ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ»



ГЛОБАЛЬНЫЙ БУНТ И ГЛОБАЛЬНЫЙ ПОРЯДОК РЕВОЛЮЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ В МИРЕ И ЧТО С НЕЙ ДЕЛАТЬ

Олег Барабанов, Тимофей Бордачев, Федор Лукьянов, Дмитрий Суслов, Андрей Сушенцов, Иван Тимофеев

МОСКВА, ФЕВРАЛЬ 2017

Авторский коллектив

Доклад подготовлен научной группой Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай» под руководством **Ф.А. Лукьянова**, директора по научной работе Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», главного редактора журнала «Россия в глобальной политике», председателя президиума Совета по внешней и оборонной политике

Олег Николаевич Барабанов

программный директор Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», профессор РАН, профессор Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации

Тимофей Вячеславович Бордачев

программный директор Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», директор Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат политических наук

Дмитрий Вячеславович Суслов

программный директор Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», заместитель директора Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Андрей Андреевич Сушенцов

программный директор Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», руководитель аналитического агентства «Внешняя политика», доцент кафедры прикладного анализа международных проблем Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации, кандидат политических наук

Иван Николаевич Тимофеев

программный директор Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», директор программ Российского совета по международным делам (РСМД), кандидат политических наук

Предварительный вариант текста обсуждался на XIII ежегодном заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай» в Сочи в октябре 2016 года и был доработан по итогам этого обсуждения.

Председатель Совета Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай»

А.Г. Быстрицкий

Содержание

Введение	3
Революционная ситуация?	4
Почему беспорядок?	5
Анатомия протеста	8
Игра без правил — теперь и в экономике	10
Семь бед — один ответ?	13
«Бунт богатых» и роль международных институтов	16
Время «домашних заданий»	20

Введение

Глобальное переустройство мира, которое идет с исторически сказочной быстротой, требует не менее быстрого и не менее глобального понимания.

Дело, похоже, в том, что в сложных системах, одной из которых является наш человеческий мир, простой арифметический метод не работает, из анализа частей не удастся понять целого и динамики, этому целому присущей. Исследование муравьев как таковых недостаточно для создания картины жизни муравейника.

Причины нынешних, и, возможно, опасных, изменений множественны. Объяснить их каким-либо одним способом невозможно. Ни сугубо политические, ни сугубо экономические или сугубо социальные, или даже культурные причины при всей своей значимости не раскрывают всего происходящего в целом. Ответ может лежать только в понимании взаимодействия элементов современного мира.

Например, мы видим существенные изменения политических настроений в Западной Европе, «поправение» большой части избирателей. Но объяснить это, к примеру, экономическими проблемами, сложно. Может быть, быстрого повышения благосостояния и не происходит, но о каком-либо серьезном падении уровня жизни речь сегодня не идет. Брексит – также не следствие обнищания масс. И на одну, пускай и массивную, миграцию такое изменение настроений тоже не спишешь. Вполне понятно, что дело в совокупности причин.

Каковы эти причины – понять достаточно трудно. Но одно обстоятельство хотелось бы отметить особо. Это, конечно, новые коммуникации. Их появление довольно сильно сказалось на всех процессах, в которые так или иначе втянуты люди. Информационное изобилие, невероятные объемы информации, передающиеся со скоростью, близкой к скорости света, втянули, похоже, сотни миллионов людей в политические процессы, которые прежде им были труднодоступны. А это втягивание, в свою очередь, сделало всю мировую ситуацию более чувствительной, чем прежде, к мнению масс. А сами массы стали еще легче поддаваться манипулированию. Другое дело, что и число манипуляторов и их возможности кратно возросли.

Верно или неверно мы понимаем происходящее, сказать непросто. Но в любом случае, полагаю я, единственно продуктивным подходом является анализ взаимодействий разнообразных элементов, из которых состоит наша картина мира.

Так что, надеюсь, представленный доклад будет полезен в наших общих размышлениях о природе происходящих событий и их возможных последствиях.

> А.Г. Быстрицкий, Председатель Совета Фонда развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай»

Революционная ситуация?

Спустя много лет после студенческих волнений, которые охватили практически весь мир в 1968 году, активист тогдашнего движения Даниэль Кон-Бендит так вспоминал суть происходившего: «Это было восстание поколения, родившегося после Второй мировой войны, против общества, которое военное поколение построило после 1945 года». Бунт проявлялся по-разному – в зависимости от места действия. В Варшаве и Праге люди протестовали против коммунистического режима, в Париже и Франкфурте клеймили буржуазно-консервативное засилье, в Сан-Франциско и Нью-Йорке возмущались милитаризмом и неравноправием, а в Исламабаде и Стамбуле отвергали власть военных. Всех объединяло нежелание жить по-старому. «Мы были первым медиапоколением. СМИ играли большую роль, потому что они передавали искру жгучего неприятия, и она воспламеняла одну страну за другой», – вспоминал Кон-Бендит.

Почти полвека спустя мир снова живет «параллельным временем». Этот феномен спонтанных и несвязанных друг с другом схожих процессов на разных континентах впервые проявился в 68-м. Схема та же: социальноэкономические и политические уклады, утвердившиеся после войны – на сей раз холодной, – не устраивают все более широкие массы. Источник протестов – снова сердце западного мира, колыбель политического и экономического устройства, которое сформировалось после 1991 года. Камни и «коктейли Молотова», как почти полвека назад, в развитом мире пока редкость: за истекшие десятилетия мир вправду стал намного демократичнее, в большинстве стран недовольные могут выразить свои чувства через демократические процедуры - выборы и референдумы. (К сожалению, исключения наподобие Ближнего Востока провоцируют волны катаклизмов далеко за пределами собственных стран и регионов.) И главный катализатор тот же - средства коммуникации, которые приобрели с тех пор тотальный и всеобъемлющий характер, так что новый бунт транслируется на весь мир и влияет на него.

Систему отношений, установившуюся в мире четверть века назад, атакуют с двух направлений. Незападные государства, которые не участвовали в формулировании ее принципов и теперь не считают их вполне справедливыми. И общества самих ведущих стран, которые отвергают элиты, ответственные за политику последних десятилетий.

Видный практик социально-политических трансформаций Владимир Ленин более ста лет назад сформулировал главные признаки революционной ситуации, которые не потеряли актуальности и теперь. «Верхи» не могут управлять, как привыкли, «низы» отказываются жить так, как предлагают «верхи», при этом изменения общественного уклада, обстановка кризиса и недееспособность правящего класса стимулируют активность масс и способствуют их вовлечению в политическую борьбу. Это справедливо и для отдельных стран, и, как мы видим сегодня, для всей мировой системы. Ведь одной из главных характеристик глобализации, охватившей мир в конце XX века, стало стирание границ. Не только между странами или блоками, но и между внешними и внутренними делами. Ни одно государство не в состоянии отгородиться от влияния международных факторов.

Глобальное устройство будет меняться, изменения уже начались. Вопрос: каким путем? Эволюционным, когда основные участники (а их все больше) вместе возьмутся за трансформацию мировой конструкции, или революционным, когда «низы», которые «не хотят», попытаются попросту свергнуть «верхи», пытающиеся удержать собственные привилегии.

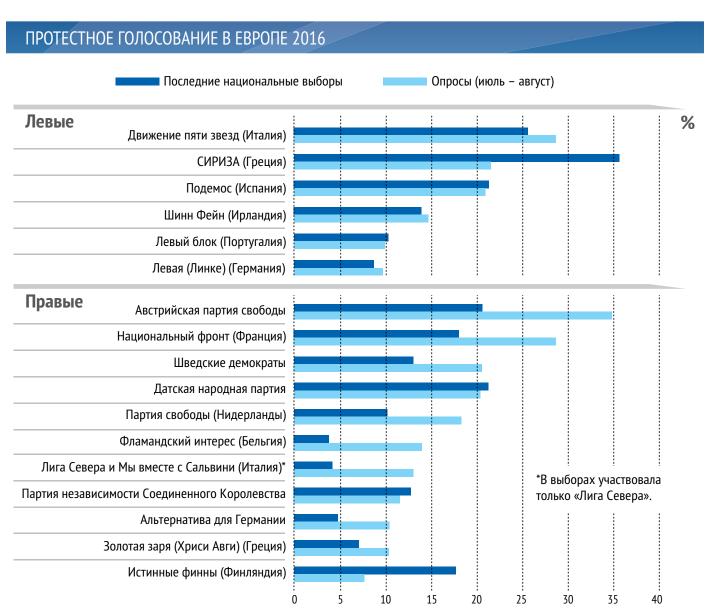
Выбор формата изменений составит содержание следующего периода истории. И пока не прояснится траектория будущего развития, ответственность за то, чтобы ситуация не вышла из-под контроля, ложится на универсальные международные институты. Только они способны если не противостоять фрагментации глобальной среды, то, по крайней мере, сглаживать эти процессы и направлять их в мирное русло.

Почему беспорядок?

Понятие «новый мировой беспорядок» впервые использовал американский политолог Кен Джовит, сборник его работ под таким названием вышел в свет еще в 1992 году. На волне всеобщей эйфории автор предупреждал, что после «вымирания ленинизма» его победоносный противник – либеральная капиталистическая демократия – едва ли будет долго наслаждаться триумфом. Не за горами время, писал Джовит, когда появятся другие течения, выступающие против «индивидуализма, материализма, культа достижений и рациональности».

Тогда большинству комментаторов это казалось необоснованным алармизмом, ведь все, напротив, говорили о «новом мировом порядке», сменившем военно-политическую и идеологическую конфронтацию. Сегодня «беспорядок» – едва ли не самая распространенная характеристика. Прогноз Джовита начал сбываться спустя примерно два десятилетия после провозглашения «конца истории».

В основе нового мирового беспорядка – **тройная неудовлетворенность** положением дел.



Источник: опросы общественного мнения, Morgan Stanley Research.

ДИНАМИКА КОНФЛИКТОВ

Изменение тенденций внутригосударственных конфликтов. С начала 2010-х их число растет. Преобладают этнические конфликты и конфликты, спровоцированные революциями. Разворот тренда происходит в мусульманских и немусульманских странах.

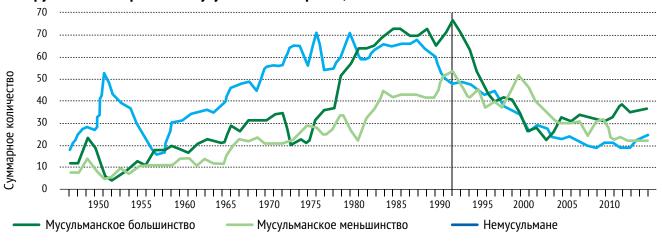
Динамика вооруженных конфликтов в мире, 1946-2015 гг.



Типы вооруженных конфликтов, 1946-2014 гг.



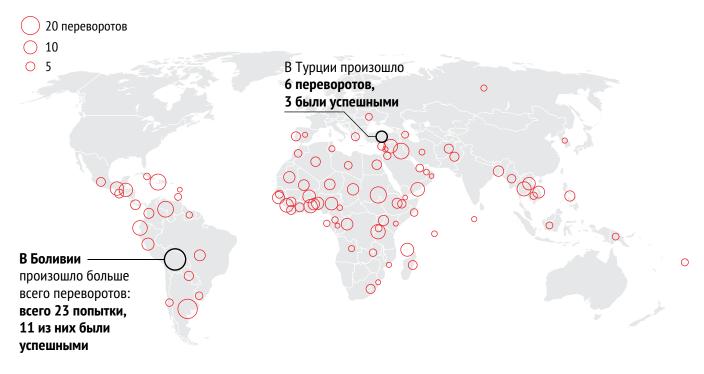
Вооруженные конфликты в мусульманских странах, 1946-2014 гг.



Источник: Polity IV. http://www.systemicpeace.org/CTfigures/CTfig03.htm.

ИСТОРИЯ МИРОВЫХ ПЕРЕВОРОТОВ С 1950-Х ГГ. ДО НАШИХ ДНЕЙ

В мире произошло 475 переворотов, 236 из них были успешными.



Статистика учитывает Йеменскую Арабскую Республику и Народную Демократическую Республику Йемен как единое целое.

Источник: Джонатан Пауэлл и Клэйтон Тайн.

JEREMY C.F. LIN / THE WASHINGTON POST

Одновременно (хотя и по разным причинам) недовольны: а) элиты ведущих стран Запада, б) общества западных стран и в) крупные державы не-Запада. До какого-то момента раздражение удавалось держать под спудом, но во втором десятилетии XXI века количество перешло в качество сразу на многих направлениях. К 2016 году в мире не осталось ни одного значимого игрока, которого полностью устраивал бы экономический и политический статус-кво.

Истеблишмент государств Запада, который взял на себя ответственность после холодной войны, не справляется с глобальным политическим и экономическим регулированием. Свидетельство тому – массовое насилие на Большом Ближнем Востоке, политические кризисы в Европе и США, обострение напряженности в отношениях между Соединенными Штатами

и Россией, Америкой и Китаем, все более заметные дисбалансы в мировой экономике.

Общества западных стран в нарастающей степени страшатся глобализации, которая сделала внешний мир намного ближе к ним в экономическом и политическом плане, но не превратила его в более безопасный, благоприятный и однородный. Жители развитого мира сталкиваются с масштабными вызовами в виде терроризма, радикального исламизма, миграции и падения уровня жизни. Граждане ведущих стран Запада смотрят в будущее намного мрачнее, чем жители других государств.

Ведущие государства не-Запада, вошедшие или вернувшиеся в высшую лигу мировой политики в последние десятилетия, считают необходимым выработать в сфере политики и безопасности новые правила игры, которые

соответствовали бы реалиям полицентричного мира. Они стремятся и к реформе мирового экономического порядка, в первую очередь его финансовой составляющей, отстаивают сохранение универсальных норм и институтов международной торговли. Но элиты западных стран нацелены, прежде всего, на сохранение собственно-

го привилегированного положения и реализуют повестку дня, не соответствующую, а то и противоположную устремлениям незападных центров силы. Отчасти потому, что чувствуют давление собственных «рассерженных обществ», которые недовольны статус-кво, но пока не в состоянии предложить альтернатив.

Анатомия протеста

Неудовлетворение носит всеобщий характер. Определяющим и относительно новым фактором служит социально-политическая смута внутри ядра того устройства, которое, как полагали, установилось после окончания биполярной конфронтации. Проблемы, которые генерируют протест в Европе и США, можно разделить на четыре взаимосвязанные группы.

Первая – постепенный рост неравенства. И дело не только в уровне доходов, но и в сужении возможностей улучшить свое общественное положение. Сокращается число социальных лифтов. Все дороже образование, особенно высшее, которое давало входной билет в средний класс. Да и «билет» постепенно девальвируется, порождая феномен таксистов с докторской степенью. С другой стороны, съеживается социальная инфраструктура – общедоступные блага (public goods). Процесс развивается неравномерно, где-то ситуация благополучнее, но судьба государства всеобщего благосостояния – тема любых выборов.

Вторая – экономический рост и безработица. Мир по существу не вышел из кризиса 2008–2009 годов. Перенос производства в развивающиеся страны жестоко ударил по целым регионам промышленно развитых держав, а приток дешевой рабочей силы за счет миграции усугубил маргинализацию и пролетариа-

та, и части среднего класса, особенно из числа молодежи. Спасение обанкротившихся частных структур за счет денег налогоплательщиков, то есть масштабная национализация убытков, вероятно, имело смысл для предотвращения еще худших последствий, однако поставило под вопрос моральную состоятельность всей модели.

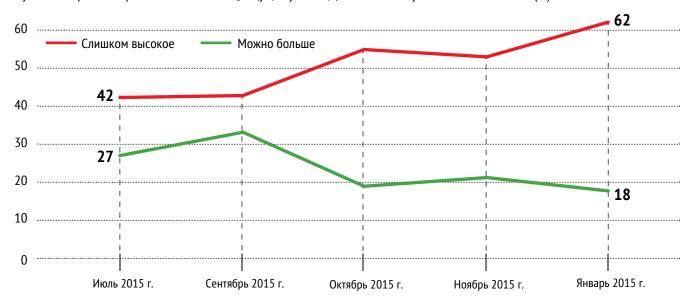
Третья – стирание границ и торговых барьеров открыло широкие возможности для бизнеса, но усугубило социально-политические дисбалансы. Способность национальных государств, особенно не относящихся к числу «грандов», препятствовать утечке капитала, населения и деградации производства резко ограничена. В то же время государствам по-прежнему приходится нести полную ответственность за последствия перед гражданами, ведь иного источника легитимности, кроме избирателей в своих странах, у властей предержащих нет.

Четвертая – растущий страх в связи с мигрантами, особенно мусульманской диаспорой. Наиболее ярко это выражено в Европе. Миграция – важный фактор экономического роста, нередко ее лоббистом выступает опять-таки крупный бизнес. Но социальные последствия приходится брать на себя государству. Положение дел усугубляется наплывом беженцев и исламистским терроризмом, перед лицом которого люди чувствуют себя беззащитными.

ГЕРМАНИЯ: ОТНОШЕНИЕ К МИГРАНТАМ

Отношение Германии к мигрантам ухудшается

Нужно ли Германии принимать больше лиц, ищущих убежища, или их число уже слишком высокое? (%)



Источник: YouGov.

ОТНОШЕНИЕ К МИГРАНТАМ В ЕВРОПЕ И США

% людей, считающих, что современные мигранты



Примечание: график не учитывает мнения тех, кто ответил «не знаю» или не дал ответа, а также выбравших оба или не выбравших ни один из вариантов.

Источник: Опрос взрослых людей в США, проведенный Pew Research Center 12–18 Мая 2015 г., и опрос Spring 2014 Global Attitudes.

Концептуальный кризис зашел столь далеко, что полумерами или действиями в каких-то отдельных сферах не обойтись, требуется системное решение. Ни левые, ни правые, по всей видимости, предложить его не могут. Предложение левых - реиндустриализация, повышение налогов для бизнеса и последующее наращивание общественных благ. Если это и может дать нужный эффект, то только в относительно замкнутой системе, которая уже недостижима. К тому же новая индустриализация, которую, в частности, обещает своим сторонникам избранный в 2016 году президент США Дональд Трамп, вероятно, будет происходить на иной технологической базе и совсем не обязательно приведет к появлению значительного количества рабочих мест. Ответ правых – комфортные условия для бизнеса, снижение налогов и барьеров. Но это не решает проблемы неравенства, к тому же сокращает ресурсы государства, в то время как запросы обществ к правительствам будут только возрастать. Попытка сделать ставку на откровенный протекционизм (такие призывы звучат и в Европе, и особенно в Америке) возможна, но пока не очень понятно, каковы будут последствия в условиях по-прежнему беспрецедентно взаимозависимого мира.

Отсутствие очевидного выхода делает практически неизбежными более острые политические конфликты в западном мире. Заканчивается эпоха центризма, когда действовал консенсус относительно жестких рамок, в которых разворачивается партийная полемика. Растет запрос на ярко выраженные идейные позиции, что можно наблюдать на примере политиков, выходящих на ведущие роли (таких, как лидер британских лейбористов Джереми Корбин или кандидат на пост президента Франции от Социалистической партии Бенуа Амон). Неизбежны новые формы идеологической борьбы, и левые и правые продолжат смещаться к более радикальным позициям, отчасти воспроизводя баталии первой половины XX века. А национальным администрациям и политикам придется все больше концентрироваться на общественной безопасности, реагируя на запрос граждан.

Игра без правил – теперь и в экономике

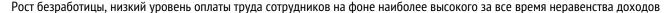
Внутренние катаклизмы в разных странах непосредственно связаны с общим состоянием мирового политико-экономического уклада. Валдайский доклад 2015 года констатировал «игру без правил» в качестве нормы нынешнего этапа развития международной системы и неприемлемость старых правил для многих ведущих игроков¹. С тех пор ситуация усугубляется, тем более что процесс одностороннего пересмотра вступил в новую фазу, в полной мере

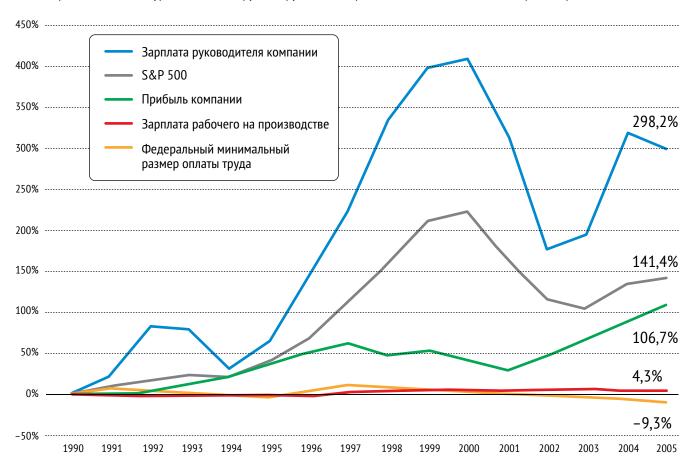
охватив экономику. До этого «полем боя» была все-таки военно-политическая сфера.

Порядок, созданный Западом, способствовал росту ряда развивающихся стран, и они не выступали за его полномасштабную ревизию, ограничиваясь призывами к реформированию во имя большей представительности. Однако эпоха всеобщей взаимозависимости означает, что невозможно сохранить сбалансированную и хорошо функционирующую схему в одной сфере, когда в других нарастает энтропия и институциональная дисфункция. В последние полтора-два года «игра без правил» распространилась и на мировую экономику. Взаимозависимость и свобода торгово-экономических связей,

¹ См. доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай» «Новые правила или игра без правил». Москва, март 2015 г. URL: http://ru.valdaiclub.com/a/reports/novye-pravila-ili-igra-bez-pravil/

ПОСЛЕДСТВИЯ ГЛОБАЛИЗАЦИИ. НЕРАВЕНСТВО (США)





Источник: Executive Excess 2006, 13-й Ежегодный обзор зарплат руководителей компаний.

которые еще недавно рассматривались как факторы роста для всех и способ сдержать враждебность, сегодня используются для ослабления соперников и сведения геополитических счетов. Секьюритизация мировой экономики и международных экономических отношений, еще недавно имевшая место в основном в энергетике, распространяется все шире. Превращение односторонних санкций и прочих ограничительно-репрессивных мер в обычную практику означает, что «либеральный порядок», как он описывался в последние десятилетия, закончился.

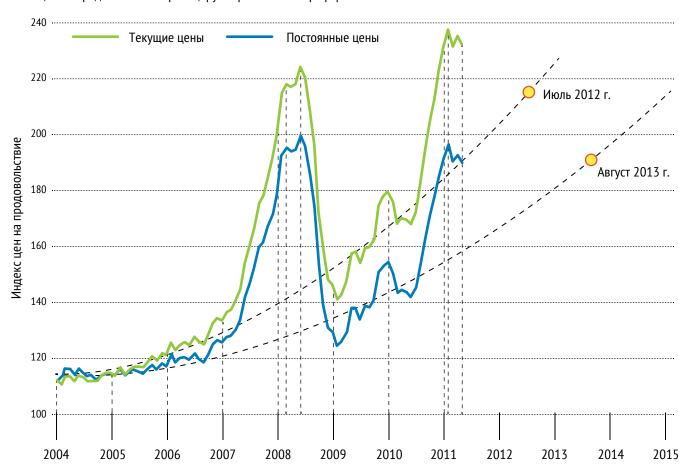
В 2016 году Валдайский клуб предположил, что выходом из создавшегося беспорядка мо-

жет стать кристаллизация двух гигантских трансконтинентальных экономико-политических общностей: «пространства двух океанов» (вокруг США) и «пространства Большой Евразии» (в центре которого располагается ШОС)². Прошедший год внес коррективы в этот прогноз, однако не опроверг этот тезис, а скорее продемонстрировал ускорение тенденции и переход ее в следующую фазу.

² См. доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай» «Война и мир XXI века. Международная стабильность и баланс нового типа». Январь 2016 г. http://ru.valdaiclub.com/a/reports/voyna-i-mir-xxi-veka-mezhdunarod-naya-stabilnost-i-/

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОТЕСТЫ И ЦЕНЫ НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ

Рост цен на продовольствие провоцирует протесты на периферии.



Источник: http://www.businessinsider.com/food-prices-and-social-unrest-chart-2012-11

Новый президент Соединенных Штатов вступил в должность с лозунгом о пагубности свободы торговли и о необходимости пересмотреть торгово-экономические договоренности, заключенные его предшественниками. Идея открытого экономического порядка и продолжения либерализации заменяется риторикой в стиле «Америка прежде всего». Учитывая, что США по-прежнему доминируют в мировой системе и задают тон в международной политике, подобный сдвиг неизбежно повлечет за собой смещение приоритетов и в других странах и регионах. Пока неясно, до какой степени может дойти разворот от глобализации, действительно ли мир вступает в нечто похожее

на эпоху меркантилизма, как об этом пишут некоторые комментаторы. Если это так, то, чтобы избежать разрушительных торговых войн, необходимо сохранить хотя бы базовые правила поведения и цивилизованные механизмы решения конфликтов. Отсюда необходимость сохранения и укрепления Всемирной торговой организации.

Несмотря на то, что Вашингтон сам отказывается сейчас от им же инициированных мегарегиональных структур экономического управления – Транстихоокеанского и Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства, в той или иной форме реструкту-

ризация глобальной среды в направлении регионализации продолжится. Политические тенденции толкают именно в этом направлении, ведь в условиях глубокой взаимозависимости распад мировой системы на совсем уж дробные элементы весьма маловероятен.

Напряженность по линии Россия – НАТО, особенно в условиях неразрешенного и на сегодняшний день тупикового украинского кризиса, скорее всего сохранится. Модель трансатлантических отношений переживает эрозию, как и все, унаследованное от предыдущей эпохи. Но как раз это может толкать к усиленным попыткам сохранить образ России как консолидирующего противника. Военно-политическое размежевание будет стимулировать дистанцию между ЕАЭС и Европейским союзом, хотя, исходя из экономической целесообразности, эти два объединения являются естественными партнерами в процессе строительства Большой Евразии. Перспектива того, что два интеграци-

онных союза выработают взаимоприемлемые правила игры на пространстве «общего соседства», мала. В АТР конфликтный потенциал в экономике будет расти по мере обострения военного соперничества между Китаем и США и отношений КНР с рядом американских союзников в Азии. Пекин – основная мишень критики со стороны администрации Дональда Трампа.

Станет ли размежевание, если оно произойдет, средством решения коренных проблем мирового развития, эффективным ответом на «тройную неудовлетворенность»? Без сомнения, нет. Ведь природа вызовов и угроз, с одной стороны, и задачи ведущих держав – с другой, носят глобальный, а не региональный характер, даже если регионы кратно укрупнятся. Не говоря уже о сценарии фрагментации. Провал универсализма на уровне практической политики основных стран не отменит теснейшую взаимосвязанность мира и вытекающие из нее проблемы.

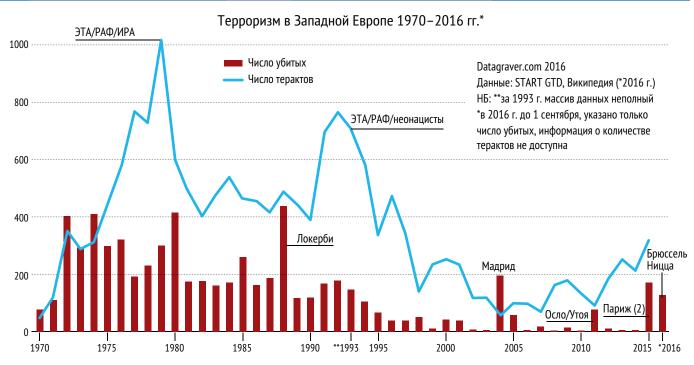
Семь бед — один ответ?

В области политики и безопасности тренд на глобальное размежевание в Атлантике и Азиатско-Тихоокеанском регионе за 2016 год усугубился. Российско-американская системная конфронтация сохраняется, несмотря на сотрудничество по Ирану и Сирии. НАТО закрепило переход к политике сдерживания России и приняло решение расширить военную инфраструктуру на территории стран-«новичков» (формально на ротационной, но фактически на постоянной основе). Размещение четырех батальонов вряд ли несет военную угрозу России, но повышает риск неконтролируемой эскалации. Серьезным фактором обострения может стать размещение в Европе американской ПРО – и новая администрация США едва ли решит от нее отказаться. Здесь под вопросом главный принцип стратегической стабильности холодной войны – уверенность в невозможности безнаказанного ядерного удара.

Вашингтон официально рассматривает потенциал Народно-освободительной армии Китая в качестве главного критерия для развития своих вооруженных сил, а АТР считает основным театром военного присутствия. Появление на повестке дня американо-китайских отношений проблем контроля над вооружениями – уже не желание избежать конфронтации, а намерение управлять ею.

Ни один из сценариев глобального развития, который можно вообразить сегодня, не ведет к установлению нового стабильного баланса.

ДИНАМИКА ТЕРАКТОВ В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ



Источник: http://www.datagraver.com/case/people-killed-by-terrorism-per-year-in-western-europe-1970-2015

Наиболее тревожно, что нет даже приблизительного представления о том, как мог бы выглядеть мировой порядок, в рамках которого будут успешно решаться многочисленные коллизии XXI века. Правящие и интеллектуальные круги Запада в основном продолжают настаивать на незыблемости принципов, взятых на вооружение сразу после холодной войны, игнорируя результаты их воплощения в жизнь. Конечно, политические землетрясения 2016 года в Великобритании и США показывают, что отход от схемы 1990-2010-х годов начался, но пока он сопровождается ожесточенной политической борьбой, результаты которой трудно прогнозируемы. Можно констатировать неожиданный факт: сегодня - и на предстоящий период – ситуация в ведущих западных государствах, особенно в Соединенных Штатах, становится наибольшим фактором мировой политической неопределенности. Китай и другие крупные незападные центры сторонятся предметной дискуссии, ограничиваясь отстаиванием своих практических интересов в реальном времени. Россия делает ставку на реагирование, фактически исходя из того, что долгосрочное планирование в современном мире невозможно.

Столкнувшись с социальным протестом у себя дома и не будучи в силах изменить существующие политические и экономические модели, элиты развитых стран идут на секьюритизацию внешней и внутренней политики. Акцент на вопросах безопасности – испытанный способ консолидировать общество и избежать болезненных реформ. При этом ситуация на периферии дает достаточно поводов, а распространяющаяся нестабильность оправдывает, почему во внешней политике так резко повышается значимость темы безопасности, следовательно, обосновывает мобилизацию ресурсов под соответствующие задачи. Между тем одновременное наращивание потенциалов ведущих центров силы вкупе с потрясениями на периферии может привести к колоссальным катаклизмам – серии тяжелых конфликтов по всей вертикали международных отношений. От крупных держав и коалиций до неустойчивых квазигосударств.

Растерянность перед лицом ухудшающейся глобальной ситуации в сфере безопасности заметна повсюду. Характерно, что из всего спектра угроз упор делается на ту, что хорошо знакома из прошлого. Особенно это видно на примере Североатлантического блока.

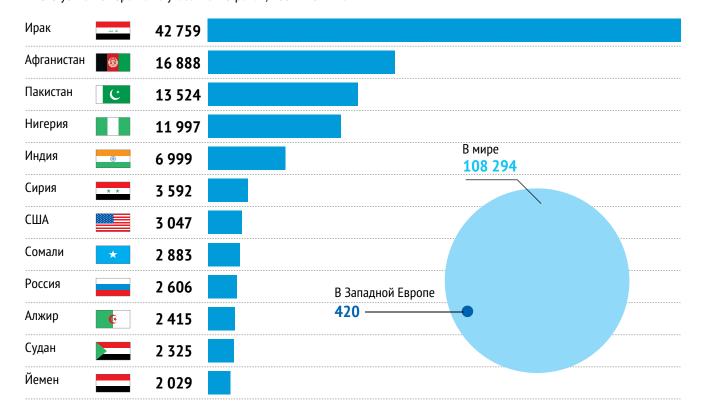
НАТО – не просто наиболее мощный военнополитический союз в истории человечества, но и стержневая структура мирового порядка, как он задумывался после холодной войны. Однако сегодня альянс теряет привязку к реальному контексту в сфере глобальной безопасности. Он не приспособлен к борьбе с терроризмом, не в состоянии остановить потоки беженцев, а вмешательство в ближневосточные дела, будь то под флагом НАТО или по инициативе его отдельных стран-членов, имеет противоположный эффект. Североатлантический блок не является игроком в азиатских морях, где в предстоящие годы возможны самые разные повороты.

Зато приоритетное внимание уделяется одной задаче – сдерживанию России. В коммюнике прошлогоднего саммита НАТО в Варшаве эта тема занимает основное место, она подробно проработана в виде конкретных мер. Чего

ЖЕРТВЫ ТЕРАКТОВ ПО СТРАНАМ

Жертвы терактов за пределами Западной Европы

Число убитых в терактах в указанных странах, 2001-2014 гг.



Источник: Global Terrorism Database.

нельзя сказать о терроризме и других угрозах, противодействие которым сформулировано скорее декларативно. По сути, европейский налогоплательщик оплачивает ответ на гипотетические угрозы, но гораздо меньше защищен от вызовов, актуальных здесь и сейчас.

В результате сложилась крайне опасная ситуация, в которой сходится одновременно целый букет факторов: деградация системы европейской безопасности; локальные кризисы переход-

ных государств, в которые вовлечены крупные игроки; дисбалансы внутри западных обществ и риск усугубления внутренних проблем в России и в Китае; стратегическая установка всех крупных игроков на секьюритизацию, а также растущая готовность обществ принять повестку безопасности. Кумулятивный набор этих факторов, по всей видимости, становится реальностью на долгосрочную перспективу. А значит, сохраняются крен в сторону закрытости и риск полномасштабного военного конфликта.

«Бунт богатых» и роль международных институтов

От сползания в пропасть мир удерживают два фактора: беспрецедентная торгово-экономическая взаимозависимость и взаимосвязанность (connectivity) на глобальном уровне и, в большей степени, ядерное сдерживание между ключевыми великими державами, относящимися к разным сообществам безопасности. Однако действенность обоих не безгранична. Взаимозависимость, как описано выше, все чаще превращается из способа смягчить конфликты в инструмент давления. К тому же снижение такой зависимости официально формулируется в качестве задачи (по крайней мере руководством США). А ядерное сдерживание менее эффективно, чем в холодную войну, во-первых, в силу постепенного распространения ядерного оружия, во-вторых, из-за снижения порога страха. Как бы то ни было, но полагаться только на эти два «столпа» ненадежно и рискованно. Необходимы дополнительные гарантии того, что риски, порождаемые глобальным дисбалансом, не примут фатального характера. Таковыми должны стать международные институты.

Существующие институты и олицетворяемые ими правила игры постоянно критикуют. Их называют архаичными, неэффективными, не отвечающими реалиям современного мира и в особенности – глобального рынка. К тому же они, мол, страдают

дефицитом демократии и не учитывают мнения всех заинтересованных сторон. Или, наоборот, утрачивают дееспособность из-за того, что дают право голоса слишком многим.

Критика справедлива, а недостатки вполне реальны: не осталось структур, которые функционировали бы так, как задумывалось при их создании. Тем не менее именно универсальные международные институты и правила могут способствовать решению накопившихся проблем.

Международные институты и, в частности, право – наиболее важное наследие XX века с точки зрения поддержания относительной стабильности и управляемости в мире. Их центральная функция – исподволь ограничивать суверенитет государств и сдерживать негативные проявления внутриполитической конъюнктуры. Сейчас, в первой четверти ХХІ столетия, международные институты - единственное, что формально связывает нас со сравнительно правовым характером отношений в мировом сообществе. Убрать их – и, несмотря на несовершенство имеющихся структур, человечество вернется в состояние, в котором пребывало до того, как мир превратился в хотя бы относительно выстроенную систему. А ведь

ФЕНОМЕН «РАЗОЧАРОВАННЫЕ УСПЕШНЫЕ ЛЮДИ» НА ПРИМЕРЕ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ*

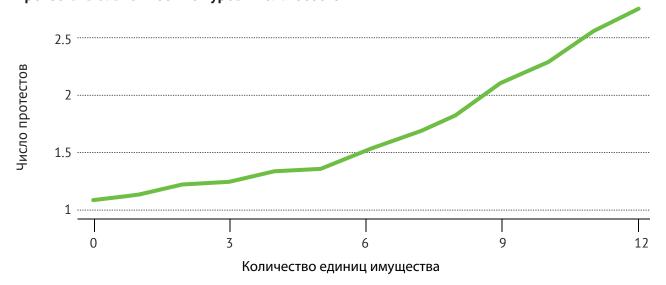
К протесту склонны образованные люди, достигшие определенного социального статуса.

Протесты в зависимости от уровня образования

*Латинская Америка – регион, в котором граждане пользуются своим правом проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования: 1 из 6 опрошенных 66 000 респондентов подтвердили свое участие в санкционированных митингах.



Протесты в зависимости от уровня благосостояния



Примечание: поскольку наше измерение благосостояния основывается на владении 12 ключевыми предметами имущества, начиная от компьютера до загородного дома, в графике не проводится четкого различия между респондентами на максимуме распределения доходов от респондентов в середине.

Источник: Брукингс. https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/06/17/frustrated-achievers-protests-and-unhappiness-in-3-charts/

он находится под воздействием таких мощных факторов, как глобализация, асимметричная экономическая взаимозависимость, ядерное оружие и его распространение, многочисленные вызовы глобального характера: изменение климата, стихийные бедствия, трансграничный терроризм и преступность, болезни. Человечество не просто окажется организационно разобщенным перед всеми этими вызовами, а подойдет к порогу апокалиптической «войны всех против каждого» за выживание.

ООН часто и обоснованно упрекают за неповоротливость и унаследованную со времен холодной войны иерархию стран-членов, при которой обладатели права вето в силах заблокировать любую инициативу, даже если она пользуется массовой поддержкой остального сообщества. Раздаются призывы пересмотреть принцип права вето, которое принадлежит пяти победителям во Второй мировой войне. При этом, однако, забывают, что именно вето является единственным и последним способом для самых мощных в военном отношении держав избежать обращения к силе в случаях, когда они считают свои базовые интересы затронутыми. Именно благодаря этому «архаичному», на взгляд отдельных теоретиков и практиков, праву, мир на протяжении последних 70 лет несколько раз удержался от сползания к большой войне. Нужно ли спешить менять правило? Наоборот, важно добиться безоговорочного уважения к такому правилу и гарантировать сохранение этого уникального права.

Организации Объединенных Наций, как и любой другой универсальной международной структуре, нужна не реформа, а решимость стран-членов выполнять обязательства. Именно приверженность собственным обещаниям может стать наиболее эффективной формой укрепления самого большого института планеты. По меньшей мере в среднесрочной перспективе, пока международные отношения будут приспосабливаться к состоянию турбулентности.

Ближайшие 15–20 лет противоречия между ведущими государствами продолжат нарастать. Такие проблемы, как европейская безопасность, территориальные споры в азиатских морях или ближневосточный клубок конфликтов, где сталкиваются интересы важнейших держав, не оставляют надежды на способность сообща и систематически работать над реформированием международной управленческой архитектуры. Единственный способ остаться в цивилизованном русле – укрепление имеющихся международных институтов.

В сфере экономики относительную регионализацию невозможно обратить вспять. Ее причиной, как сказано выше, стало объективное нежелание главных бенифициаров глобализации идти на сделку с новыми центрами силы, делиться голосами в международных институтах и, как следствие, способностью извлекать наибольшие дивиденды. Результатом становится «революция богатых» – создание новых правил игры в рамках макрорегионов, а то и на более локальном, двустороннем уровне.

Скорректированные правила, по замыслу, должны исправить искажения глобализации, вернуть старым лидерам контроль над ситуацией и основные выгоды. Их примеру придется последовать и другим, хотя это совсем необязательно соответствует их желанию. Велика вероятность того, что, в отличие от предыдущего периода, в развитии институтов глобализации догоняющие выберут не попытку «запрыгнуть в последний вагон», а строительство своего локомотива. Лидерами сопротивления «революции богатых» выступают Китай, Россия, отчасти - Индия и Иран. Всем вместе или в составе более узких групп им приходится создавать институты и системы международного управления на макрорегиональном уровне, схожие по природе с задачами «партнерств». Это, однако, не должно становиться отговоркой, почему не нужна системная ревизия распределения голосов в устоявшихся универсальных институтах экономического управления.

Описываемые процессы – часть «глобального бунта» и вряд ли обратимы. Тем более надо стремиться к сглаживанию негативных последствий и использовать для этого потенциал универсальных организаций международного управления в сфере экономики, в первую очередь таких, как Всемирная торговая организация. Отказ от работы над ее укреплением должен расцениваться международным сообществом как саботаж и сознательная дестабилизация. Необходимо пересматривать технические аспекты деятельности ВТО и других универсальных экономических институтов, но нельзя просто пытаться заменить или отменить их, как это фактически делают отдельные государства.

Важным преимуществом универсальных международных институтов является их «внесословный» характер. Они едва ли способны сейчас принимать оптимальные решения, но, по крайней мере, они отражают любые мнения и интересы. Так, дискуссии и голосования на Генеральной Ассамблее ООН не раз становились «барометрами» общественных настроений. Видимо, нужно задуматься о расширении числа вопросов, обсуждаемых и голосуемых на Генассамблее, чтобы лучше понимать настрой различных стран и оживить дипломатическое общение именно в рамках ООН.

Универсальные международные институты нуждаются в повышении прозрачности своей работы и ее результатов. Элементы неравноправия (привилегии «Большой пятерки») неизбежны, поскольку помогают предотвратить фатальные коллизии с участием крупнейших держав. Но дефицит демократии опасен, он выгоден тем, кто стремится к авторитарной и эксклюзивной перестройке системы мирового управления. Тем более что борьба с нестабильностью системы и «глобальным бунтом» может вести к усугублению именно авторитарных тенденций. Универсальные международные организации – живое и реальное выражение демократизации. Попытки их ограничить –

прямое покушение на демократию, это действия, направленные против большинства суверенных государств мира.

Институты, конечно, не свободны от безответственного поведения отдельных членов, коррупции и медлительности в принятии решений. Но бороться надо с этими неизбежными изъянами, а не с самими структурами. Эрозия организованных форм существования мирового сообщества отбросит его назад. Нужно совершенствовать и усложнять правовую основу, создавать мотивы, которые стимулировали бы бюрократию повышать собственную эффективность.

Люди недостаточно знают об ООН, хуже того, широко доступная информация, как правило, носит негативный характер. Причем связано это зачастую не только с освещением реальных проблем, но и с сознательным намерением дискредитировать универсальные организации. Поэтому важно наращивать информационное обеспечение работы ООН, ее агентств и других универсальных институтов, информировать общество о содержании их деятельности. Прорывом в информационной политике могло бы стать создание независимого канала всемирных новостей (World News Channel), который информировал бы жителей Земли, политические и деловые элиты о событиях по всей планете с независимых позиций и под наблюдением особого попечительского совета. Пока эту роль с разной степенью успешности исполняют СМИ отдельных стран, что вызывает к жизни феномен информационно-пропагандистских войн.

Нужно укреплять независимость международной бюрократии, которая служит естественным амортизатором издержек национальной политики и конъюнктур. Важно юридически усилить надгосударственный статус и полномочия Генерального секретаря ООН, зависимость которого от ограниченной группы государств возросла после холодной войны.

Возможно, **требуется изменить географическое размещение штаб-квартир** универсальных международных организаций в пользу более нейтрального местоположения.

Если XX век и дал международному сообществу что-то хорошее, то это были, без сомнения, ме-

ждународные институты и международное право. Они не решат проблемы, стоящие перед человечеством, в том числе не ответят на вызов глобальной неудовлетворенности на национальном и международном уровне. Но помогут человечеству оставаться в цивилизованных рамках, пока не найдено устойчивое решение этих проблем.

Время «домашних заданий»

События 1968 года стали мощной встряской для всего мира. Пражская весна, парижские студенческие бунты, антивоенное движение и борьба за гражданские права в США были вызваны разными и преимущественно внутренними причинами, но имели важные международно-политические последствия. Оба структурообразующих блока того времени осознали необходимость серьезной «домашней работы», а для нее требовалась внешняя стабильность. Закономерно, что именно тогда наступила эра разрядки международной напряженности, начался сложный политикодипломатический процесс, который привел через несколько лет к подписанию Хельсинкского Заключительного акта по сотрудничеству и безопасности в Европе. Он подтвердил баланс сил и интересов на европейском континенте, в ту пору – центре мировых политических событий, и закрепил набор принципов, правил игры, которые обеспечили устойчивость международной конструкции.

Прошло более 40 лет, мир кардинально изменился и продолжает меняться, но документов, аналогичных Заключительному акту, с тех пор не принимали. Явно назрело «водное перемирие», чтобы заняться собственными внутренними делами. Тем более что во всех странах явно назрела серьезная дискуссия о будущем, связанная с очередным этапом технологической революции, которая окажет серьезное воздей-

ствие на социально-экономическое развитие. Здесь тоже напрашивается параллель с 1960-ми годами, когда успехи науки и техники породили как надежды на качественное расширение человеческих возможностей, так и опасения относительно техногенных угроз и рисков.

Сегодня соглашение, сопоставимое по своей значимости с Хельсинкским актом 1975 года, не может исключать какую-либо из ключевых держав, оказывающих влияние на мировое развитие (это даже не «Большая двадцатка», а более широкий круг игроков). Оно должно быть нацелено не на слом, а на развитие и совершенствование универсальных международных институтов.

На нынешнем этапе глобального развития невозможно соорудить нечто, рассчитанное на десятилетия. Не получится принять по-настоящему заключительный акт, который закроет тему мирового порядка на долгую перспективу. Но необходимо минимизировать риски, порожденные фундаментальными сдвигами. И эта задача по масштабу, сложности и важности сопоставима с самыми серьезными вызовами, с которыми международная система сталкивалась в своей истории.

Глобальный бунт невозможно «подавить», да этого и не нужно делать. Как и полвека назад, в нем надо увидеть шанс на новое начало, а не угрозу уходящему порядку.



f ValdaiClubRu

ru.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com









