безопасности ООН войдут Индия, Бразилия или Япония. На практике это означает, что достиже-

²⁷ Ngugi R. Low-Income Countries and Multilateralism: Striving for Inclusion // Think20 Italy 2021.
URL: <https://www.t20italy.org/2021/04/14/low-income-countries-and-multilateralism-striving-for-inclusion/>

ние консенсуса в СБ окажется ещё более затруднённым, чем сегодня. То же самое относится и к региональным организациям. Вхождение в состав ШОС в качестве полноценных членов Индии и Пакистана без принципиального изменения характера отношений между двумя этими странами породило множество проблем с точки зрения эффективности данной организации.

Без принципиального изменения характера отношений между великими державами умножение числа полюсов мировой политики будет неизбежно означать пропорциональное умножение политических рисков и рисков безопасности. Для того чтобы избежать сползания в неуправляемость и хаос, необходимо, чтобы расширение спектра и увеличение числа участников мировой политики и экономики сопровождалось повышением плотности существующей сети многосторонних международных соглашений, режимов и организаций²⁸. Именно эта сеть в конечном счёте и создаёт нормативно-правовую базу, инструменты контроля и горизонтальные связи, препятствующие проваливанию мировой политики в архаику. Многосторонние организации также в значительной мере формируют то, что можно условно обозначить как «политическую кредитную историю» отдельных государств (равно как и негосударственных участников мировой политики) — репутацию надёжных или ненадёжных партнёров и союзников. Другие механизмы справляются с этой задачей менее эффективно.

Поэтому, если нынешний кризис многосторонности будет и дальше углубляться, нашей цивилизации грозит катастрофа эпического масштаба.

²⁸ Macron E., Merkel A., Sall M., Guterres A., Michel C., Leyen U. A new consensus for the post-Covid19 world: Multilateral cooperation for global recovery // Paris Peace Forum. 03.02.2021.
URL: <https://parispeaceforum.org/2021/02/03/a-new-international-consensus-on-the-principles-for-the-post-covid19-world/>

Издержки многосторонности и условия ее эффективности

В принципе, большинство современных политиков и экспертов так или иначе признают главное преимущество многосторонней дипломатии, а именно её инклюзивный характер. Только многосторонность позволяет формировать широкие коалиции, необходимые для решения сложных задач, затрагивающих интересы более чем двух международных игроков. Кроме того, многосторонность во многих случаях позволяет повысить уровень международной легитимности и устойчивости достигнутых договорённостей²⁹.

Демонстративный отказ от многосторонности в некоторых случаях способен привести к очень серьёзным негативным последствиям. Вспомним, что осенью 2013 г. Брюссель отклонил предложение украинского президента В. Януковича провести трёхсторонние переговоры ЕС, Украины и России относительно возможных последствий подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС для украинско-российского экономического сотрудничества. Принципиальный отказ Евросоюза от трёхстороннего формата по причине его несоответствия сложившейся практике обсуждения вопросов об ассоциации стал одним из ключевых факторов, спровоцировавших кризис 2014 г. Уже после резкого обострения обстановки на самой Украине и вокруг неё Евросоюзу всё-таки пришлось пойти на трёхсторонние переговоры, которые завершились договорённостью об отсрочке вступления в силу соглашения о создании зоны свободной торговли между Украиной и ЕС до 31 декабря 2015 г.

Разумеется, дополнительная легитимность возникает в ситуациях, когда сформированные многосторонние коалиции достаточно репрезентативны, то есть когда в работе над решением задачи представлены позиции и интересы всех существенных игроков. В этом смысле интересно сравнение многосторонних международных операций под эгидой США в Афганистане (2001 г.) и в Ираке (2003 г.). И в том, и в другом случае главным организатором военных интервенций выступил Вашингтон, к которому впоследствии присоединились около 50 самых разных государств. Однако если в отношении операции в Афганистане существовал широкий международный консенсус, позволивший принять соответствующую резолюцию СБ ООН и обеспечить легитимность иностранного военного присутствия в этой стране, то в отношении Ирака ряд ведущих держав (в том числе Россия, Франция и Германия) высказали серьёзные возражения. Это не позволило администрации Джорджа Буша-мл. использовать ни Совет Безопасности ООН, ни даже НАТО для придания характеру операции легитимности.

С другой стороны, политики не могут не отдавать себе отчет в том, что особенности многосторонней дипломатии в некоторых случаях оказываются её

²⁹ Reflections on building more inclusive global governance // Chatham House. 15.04.2021. URL: <https://www.chatham-house.org/2021/04/reflections-building-more-inclusive-global-governance/03-ten-insights-reflections-building>

слабым местом. В ходе многосторонних переговоров бывает трудно сфокусировать повестку дня, поскольку у каждого из участников есть свои приоритеты. Многосторонние переговоры, как правило, требуют больше времени и ресурсов, чем двусторонние переговоры и односторонние действия. Процедурные вопросы в многостороннем формате согласовывать также намного труднее, чем в двустороннем. В тех же случаях, когда многосторонние коалиции формируются путём присоединения участников к безусловному лидеру или даже к группе лидеров, такие коалиции трудно отнести к категории полноценных многосторонних структур.

Добавим к этому, что нередко решения, принятые по итогам многосторонних переговоров, оказываются половинчатыми, нечёткими и декларативными, поскольку участникам переговоров приходится ориентироваться на поиски наименьшего общего знаменателя, позволяющего сохранить поддержку максимального числа договаривающихся сторон³⁰. Подчас многосторонние переговоры могут блокироваться участниками под любым, даже самым надуманным предлогом. В сентябре 2020 г. в Евросоюзе состоялось обсуждение вопроса о санкциях в отношении Беларуси. Тогда решение было заблокировано представителями Кипра, увязавшими санкции против Минска с санкциями против Анкары и поставившими своё согласие по «белорусскому вопросу» в зависимость от мер, которые заставили бы Турцию прекратить разведку и добычу газа в Средиземном море.

В большинстве случаев существует обратно пропорциональная зависимость между легитимностью и эффективностью: высокая легитимность достигается за счёт низкой эффективности, и наоборот. Такая же зависимость обычно прослеживается между устойчивостью договорённостей и сроками их достижения: соглашения, заключённые в пожарном порядке, как правило, менее устойчивы и надёжны по сравнению с соглашениями, ставшими результатом длительных переговоров.

В качестве общего правила можно предположить, что многосторонние и репрезентативные форматы не имеют альтернативы в случаях, когда речь идёт о фундаментальных системных проблемах мировой политики или экономики. Однако когда речь идёт о необходимости оперативно реагировать на внезапно возникшую проблему, более эффективными могут оказаться действия небольших групп игроков, больше других заинтересованных в решении проблемы. Скажем, достижение договорённости о прекращении боевых действий на территории Нагорного Карабаха в ноябре 2020 г. было достигнуто в трёхстороннем российско-армянско-азербайджанском формате в обход фактически парализованной Минской группы ОБСЕ. Разумеется, за оперативность и эффективность приходится платить частью легитимности. Оперативность и эффективность закрытых форматов для решения конкретных задач может обернуться сложностями в тот момент, когда на место этих задач приходят более долгосрочные или более комплексные стратегические вопросы.

³⁰ Türk D. Multilateralism Must Deliver // Robert Bosch Academy.
URL: <https://www.robertboschacademy.de/en/perspectives/multilateralism-must-deliver>

С многосторонностью связано множество других проблем и затруднений. Например, не вполне ясно, как «справедливо» разделить между всеми участниками многосторонних переговоров зоны ответственности и бремя, связанное с выполнением достигнутых договорённостей. Этот вопрос особенно актуален в случаях, когда договорённости предполагают значительные издержки, а их участники несопоставимы по своим ресурсным возможностям. Насколько справедливыми являются нынешние размеры взносов государств в бюджет ООН или масштабы их участия в международном миротворчестве? Насколько достаточен вклад стран развитого Севера в борьбу с пандемией *COVID-19* на территории стран развивающегося Юга? В какой мере обоснованы обязательства отдельных государств по сокращению эмиссий углекислого газа, взятые ими в рамках Парижского соглашения по климату 2015 г.? Ни на один из этих и подобных им вопросов нет однозначных ответов, любой ответ в той или иной мере окажется субъективным и уязвимым для критики.

Нелегко решить вопрос и о том, какие меры следует принимать в отношении тех, кто подходит к многосторонним соглашениям избирательно или вообще саботирует их выполнение. Многосторонность *à la carte* становится серьёзной проблемой мировой политики и экономики, вносит свой вклад в рост нестабильности и снижение качества глобального управления. Так, выступающие за свободу мировой торговли государства в случаях, когда их экономические интересы оказываются под угрозой, нередко переходят на позиции откровенного протекционизма, обвиняя своих конкурентов в демпинге, манипуляции валютными курсами и др.

В многосторонних переговорах проблема доверия участников друг другу стоит более остро, чем в двусторонних переговорах. В первом случае всегда существует опасение относительно закулисной координации переговорных позиций отдельными группами для того, чтобы все остальные участники столкнулись с единым фронтом противников, согласованно и последовательно продвигающих свои групповые интересы. Эта проблема оказывается особенно острой в случаях, когда в уже сложившуюся многостороннюю структуру включается новый участник, по тем или иным параметрам существенно отличающийся от других её членов.

Именно такая проблема возникла, к примеру, в работе Совета Россия — НАТО, учреждённого в мае 2002 г. на Римской встрече в верхах государств — членов Североатлантического альянса и России. Российская сторона исходила из того, что Совет станет полноценной многосторонней организацией, где каждый участник будет выступать в своём индивидуальном качестве. Западные страны превратили Совет в механизм двустороннего взаимодействия НАТО и России, де-факто отказавшись от принципа многосторонности. Эта особенность западного подхода сыграла существенную роль в снижении российского интереса к данной структуре.

Примерно такая же ситуация со временем возникла в рамках «Группы восьми» после вхождения в неё России. По многим принципиально важным

вопросам Москва была вынуждена противостоять объединенной коалиции семи остальных членов *G8*. Превращение формально многостороннего формата в фактически двусторонний существенно снизило эффективность данной переговорной площадки как для России, так и в конечном счёте для её западных партнёров. Позже аналогичная проблема возникла уже в «Группе семи», когда её встречи стали сводиться к противостоянию Соединённых Штатов в лице администрации Дональда Трампа со всеми остальными участниками.

Список слабых мест многосторонних форматов можно продолжить. Однако на наш взгляд, ни одно из них не является фатальным для будущего этих форматов. Во всяком случае любые предлагаемые альтернативы (односторонние и двусторонние форматы) обременены не меньшим количеством уязвимостей и несовершенств. Вопрос стоит об условиях и критериях эффективной многосторонности, о тех моделях, которые могли бы в максимальной степени выявить её сравнительные преимущества и минимизировать её органические недостатки.

С учётом вышеобозначенных проблем можно сформулировать несколько предварительных условий, выполнение которых позволяет рассчитывать на успех многосторонних переговорных и институциональных форматов. Эти условия относятся главным образом к подходам и ожиданиям участников переговоров и соответствующих многосторонних режимов и институтов. Конечно, они носят самый общий характер и нуждаются в уточнении и конкретизации применительно к отдельным измерениям международной жизни.

Во-первых, участники многосторонних переговоров должны быть заинтересованы в достижении устойчивых результатов (в решении проблемы), а не в дипломатической «победе» над партнёрами в виде закрепления за собой каких-либо тактических или стратегических преимуществ. Дипломатическая «победа» такого рода может на каком-то этапе подорвать договорённость и обернуться итоговым поражением. Естественно, что выгоды от того или иного варианта «решения проблемы» могут по-разному распределяться между участниками соглашения, но принципиальная заинтересованность в решении должна быть главным стимулом для всех участников многосторонних форматов. Если в двусторонних форматах переговоры по принципу «игры с нулевой суммой» в принципе возможны, пусть и нежелательны, то в многосторонних форматах выявить «нулевую сумму» невозможно в силу самого факта вовлечённости в них более двух сторон. Бинарная переговорная система в многостороннем контексте не работает, если только участники переговоров не сгруппированы в две противостоящие друг другу коалиции.

Во-вторых, участники должны быть ориентированы на поиски компромисса, даже если его достижение может потребовать от них уступок. Практика показывает, что нарушение разумного баланса между уступками участников неизбежно подрывает устойчивость соглашения даже тогда, когда такое

нарушение тактически оправдано. Определённая асимметрия в масштабах уступок между участниками не только возможна, но и практически неизбежна. Чем больше участников, тем больше асимметрия. Но такая асимметрия должна быть осознанной, она не должна восприниматься как поражение теми, кто в данный момент отдал больше, чем получил. Подчеркнём, что в отличие от классических постулатов «политического реализма», многосторонность предполагает достижение не столько стабильного баланса сил, сколько баланса интересов участников, относящихся в мировой политике к разным весовым категориям.

В-третьих, участники переговоров должны исходить из принципа «диффузной взаимности», то есть им следует быть готовыми в сложных ситуациях продемонстрировать солидарность с партнёрами и в случае необходимости пожертвовать своими ближайшими интересами во имя более долгосрочного выигрыша. «Диффузность» (неопределённость) в данном случае означает, что, проявляя свою добрую волю, участник многосторонних переговоров не в состоянии точно определить, когда и в какой форме он получит надлежащую «компенсацию» со стороны своих партнёров по переговорам. Тем не менее он может быть уверен в том, что такая «компенсация» так или иначе последует. Соответственно, многосторонние договорённости должны быть долгосрочными и стабильными, чтобы перспективы «компенсаций» в будущем воспринимались как достаточно реалистичные.

В-четвёртых, участники переговоров должны обладать «внутренней легитимностью», то есть быть в состоянии брать на себя обязательства от имени тех, кого они представляют. Соответственно, только сильные лидеры, располагающие широкой политической поддержкой в собственных странах, способны выступать как успешные переговорщики. И в западных либеральных, и в восточных авторитарных политических системах с «внутренней легитимностью» могут возникать проблемы. В первом случае любой сдвиг во внутриполитическом балансе сил ставит под вопрос последовательность внешнеполитического курса, во втором — достигнутые многосторонние договорённости выглядят как навязанные обществу лидерами-автократами. Впрочем, «внутренняя легитимность» в той же мере необходима и для двусторонних переговорных форматов.

В-пятых, с самого начала должны быть определены механизмы выполнения достигнутых соглашений. Если эти механизмы отсутствуют, то многосторонние переговоры окажутся бесполезными и даже вредными, выполняющими функцию дымовой завесы, которая маскирует односторонние действия тех или иных игроков. Проблема имплементации остаётся одной из самых сложных в реализации многосторонних договорённостей. Как правило, проблемы верификации выполнения заключённых соглашений в многосторонних форматах решать сложнее, чем в двусторонних. В первом случае приходится создавать особые международные организации, обладающие значительной долей автономии по отношению к отдельным участникам соглашений, во втором же случае такой потребности не возникает.

Достаточно сравнить, например, многостороннюю Конвенцию о запрещении химического оружия (КЗХО) и двусторонний российско-американский Договор СНВ-3. Для контроля над деятельностью по уничтожению химического оружия пришлось создавать особую Организацию по запрещению химического оружия (ОЗХО), для контроля над выполнением СНВ-3 было достаточно двусторонних механизмов и процедур. С самого начала своей практической деятельности ОЗХО оказалась в центре ожесточённого политического конфликта, который обострился после того, как в июне 2018 г. на специальной сессии Конференции стран-участниц был принят британский проект по расширению мандата организации, наделивший её правом устанавливать виновных в химических атаках.

Стоит заметить, что успех многосторонней дипломатии парадоксальным образом зависит от готовности участников к односторонним и двусторонним действиям. Практика показывает, что за любым успехом многосторонних усилий всегда стоит лидер или группа лидеров, которые берут на себя инициативу в определении повестки дня и приоритетности рассматриваемых вопросов. Они выдерживают графики переговорного процесса и выступают посредниками в достижении компромиссов. Многосторонний формат не отменяет и не заменяет собой двусторонний формат, но является необходимым дополнением или предпосылкой последнего. Примером такого сочетания можно считать двусторонние германо-французские переговоры по созданию Альянса за многосторонность.

Альянс за многосторонность как неформальное объединение стран, продвигающих многосторонние подходы к решению международных проблем, остаётся одним из флагманских внешнеполитических проектов Германии и Франции. Хотя данная инициатива пока имеет очень краткую историю, её работа позволяет сделать некоторые выводы о возможностях и ограничениях многосторонности в мировой политике.

Главными действующими лицами первой встречи заинтересованных стран в Нью-Йорке в сентябре 2019 г. «на полях» Генеральной Ассамблеи ООН выступили семь стран — Германия, Франция, Канада, Мексика, Чили, Гана и Сингапур. Страны сильно отличаются друг от друга по своим размерам, уровням экономического развития и особенностям политических систем. В частности, по классификации *Freedom House* Мексика и Сингапур относятся к числу «частично свободных» стран³¹. Таким образом, можно заключить, что стремление к многосторонности не есть особенность, присущая исключительно либеральным демократиям.

Кроме того, первые практические шаги Альянса подтверждают предположение о том, что многосторонние структуры стремятся фокусироваться на относительно непротиворечивых, технических вопросах, где есть больше шансов на выработку общей позиции. Одним из таких вопросов стало предложение Альянса о введении запрета на смертоносные автономные системы вооружений (хотя страны, наиболее активно работающие над такими систе-

³¹ Countries and Territories // Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>

мами, в работе Альянса участия не принимали)³². Более сложные проблемы, например, касающиеся свободы торговли, будущего международного права и международных организаций и прав человека, оказались на периферии внимания Альянса. Добавим, что большинство решений Альянса предполагают добровольный характер их выполнения заинтересованными игроками.

Такой выбор приоритетов ставит принципиальный вопрос о том, может ли переход к новому уровню глобального управления идти «снизу вверх»: от частных, деполитизированных и относительно лёгких вопросов к более сложным, чувствительным и политически нагруженным проблемам. Или же он должен идти «сверху вниз»: от общих, политически детерминированных, принципиальных проблем к технической конкретике? Если исходить из практической возможности перехода «снизу вверх», то деятельность Альянса следует всячески приветствовать и поддерживать. Если единственным вариантом перехода является движение «сверху вниз», то работа Альянса может оказаться даже контрпродуктивной, поскольку она создаёт иллюзию продвижения вперед там, где на самом деле никакого продвижения не наблюдается. Замена жёстких международно-правовых норм добровольно взятыми на себя обязательствами — при всей её привлекательности — способна привести к эрозии основ современного миропорядка без создания какой-либо эффективной альтернативы.

³² 11 Principles on Lethal Autonomous Weapons // Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.
URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/multilateralism-a-principle-of-action-for-france/alliance-for-multilateralism/article/11-principles-on-lethal-autonomous-weapons-systems-laws>

К многосторонности XXI века

Нынешний кризис многосторонности в значительной мере — отражение более общего кризиса глобализации. В начале третьего десятилетия XXI столетия человечество проходит через болезненный период деглобализации, влияющий на всех участников мировой политики вместе и на каждого из них в отдельности. И дело не ограничивается непосредственными социальными или экономическими последствиями пандемии *COVID-19*. Тревожные сбои в работе привычных механизмов роста взаимосвязанности и взаимозависимости стран и народов начались не вчера и закончатся они не завтра. Справедливо будет заключить, что мы наблюдаем глобальную реакцию на многочисленные издержки той модели глобализации, которая складывалась в мире в конце XX — начале XXI вв. Соответственно, под ударом оказывается и многосторонность как один из форматов, в которых реализуются глобальные процессы.

Теоретически глобализация необязательно должна реализовываться в формате многосторонности: повышение уровня связанности и взаимозависимости государств и обществ способно идти через увеличение плотности сети двусторонних соглашений и договоров различного рода. С другой стороны, и формат многосторонности существует не только на глобальном уровне. В условиях деглобализации особое значение приобретает региональная многосторонность. В качестве иллюстрации успеха региональной многосторонности можно сослаться на подписанное в конце 2020 г. соглашение по созданию Всеобъемлющего регионального экономического партнёрства (ВРЭП) в Азии³³. На европейском континенте многосторонность по-прежнему остаётся основополагающим принципом работы институтов Европейского союза.

Но кризис многосторонности на глобальном уровне неизбежно оказывает существенное негативное воздействие и на многие региональные многосторонние проекты, ограничивая число их участников и глубину сотрудничества между ними. От участия во ВРЭП в последний момент отказалась Индия, а внутри Евросоюза принципы многосторонности оспариваются националистически настроенными лидерами-популистами (Польша, Венгрия). Обострение геополитического противостояния великих держав приводит в том числе и к попыткам с их стороны не допустить успеха интеграционных проектов своих конкурентов: США ведут активное противодействие китайскому проекту «Один пояс — один путь», Европейский союз не готов помогать становлению и развитию Евразийского экономического союза и т. д.

Если исходить из того, что многосторонность в современном мире тесно связана с глобализацией, то и будущее многосторонности в значительной мере зависит от будущего глобализации. Можно долго спорить о том, насколько деглобализация была неизбежной и, если нет, то кто конкретно

³³ Cossa R.A., Glosseman B. Multilateralism (Still) Matters in/to Asia // Comparative Connections. September – December 2020. URL: <http://cc.pacforum.org/2021/01/multilateralism-still-matters-in-to-asia/>

несёт ответственность за её приход. В любом случае уже глобальный финансовый кризис 2008–2009 гг. и посткризисный период 2010–2013 гг. показали, что о линейном и тем более экспоненциальном развитии глобализации пока можно забыть. После этого кризиса некоторые параметры связанности человечества (международная торговля, объёмы прямых иностранных инвестиций) с трудом восстановились только к середине прошлого десятилетия, а потом снова обрушились в его конце³⁴. В сегодняшнем мире центробежные процессы уже накопили огромную инерцию, и было бы наивным ожидать, что какое-то одно, пусть даже и очень важное событие — скажем, приход к власти в Соединённых Штатах администрации Джо Байдена — способно их остановить, а тем более обратить вспять. Приходится смириться с тем (или порадоваться тому), что происходящая деглобализация — это всерьёз и надолго.

Соответственно, в ближайшие годы многосторонность также будет испытывать большие сложности и сталкиваться с серьёзной оппозицией. Можно предположить, что в условиях деглобализации многосторонние режимы и форматы очень часто будут проигрывать имеющимся односторонним или двусторонним альтернативам. В этом же направлении действует и повысившаяся волатильность мировой политики и экономики, препятствующая долгосрочным инвестициям в многосторонние структуры и режимы. Образно говоря, односторонние шаги в условиях повышенной волатильности часто выглядят как удачные спекуляции, в то время как многосторонние усилия представляются как долгосрочные инвестиции с не всегда ясными перспективами. Повышение уровня международной напряжённости, обострение геополитического противостояния великих держав крайне затрудняет реализацию принципа «диффузной взаимности» как на глобальном, так и на региональном уровне, поощряя транзакционные, ситуационные подходы. Попытки возрождения принципов многосторонности, предпринимаемые администрацией Дж. Байдена в отношении союзников США, часто сводятся к восстановлению трансатлантической псевдомногосторонности, характерной для периода холодной войны.

Однако по мере преодоления нынешнего кризиса глобализации востребованность многосторонности, по всей видимости, вновь будет повышаться. Пусть медленно и спотыкаясь, пусть с остановками и даже с отступлениями, но человечество продвигается вперёд по тернистому пути к будущему единству. Если отталкиваться от опыта уже далёкого кризиса 2008–2009 гг. и предположить, что мы на подходе к низшей точке новой «деглобализационной стадии» глобализационного цикла, то можно относительно уверенно прогнозировать очередную смену вектора мирового развития к середине текущего десятилетия. Если внести дополнительную поправку на более сложный и комплексный характер мировых катаклизмов 2020–2021 гг., то момент смены вектора придётся сдвинуть как минимум ещё на два-три года в будущее, ближе к концу только что начавшегося третьего десятилетия XXI столетия.

³⁴ Altman S.A., Bastian P. DHL Global Connectedness Index 2020 // The State of Globalization in a Distancing World. November 2020. URL: <https://www.dhl.com/global-en/spotlight/globalization/global-connectedness-index.html>

В этом направлении мир подталкивают два мощных фактора, которые с годами становятся только сильнее, что бы там ни утверждали нынешние триумфаторы-антиглобалисты. Во-первых, на всех в мире растёт давление общих проблем: от изменений климата до угроз новых пандемий, настоятельно требующих объединения усилий глобального социума в интересах общего выживания. Некоторые из глобальных вызовов — начиная с возможной экологической катастрофы и кончая неконтролируемым развитием новых технологий и угрозой глобальной ядерной войны — ставят под вопрос дальнейшее существование человечества. Инстинкт самосохранения человеческой популяции так или иначе должен проявить себя³⁵.

Многие из этих вызовов предъявляют крайне высокие требования качеству глобального управления, которое должно включать в себя не только сотрудничество между государствами, но и взаимодействие с негосударственными игроками: частным бизнесом, международными организациями и гражданским обществом. Конструктивное взаимодействие даже таких крупных государств, как Китай и США, само по себе не будет достаточным для решения проблем. В рамках существующей сегодня преимущественно Вестфальской международной системы обеспечить новое качество глобального управления не представляется возможным. Пандемия коронавируса высветила наличие широкого общественного запроса на реформы не только глобального здравоохранения, но и глобальных моделей социально-экономического развития³⁶.

Во-вторых, ускоряется технический прогресс, год от года создающий новые возможности удалённых коммуникаций самого разного рода. Физическое пространство и ресурсный потенциал планеты сжимаются, возможности для географически распределённых моделей работы, учёбы и социализации увеличиваются, и старый афоризм Наполеона о географии как о судьбе всё больше теряет свою былую аксиоматичность. Парадоксальным образом пандемия *COVID-19* стала дополнительным катализатором объединения человечества, ускорив развитие и особенно распространение новых информационно-коммуникационных технологий, что, в свою очередь, содействовало ускорению движения в направлении развития глобальных рынков труда, образования, науки и развлечений. Вспоминая известный бестселлер начала века Томаса Фридмана, можно отметить, что мир выходит из пандемии в целом более плоским, чем он был на входе в неё.

Происходящие сегодня в мире процессы деглобализации не смогли остановить, а в чём-то даже ускорили тенденции к диффузии силы в мировой политике, которые неизбежно будут продолжаться. Консолидация мира на основе возрождения однополярной или даже жёсткой биполярной системы представляется маловероятной. Национальные государства останутся глав-

³⁵ Solana J. Multilateralism or Bust // Project Syndicate. 19.05.2021. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/more-multilateralism-on-climate-change-covid19-cyberspace-by-javier-solana-2021-05>

³⁶ Kadakia K., Thouni A. The coronavirus is a siren for the health-related Sustainable Development Goals // The Brookings Institution. 13.05.2020. URL: <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/05/13/the-coronavirus-is-a-siren-for-the-health-related-sustainable-development-goals/>

ными игроками в мировой политике, с как минимум формальным сохранением принципов суверенитета и территориальной целостности. Одновременно число и международная активность негосударственных игроков будут и дальше расти, подрывая иерархию в мировой политике и экономике. Традиционные форматы международного сотрудничества всё чаще будут демонстрировать низкую эффективность, а потребность в новых сложных многосторонних и многоуровневых форматах будет возрастать. В международных отношениях возникает множество вариантов многосторонних конструкций, которые не существовали даже в теории на протяжении всей предыдущей истории человечества.

Сторонники многосторонности предполагают, что переход к новому уровню глобального управления позволит добиться более эффективного использования ресурсов, рационализировать стратегии и приоритеты, избежать дублирования усилий и т. д. Однако в отношении этого предположения остаются серьёзные сомнения. Передача даже части функций национальных государств многосторонним структурам затруднена уже в силу того, что сами государства давно не являются столь всемогущими на собственной территории, какими они были раньше. Кроме того, эффективность существующих многосторонних структур — от Организации Объединённых Наций и Европейского союза до Международного валютного фонда и Всемирного банка — тоже вызывает много вопросов. Глобальному управлению, основанному на многосторонности, ещё предстоит доказать свою результативность.

Можно предположить, что у человечества в запасе есть пять-восемь лет не только на подготовку нового исторического цикла глобализации, но и на то, чтобы основать новые алгоритмы многостороннего взаимодействия, которые могли бы лежать в основе грядущего глобализационного цикла. Для этого потребуются, в частности, радикально обновить политические элиты в большинстве стран мира, научиться успешно противостоять правым — да и левым — популистам и не допустить мировой войны, всемирной экологической катастрофы, новой пандемии или иных досадных задержек во время транзита к этим алгоритмам.

Не будем забывать, что основные вопросы новой повестки дня будут принципиально отличными не только от нынешних вопросов, но и от вопросов эпохи «Глобализации 1.0». Какими именно — об этом пока можно только догадываться³⁷. Например, если победное шествие глобализации начала века шло под знаком усиления условного Востока и ослабления условного Запада, то принципиальным вопросом «Глобализации 2.0» станет, по всей видимости, вопрос о масштабном перераспределении ресурсов между Севером и Югом в пользу последнего.

Если «старая» глобализация ассоциировалась с ускорением экономического роста и увеличением личного и общественного потребления, то в ходе «новой» глобализации, скорее всего, главным критерием успеха станет

³⁷ См.: Кортунов А. Какой будет «Глобализация 2.0»? // РСМД. 19.03.2021.
URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kakoy-budet-globalizatsiya-2-0/>

обеспечение перехода к моделям устойчивого развития как на национальном, так и на глобальном уровнях.

Если глобальные процессы начала века отражали универсальный общественный запрос на свободу, то во второй четверти века мы, вероятнее всего, увидим более артикулированный и более настойчивый запрос на справедливость.

По всей видимости, сменяются и многие привычные алгоритмы внешнеполитической деятельности. Основные международные организации, хотелось бы надеяться, к концу 20-х — началу 30-х гг. нашего века ещё сохранятся. Но значительная часть международной активности будет бурлить не вокруг и не внутри жёстких бюрократизированных институтов, а вокруг конкретных политических, социальных, экологических и других проблем. Для решения этих вопросов будут формироваться подвижные ситуативные коалиции участников, причём не только из числа национальных государств, но также с подключением частного сектора, институтов гражданского общества, других участников международной жизни. Старые иерархии будут постепенно терять своё значение, термины «сверхдержава» и даже «великая держава» всё чаще станут восприниматься как архаичные и мало что объясняющие в современной жизни.

Настоятельная задача текущего момента состоит не в том, чтобы воскресить старый формат многосторонности эпохи холодной войны или периода однополярного мира, а в том, чтобы изобрести новый формат путём приспособления её общих принципов к меняющейся реальности.

Что это означает более конкретно?

Во-первых, государственные лидеры должны быть готовыми продвигать многосторонность, не рассчитывая на лидерство благожелательно настроенного к ней гегемона. Было бы замечательно, если бы Соединённые Штаты вновь стали активным сторонником многосторонности при новой администрации Джозефа Байдена. Все мы должны приветствовать стремление Вашингтона вернуться в ВОЗ, в Парижские соглашения по климату, в СВПД по Ирану и др. Тем не менее один из уроков ушедшей администрации Дональда Трампа состоит в том, что мы более не вправе рассматривать безусловную американскую поддержку многосторонности как нечто раз и навсегда данное. Критическое отношение к международной многосторонности остаётся важной частью американской политической культуры и как таковое сохранится на протяжении всего обозримого будущего. А это означает, что какие-то многосторонние конструкции придётся выстраивать без активного участия Вашингтона³⁸.

Во-вторых, дипломаты и эксперты должны научиться использовать многосторонние форматы в условиях относительной слабости международных организаций и эрозии международных иерархий. В мире присутствует

³⁸ Кортюнов А. Что стало бы с миром без США? // РСМД. 28.07.2021.

URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/chto-stalo-by-s-mirom-bez-ssha/>

повсеместная «институциональная усталость», которая вряд ли исчезнет в ближайшем будущем. Старые союзы теряют былую сплочённость, а новые часто вообще остаются союзами только на бумаге. Поэтому вызывает сомнения реалистичность предложений по возрождению многосторонности с использованием форматов, аналогичных Советанию по безопасности и сотрудничеству в Европе первой половины 70-х гг. прошлого века³⁹. В этих условиях продвижение многосторонности «снизу вверх» может оказаться более продуктивным, чем традиционные подходы по принципу «сверху вниз». Гибкие многосторонние режимы имеют больше перспектив, чем жёсткие многосторонние организации. Добровольные обязательства государств могут стать более практичными, чем традиционные юридические обязывающие международные соглашения, требующие длительных процедур согласования и ратификации.

Избирательное использование многосторонности с акцентом на наименее токсичные измерения международного взаимодействия облегчит достижение договорённостей, но в то же время создаст дополнительные проблемы. Учитывая глубокую взаимозависимость отдельных измерений мировой политики и экономики, легко предсказать, что договорённости в одной области будут неизбежно воздействовать на отношения их участников и в других областях. Например, любые многосторонние соглашения в сфере климата будут так или иначе воздействовать на режимы мировой торговли через введение пограничных углеродных налогов. В свою очередь, многосторонние соглашения по торговле будут влиять на международные режимы передачи информации через согласование общих стандартов цифровой торговли. По всей видимости, в любые будущие многосторонние договорённости, касающиеся международной торговли, придётся автоматически включать вопросы охраны окружающей среды, социальной защиты рабочей силы и прямых иностранных инвестиций. В противном случае в дополнение к односторонним налогам мир столкнётся с аналогичными природоохранными социальными налогами, которые неизбежно станут серьёзным тормозом для развития мировой торговли.

Ещё более сложной задачей будет сопряжение вопросов безопасности и вопросов развития. Сегодня эти две главные сферы приложения многосторонних усилий слабо связаны друг с другом, что снижает эффективность работы по соответствующим направлениям. По всей видимости, потребуется более тесное взаимодействие основных многосторонних механизмов (Совета Безопасности ООН и «Группы двадцати») для достижения синергетического эффекта в разрешении конфликтов и в обеспечении региональной и глобальной стабильности. Учёт взаимного влияния различных многосторонних режимов с различным набором участников представляется крайне сложной задачей.

В-третьих, многосторонность нового типа не должна рассматривать общность ценностей в качестве неперемennого условия для достижения дого-

³⁹ Gärtner H. What Does Biden's Presidency Mean for Multilateralism? // International Institute for Peace. 09.03.2021. URL: <https://www.iipvienna.com/new-blog/2021/3/9/what-does-bidens-presidency-mean-for-multilateralism>

ворённостей. Необходимым и достаточным условием выступает лишь совпадение интересов. Старая мантра о том, что многосторонность и либеральный миропорядок в целом — не что иное, как производные от политического либерализма как доминирующей идеологии основных международных игроков, должна быть отвергнута ввиду её неактуальности и непрактичности. Многосторонность XXI в. сможет стать универсальной только в случае, если она подойдёт для мира ценностного плюрализма⁴⁰. В то же время многосторонность должна стать инструментом преодоления ценностных конфликтов, существующих в современном мире. Иными словами, общность ценностей в движении к многосторонности должна быть не отправной точкой, но конечной, к которой многосторонность может в конце концов привести.

Поскольку геополитическое противостояние в мире будет продолжаться ещё очень долгое время, новые форматы многосторонности должны базироваться на принципе «соревновательного сотрудничества» (*competitive cooperation*) или «сопоставительной многосторонности» (*competitive multilateralism*). Смысл данного принципа состоит в том, что отношения конкуренции и даже конфронтации держав, равно как негосударственных субъектов мировой политики, не должны препятствовать совместной работе по продвижению общественных благ на глобальном или региональном уровнях⁴¹. Разработка конкретных параметров и утверждение практики «соревновательного сотрудничества» представляет собой одну из сложнейших задач мировой политики будущего.

В-четвёртых, многосторонность должна стать максимально инклюзивной не столько с точки зрения общего количества участников, сколько с точки зрения общей репрезентативности многосторонних форматов. Это относится в первую очередь к представительству государств, представляющих отдельные группы интересов, которые сегодня либо недооцениваются, либо вообще игнорируются. К примеру, в нынешних дискуссиях об управлении глобальным интернетом участвуют главным образом страны, обладающие значительным технологическим потенциалом развития новых информационно-коммуникационных технологий (*supply side*). В то же время страны, которые в силу глобальных демографических сдвигов на глазах превращаются в главных пользователей интернета (*demand side*), в этих дискуссиях почти отсутствуют.

Во многих случаях многосторонние соглашения между государствами недостаточны, если они не предполагают подключения частного сектора, гражданского общества и иных частных и общественных структур. Самые важные международные проблемы — от будущего контроля над вооружениями до изменений климата, от управления техническим прогрессом до регулирования миграций — для своего решения требуют создания широких

⁴⁰ Reforming multilateralism in post-COVID times. For a more regionalised, binding and legitimate United Nations. Edited by Mario Telò // Foundation for European Progressive Studies. 2020.
URL: https://www.feeps-europe.eu/attachments/publications/book_unitedformultilateralism-264p_s.pdf

⁴¹ Jones B., Malcorra S. It is now time to focus on multilateral order // The Brookings Institution. 19.04.2021.
URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/04/19/it-is-now-time-to-focus-on-multilateral-order/>

и гибких коалиций самых разнообразных игроков⁴². Неслучайно корпорация «Майкрософт» открыла в Нью-Йорке отдельный офис для взаимодействия со структурами Организации Объединённых Наций. Допустимо предположить, что большинство многосторонних коалиций нового поколения будут строиться по принципу государственно-частных партнёрств (ГЧП). Критически важным в данном случае представляется вопрос об обеспечении процедурной ясности и прозрачности процесса вовлечения различных типов стейкхолдеров в такого рода ГЧП.

Совершенно очевидно, что расширение круга активных участников многосторонних соглашений резко усложняет процесс переговоров и контроль над соблюдением достигнутых договорённостей. Ведь негосударственные игроки — будь то частные компании, муниципальные образования, региональные власти или некоммерческие организации — уже не могут рассматриваться в качестве удобных инструментов, которыми государства произвольно пользуются для достижения своих целей. У этих игроков формируются свои интересы, приоритеты и ценности, отличные от тех, которыми оперируют государства⁴³. А просто навязать государственную волю негосударственным игрокам в многосторонних форматах будет непросто, особенно для либеральных демократий.

Таким образом, если многосторонние практики выживут в ближайшем будущем, они выживут преимущественно в формате многосторонности *ad hoc* или проектной (проблемной) многосторонности. Проектная многосторонность станет столь же распространённой в международных отношениях, как проектное построение учебного процесса распространено сегодня в ведущих университетах. Примеры многосторонности такого типа уже существуют на региональном уровне (такие как Арктический совет) и на отдельных функциональных направлениях (подобные Международной организации гражданской авиации – ICAO). Такой формат многосторонности имеет много недостатков и ограничений: он избыточно подвижен, неустойчив, избирателен и хрупок. Тем не менее, как представляется, он остаётся наилучшим вариантом на ближайшую перспективу с учётом отсутствия условий для реализации более сложных и более продвинутых форматов.

Было бы логичным предположить, что многосторонние коалиции с ограниченным числом участников и узким мандатом, уже продемонстрировавшие свою эффективность и устойчивость, могли бы естественным образом развиваться, вовлекая в свою работу новых членов и расширяя круг сфер деятельности. Однако существующий опыт показывает, что эта логика работает далеко не всегда. Основатели «закрытых клубов» — будь то Совет Безопасности ООН, «Группа семи» или «Группа двадцати» — нередко опасаются размытия сложившихся форматов, усложнения переговорного процесса и утраты

⁴² Reflections on building more inclusive global governance: Ten insights into emerging practice // Chatham House. 15.04.2021. URL: <https://www.chathamhouse.org/2021/04/reflections-building-more-inclusive-global-governance>

⁴³ Очень интересный анализ возможной роли городов в многосторонних режимах см.: Agustí Fernández de Losada, Marta Galceran-Vercher (Eds.). Cities in Global Governance: From multilateralism to multistakeholderism? Barcelona, Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), 2021. 97 p. URL: https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/cities_in_global_governance_from_multilateralism_to_multistakeholderism

части своего влияния при увеличении количества участников. Расширение мандата также часто вызывает беспокойство, поскольку способно привести в повестку дня новые сложные и спорные вопросы и даже подорвать доверие в тех сферах, где раньше его наличие не ставилось под сомнение.

Ещё одной важной особенностью новой многосторонности должно стать общее упрощение многосторонних механизмов, преодоление бюрократической инерции и борьба с дублированием функций. Большинство опросов общественного мнения показывают, что в мире сохраняется широкая поддержка принципов многосторонности, но в то же время растёт критическое отношение к конкретным практикам многосторонних организаций глобального и регионального уровней. Эти организации обвиняются в бюрократизме, медлительности, дублировании функций друг друга, оторванности от обычных людей, отсутствии прозрачности и в избыточных административных расходах⁴⁴.

Глобальная многосторонность должна фокусироваться на относительно небольшом количестве проблем и задач, которые не могут быть решены на региональном или национальном уровнях. Всё остальное должно делегироваться структурам и механизмам, находящимся ближе к проблемам и задачам, которые нужно решать. В противном случае глобальные многосторонние институты будут обвиняться в проблемах, ответственность за которые должны нести другие (например, в углублении социально-экономического неравенства внутри отдельных стран).

Представляется маловероятным, что лидерами в развитии нового формата многосторонности станут великие державы (Соединённые Штаты, Китай или Россия). Все эти страны слишком привыкли к отношениям асимметричной взаимозависимости со своими более слабыми партнёрами, и потому они склонны идти по пути максимизации своих сравнительных преимуществ в формате двусторонних отношений с этими партнёрами. Более того, вполне вероятно, что в этих странах в ближайшей перспективе будут набирать силу изоляционистские настроения, которые ограничат их вовлечённость в многосторонние структуры и режимы. В связи с этим упомянутые державы будут не готовы выступить в качестве лидеров данных институтов⁴⁵. С другой стороны, государства, подобные членам Европейского союза или АСЕАН, уже накопили очень большой опыт работы в различных многосторонних форматах. Поэтому ведущиеся сегодня в странах среднего уровня дискуссии о будущем многосторонности выглядят столь важными и актуальными⁴⁶. Можно предположить, что роль малых и средних стран в

⁴⁴ Davis E. Survey: Advanced Countries Favorable of U.N., but 'Doubts Persist' // US News & World Report. 21.09.2020.
URL: <https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2020-09-21/on-75th-anniversary-of-the-un-some-countries-question-its-effectiveness>

⁴⁵ Российские дискуссии о значении ОБСЕ см.: Кортуннов А. Уйти или остаться? Семь российских претензий к ОБСЕ // РСМД. 19.05.2021.
URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/uyti-ili-ostatsya-sem-rossiyskikh-pretenziy-k-obse/>

⁴⁶ Jones B., Malcorra S. It is now time to focus on multilateral order // The Brookings Institution. 19.04.2021.
URL: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/04/19/it-is-now-time-to-focus-on-multilateral-order/?utm_source=feedblitz&utm_medium=FeedBlitzRss&utm_campaign=brookingsrss/programs/foreignpolicy

продвижении многосторонности будет повышаться не только в таких относительно новых сферах, как климат, международное управление в киберпространстве или развитие биотехнологий, но и в традиционных вопросах безопасности и контроля над вооружениями⁴⁷.

Хотя во многих случаях многосторонние конструкции складывались и будут складываться на региональной основе, по всей видимости, всё более распространёнными станут иные принципы формирования многосторонних коалиций. В качестве примера можно сослаться на успешный опыт работы международного Альянса малых островных государств⁴⁸, играющего активную роль в определении глобальной климатической повестки. Хотя члены Альянса разбросаны по всему земному шару, а их внутренние политические системы существенно отличаются друг от друга, общие интересы определяют эффективность многостороннего взаимодействия.

Ещё более причудливые многосторонние коалиции средних и малых стран формируются вокруг специфических вопросов государственного управления. Например, принятые в 2019 г. поправки к Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, предусматривающие запретительные меры в отношении пластика (т. н. *Basel Plastics Ban*) стали возможными благодаря согласованным действиям Норвегии, Вьетнама и Индонезии⁴⁹.

Перспективы многосторонних форматов в значительной степени зависят от формирования глобальной культуры многосторонности, которая сегодня находится лишь в эмбриональном состоянии. Задача по продвижению норм и ценностей многосторонности должна решаться на разных уровнях: от внедрения личных практик в дипломатических ведомствах до образовательных программ в средних школах. Должны быть созданы условия для появления отсутствующего в настоящее время широкого общественного запроса на многосторонность, а также для эффективного противодействия популярным сегодня настроениям изоляционизма и односторонности.

Надо признать, что в настоящее время противники многостороннего международного сотрудничества весьма эффективно используют современные информационно-коммуникационные технологии для продвижения своих позиций, при этом нередко прибегая к методам информационных войн. Необходимо найти приемлемые форматы постоянного диалога между ведущими многосторонними организациями и владельцами крупнейших социальных сетей в целях противодействия распространению дезинформации и разрушительного воздействия на общественное сознание.

⁴⁷ Meier O. Yes, we can? Europe responds to the crisis of multilateral arms control // ELN Policy Brief. 16.11.2020.
URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/policy-brief/yes-we-can-europe-responds-to-the-crisis-of-multilateral-arms-control/>

⁴⁸ AOSIS. URL: <http://www.aosis.org/about/>

⁴⁹ Kumar P., Sridhar L. Basel Convention's Plastic Ban Amendment a New Step Against Waste Colonialism // Wire. 21.05.2019.
URL: <https://thewire.in/environment/basel-conventions-plastic-ban-amendment-is-a-new-step-against-waste-colonialism>

Заключение

В изучении сложной проблематики многосторонности пока сделаны лишь самые первые шаги, и сегодня количество возникающих вопросов значительно превышает количество имеющихся ответов. Тот же вывод напрашивается и в отношении опыта политической практики многосторонности нового типа, накопленного за первые два десятилетия XXI в.: этот опыт пока ещё явно недостаточен и слишком противоречив для того, чтобы делать обоснованные и убедительные обобщения.

В любом случае представляется очевидным, что многосторонность (как и многополярность или полицентризм) ни в каком смысле не может считаться универсальным механизмом решения всех международных проблем. У многостороннего формата есть множество существенных недостатков: он громоздок, сложен, медлителен и нередко приводит к разочаровывающим результатам. Многосторонность не может и не сможет заменить двусторонний подход или готовность к односторонним внешнеполитическим действиям, особенно когда речь идёт о крупных державах, претендующих на сохранение своего государственного суверенитета в максимально полном объёме.

Многосторонность также не может привести к тому, что в мировых или региональных делах восторжествует баланс интересов, а фактор баланса сил окончательно уйдёт в прошлое. Формальное равенство государств с точки зрения международного права не отменяет их драматического неравенства в плане ресурсов, государственного могущества и способности влиять на мировую политику и экономику. Это неравенство неизбежно оказывается важнейшим фактором, сдерживающим развитие многосторонних режимов и институтов.

Можно предположить, что в среднесрочной перспективе многосторонность — всего лишь один из нескольких вариантов развития международной системы и, возможно, не самый вероятный. Сегодня многие говорят о возрождении биполярной модели в виде долгосрочного противостояния США и Китая. Другим вполне возможным вариантом было бы продолжение фрагментации международной системы с тенденцией к «атомизации» мировой политики и усилением изоляционизма в ведущих мировых державах. Самостоятельной альтернативой выступает модель регионализации миропорядка, в которой ведущие державы не отказываются от активной внешней политики, но концентрируют ресурсы и усилия на своих «естественных» сферах стратегических интересов: США — на странах Западного полушария, Китай — на регионе Восточной Азии, Евросоюз — на Восточной Европе и зоне Средиземного моря и т. д. Теоретически возможен новый подъём Запада во главе с Соединёнными Штатами, включающий возвращение ко многим традиционным квазимногосторонним форматам, характерным для периода однополярного мира.

Однако у многосторонности имеются свои очевидные сравнительные преимущества. Было бы ошибочным игнорировать или преуменьшать такие особенности многосторонности как демократизм, репрезентативность, легитимность, устойчивость достигнутых результатов многостороннего переговорного процесса. Ни одна из перечисленных альтернатив многосторонности не позволяет надеяться на прогресс в направлении объединения усилий человечества для решения стоящих перед ним исторических задач.

Многосторонность — шанс для относительно слабых игроков добиться того, чтобы их голос был услышан, а их интересы — учтены.

Многосторонность — это и возможность для относительно сильных игроков сделать своё лидерство более цивилизованным, менее обременительным и менее навязчивым для всех остальных участников международной жизни.

Многосторонность — это формат, позволяющий международным организациям и режимам сохранить приемлемый уровень автономии от своих учредителей и участников, проводить самостоятельный курс в мировой политике и экономике.

Многосторонность — это перспектива для негосударственных игроков мировой политики и экономики принять непосредственное участие в обсуждении и решении задач, от которых в значительной мере зависит их будущее.

Многосторонность — это механизм, способствующий утверждению в практике международных отношений большей открытости и прозрачности, повышению качества общественно доступной информации о деятельности правительств, частного сектора и международных организаций.

Многосторонность — это средство укрепления доверия между большим числом самых разнообразных участников международного общения, преследующих несовпадающие, а подчас и сильно расходящиеся интересы.

Многосторонность — это, насколько можно судить, единственный демократический механизм предотвращения окончательного распада разваливающейся на наших глазах международной системы и средство расширенного воспроизводства столь нужных всем глобальных общественных благ. По мере усиления давления общих проблем на участников мировой политики объективные предпосылки для утверждения практики многосторонности будут проявлять себя всё более активно.

В конечном счёте, однако, многосторонность, как и любые иные форматы политико-дипломатической деятельности, всегда будет настолько эффективна или неэффективна, насколько этого захотят сами игроки, практикующие эти форматы. Пока большинство этих игроков в своём понимании многосторонности остаются на позициях узко понимаемого национального интереса. Всё большее распространение получает избирательная многосторонность, отражающая текущие приоритеты тех или иных лидеров и

властных группировок. Более популярными становятся закрытые многосторонние форматы, создаваемые одними участниками мировой политики и экономики для противостояния другим игрокам. Многосторонность за редкими исключениями не рассматривается как самостоятельная ценность, а используется сугубо утилитарно и только тогда, когда без неё невозможно обойтись.

Для того чтобы переломить эту негативную тенденцию и начать двигаться в направлении стратегической многосторонности, потребуется пересмотр многих устоявшихся стереотипов о приоритетах внешней политики, угрозах национальной безопасности и содержании государственного суверенитета. Причём такой переход потребует не только со стороны лидеров ведущих стран мира, но и со стороны представляемых этими лидерами обществ. Сегодня остаётся лишь гадать о том, при каких обстоятельствах и в какие сроки возможен подобный переход. Хотелось бы надеяться, что он не станет чрезмерно болезненным, а его сроки окажутся достаточно сжатыми.

Об авторе

Андрей Картунов, генеральный директор Российского совета по международным делам с 2011 года.

Закончил МГИМО МИД СССР, аспирантуру Института США и Канады АН СССР, кандидат исторических наук. Работал в Институте США и Канады, в том числе директором Отдела внешней политики США и заместителем директора Института. Преподавал международные отношения в европейских и американских университетах. Возглавлял ряд российских общественных организаций и фондов в сферах высшего образования, общественных наук и социального развития.

Основные направления научной деятельности: международные отношения, внешняя и внутренняя политика России, российско-американские отношения.

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) – некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повысить эффективность внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Члены РСМД – это ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Российский совет по международным делам

**МЕЖДУНАРОДНАЯ МНОГОСТОРОННОСТЬ:
ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧИТЕЛИ**

Рабочая тетрадь № 62/2021

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке: picture alliance / Zoonar | Zoya Fedorova / Vostock Photo

Формат 70×100 $\frac{1}{16}$. Печать офсетная. Тираж 200 экз.



Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс.: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8