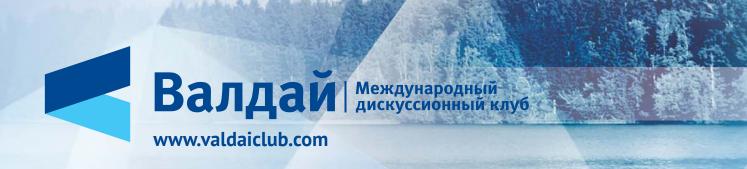
ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ»



НЕСТАБИЛЬНОСТЬ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ И УПАДОК ВЕСТФАЛЬСКОЙ СИСТЕМЫ

Марина Лебедева, Раффаеле Маркетти

МОСКВА, СЕНТЯБРЬ 2016

Авторский коллектив:

Марина Михайловна Лебедева д. полит. н., профессор, заведующая кафедрой мировых политических процессов МГИМО (Университет) МИД России

Раффаеле Маркетти

старший преподаватель кафедры международных отношений факультета политических учений и школы управления Университета LUISS Guido Carli, Италия

Содержание

1. Постановка проблемы	3
2. Вестфальская система и ее основные характеристики	3
3. Эволюция правовых норм в XX веке	4
4. Что происходило с политическими системами в конце XX— начале XXI века?	6
1) Трансформация Вестфальской системы	6
2) Разрушение биполярной системы	7
3) Трансформация политических систем государств	7
5. Роль транснациональных акторов	9
6. Особенности ближневосточного региона	14
7. Кто виноват и что делать?	16

1. Постановка проблемы

События на Ближнем Востоке ставят ряд вопросов в отношении существующей политической системы в мире. Сегодня в регионе действуют множество негосударственных акторов, включая ИГИЛ¹, явно выходящую за рамки Вестфальской системы, хотя и называющую себя «государством». Под угрозой находится суверенитет нескольких ближневосточных стран.

Является ли всё это проблемой исключительно ближневосточного региона? Если да, то возникает вопрос о возможности вернуть его в рамки Вестфальской системы. Или же проблема более глобальна, и дело не в Ближнем Востоке, а в существующей мировой политической организации, и в этом регионе кризис системы проявился особенно остро?

2. Вестфальская система и ее основные характеристики

Вестфальская система – это не только набор принципов, комплекс международных договоров, государств, режимов и институтов. В первую очередь это система, организующая все перечисленные элементы и обеспечивающая определенную целостность.

В соответствии с истоками, зафиксированными в Вестфальском мире 1648 г., современная система строится на принципе абсолютного суверенитета государства на своей территории. В отличие от средневековой традиции «двух светил» – Папы Римского и императора – суверенитет разграничивает правовую и духовную сферы территориально-политических объединений.

Этот основополагающий принцип определял международную политику более трех с половиной столетий и обусловил появление ряда вторичных - очень значимых - норм международного права. Среди них следует особо выделить следующие: а) над государством не признается высшей властной инстанции (международная система полностью зависит от согласия государств); б) формальное равенство статуса всех государств и де-факто – контроль над определенной территорией как единственный признаваемый принцип легитимности; в) отношения между гражданами и государством полностью и только регулируются национальным законодательством; г) невмешательство; д) право на самооборону.

Позже система усложнилась (развивалось международное право, принцип баланса сил и т.д.). Но начиналось все с очень простого тезиса: государство является ключевым элементом системы (государственно-центричной системы) и существует разграничение между внутренними и внешними отношениями. Конечно, основоположники этой системы не представляли, во что превратится их детище в XXI веке.

Создателям Вестфальской системы не только удалось разрешить проблемы, с которыми Европа столкнулась в первой половине XVII века (насколько они могли это сделать). Предложенный ими принцип суверенитета стал основой новой политической системы и дал возможности для ее развития. Система эволюционировала на протяжении трех с половиной столетий, став более сложной.

Вестфальская система зародилась в Европе. С самого начала она не была глобальной. Даже панъевропейской ее можно назвать лишь условно. Существовало два разных мира: «мир Вестфаля» и «мир за пределами Вестфаля».

В истории были и другие модели мирового политического устройства: империя, халифат и т.д. Но только вестфальские принципы распространились на весь мир и существуют до сих пор. Почему? Возможно, дело в том, что Вестфальская система позволила государствам, ставшим ее частью, быть организованным совершенно по-разному – поскольку это

¹ Радикальная организация, запрещенная в РФ. – **Прим. ред.**

их «суверенное право». Подобная толерантность к внутренней организации структурных элементов позволила объединить очень разные государства.

Принцип суверенитета (и вестфальские принципы вообще) неоднократно нарушал-

ся и подвергся трансформации, в том числе, и в последние десятилетия. Однако до замены Вестфальской системы не дошло. Другое дело, что следовать ее правилам становится все сложнее. Именно это мы наблюдаем сегодня.

3. Эволюция правовых норм в XX веке

Первое изменение международной правовой базы произошло после Второй мировой войны, в ходе создания ООН в 1945 г. Цель организации - поддержание международного мира и безопасности, содействие сотрудничеству по международным проблемам и правам человека (Ст. 1-3), поэтому Устав ООН содержит ряд новаторских принципов международного права, которые привели к сдвигам в международной нормативной практике. Первый шаг в этом направлении, базирующийся на идее коллективной безопасности, состоит в передаче ООН абсолютного права государств прибегать к использованию силы (Ст. 2). Это привело к кризису классических институтов международного права, связанных с самообороной.

Второе существенное отклонение от классического международного права – это принятие голосования большинства (пусть и с оговорками, касающимися Совета Безопасности: постоянные члены СБ получили право вето, Ст. 18 и 27.3). Наконец, дальнейшая модификация международной практики связана с признанием правового приоритета Устава ООН над другими международными договорами (Ст. 103). С правовой точки зрения, новая система, созданная на основе этих изменений, серьезно повлияла на суверенитет государств.

В последние несколько десятилетий произошли существенные международные институциональные изменения, связанные с расширением и усилением механизмов глобального управления. Растущая взаимозависимость обусловила потребность в более тесном международном сотрудничестве, что в конечном итоге привело к созданию целой сети гибридных и монофункциональных организаций. Постоянное увеличе-

ние политических норм и юридических решений стало характерной особенностью институциональной стороны жизни современного общества, в результате была подорвана легитимность как государства, так и классического международного права.

Можно выделить три основных причины, объясняющие заметный интерес к глобальному управлению в 1990-х годах: 1) окончание холодной войны и ожидания, что международные организации будут играть более активную роль в управлении новым мировым порядком; 2) развитие глобализации, выражающееся в резком увеличении потоков товаров, капиталов, услуг и людей; 3) осознание того, что на планете большое число проблем (например, связанных с экологией) и решить их можно только при глобальном скоординированном подходе.

Глобальное управление отличается от классического тем, что не требует такого же уровня централизации, формализации и интеграции. Глобальное управление базируется на нормах, правилах и процедурах, предназначенных для решения проблем на глобальном уровне, но оно не требует одного источника власти. Из характерных особенностей нынешней системы глобального управления можно выделить несколько наиболее важных. Во-первых, каждая форма управления охватывает огромный спектр акторов, учитывая, что она напрямую касается системы многосторонних правил на глобальном, транснациональном, национальном или региональном уровнях. Правила глобального управления обычно более расплывчаты по сравнению с традиционными межправительственными правилами и нуждаются в подтверждении легитим-

ВЕСТФАЛЬСКАЯ СИСТЕМА

Вестфальская система— система международных отношений, созданная в Европе в связи с подписанием Вестфальского мира после окончания Тридцатилетней войны в 1648 году



ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПОСЛЕ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

- Передача ООН абсолютного права государств прибегать к использованию силы
- Принятие голосования большинства (пусть и с оговорками, касающимися Совета Безопасности: постоянные члены СБ получили право вето, Ст. 18 и 27.3)
- Признание правового приоритета Устава ООН над другими международными договорами
- Расширение и усиление механизмов глобального управления
- Признание всеобщих прав человека

ЭЛЕМЕНТЫ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Слияние национального и международного
- Возрастающая роль негосударственных акторов
- Появление частного управления
- Увеличивающаяся сложность институционального горизонта

ности. Во-вторых, несмотря на свой широкий спектр, эта система управления более ограничена с точки зрения инклюзивности и участия, так как затрагивает лишь конкретные вопросы и заинтересованные стороны. В-третьих, поскольку система является многосторонней (включает три и более акторов), она способствует внедрению общих принципов поведения и широкому взаимодействию. Кроме того, управление является полиархическим – оно включает разные властные группы, часто с формально неравным статусом, например, государства, наднациональные объединения, транснациональные группы интересов. Таким образом, глобальное управление подра-

См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

зумевает изменение концепции международной организации, поскольку государства и ООН все больше интегрируются в различные его многосторонние структуры.

Е.О. Чемпель и Дж.Н. Розенау рассматривают глобальное управление как совокупность механизмов регулирования, которые исходят не от официальных властей, а вырабатываются в результате распространения сетей во все более взаимозависимом мире². Глобальное управ-

² Czempiel E.O., Rosenau J.N. Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ление воспринимается не как результат, а как непрерывный процесс, не имеющий единой модели или формы. Регулирование – это не просто набор установленных правил, это постоянно меняющийся результат игры – взаимодействий, конфликтов, компромиссов, переговоров и взаимных уступок.

Глобальное управление по-разному интерпретируется в последние десятилетия. Одни, как Х. Булл, считают его сдвигом к новой средневековой форме, характеризующейся распространением многочисленных властных структур, юрисдикция которых пересекается только частично. Для других, например К. Омэ³, глобальное управление представляет собой наиболее передовую форму саморегулирования международных отношений с точки зрения приватизации государственных функций. Наконец, для третьих, например, для М. Цюрна, постнациональная система развивается и определяется отсутствием центральной власти, наличием высокоорганизованных и специализированных коллек-

тивных игроков (вместо отдельных граждан), а также функциональной дифференциацией игроков, которых мотивирует не общая идентичность или политические принципы, а желание решать проблемы⁴.

Пять тенденций характеризуют нынешние формы глобального управления: 1) слияние национального и международного; 2) возрастающая роль негосударственных акторов; 3) появление частного управления; 4) движение к новым методам контроля за соблюдением норм; 5) увеличивающаяся сложность институционального горизонта.

Концепцию глобального управления можно рассматривать как выражение постепенного перехода от классической Вестфальской системы (децентрализованной, с упором на право суверенитета, политическую независимость и принцип невмещательства) к менее конфликтной, более взаимодействующей и консенсусной системе. В этом отношении значение глобального управления по-прежнему неразрывно связано с уровнем эффективности.

4. Что происходило с политическими системами в конце XX — начале XXI века?

В конце XX столетия произошла трансформация политической организации мира на трех уровнях: 1) Вестфальская система; 2) биполярная система и 3) политические системы во многих странах мира подверглись серьезной трансформации.

1) Трансформация Вестфальской системы

Экономически мир становится единым, но он по-прежнему разделен на национальные

³ Ohmae K. The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies. New York: Free Press, 1995.

государства⁵. Активность негосударственных акторов росла по экспоненте⁶. Развитие новых технологий способствовало развитию транснационализации. В единой политической системе мира государства отличаются друг от друга. Можно выделить три типа государств: а) преимущественно постмодернистские (поствестфальские) – с размытыми границами внешней и внутренней политики,

⁴ Zürn M. Global Governance and Legitimacy Problems. Government and Opposition, 2004, 39(2), 260–287.

⁵ Strange S. The Retreat of the State. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

⁶ Keohane R.O., Nye J.S. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. International Organization.1971. Vol. 25. No 3. P. 329–349.

взаимным контролем и интегрированностью; б) преимущественно модернистские (вестфальские) – с территориальной целостностью и независимыми внутренней и внешней политикой; в) преимущественно премодернистские (довестфальские), которые не соответствуют принципам и нормам Вестфаля или реализуют эти принципы формально⁷. Анализ трёх типов государств позволяет прийти к выводу, что «национальное государство больше не является универсальной формулой государственности»⁸.

2) Разрушение биполярной системы

В истории Вестфальской системы существовало несколько конфигураций отношений между государствами. Они известны как системы межгосударственных отношений (например, европейский концерт, межвоенная система, биполярная система и другие). К сожалению, не всегда проводится разграничение между Вестфальской системой и системами межгосударственных отношений.

Если не различать эти две системы, то Вестфаль просто выпадает из научного поля зрения. Все было более или менее в порядке до середины XX века, т.е. до серьёзных изменений в Вестфальской системе. Сейчас игнорирование различий с системой межгосударственных отношений ведет к некорректному анализу.

Разрушение биполярной системы в конце XX века изменило межгосударственные отношения (отношения внутри системы международных отношений). Предлагалось множество определений новой конфигурации: однополярная система во главе с США, многополярная система, постбиполярная система. Отсутствие единого, четкого названия нынешней системы международных отношений, т.е. системы после окончания холодной войны, – один из признаков того, что она еще не сформировалась. В то же время остается открытым вопрос о возможности формирования системы межгосударственных отношений в условиях трансформации Вестфаля.

3) Трансформация политических систем государств

Многие страны переживают трансформацию с конца XX века: Восточная Европа, государства постсоветского пространства, Большой Ближний Восток. Значительное число конфликтов конца XX – начала XXI века приходится именно на эти регионы.

Государства не обязательно трансформировались в направлении демократии. Сейчас наблюдается более сложная картина, чем представлял С. Хантингтон⁹ – волны демократизации и откаты к авторитаризму. Некоторые государства идут не к авторитаризму или демократии, а к своей традиционной политической культуре. В определенной степени именно это происходит на Большом Ближнем Востоке.

В результате сейчас на наших глазах разворачивается «идеальный шторм». Трансформация Вестфальской системы совпала с трансформацией системы межгосударственных отношений и с трансформацией политических систем нескольких государств.

Эти изменения связаны с глобальными политическими процессами, которые ассоциируются с феноменом глобализации. Мы можем определить глобализацию как феномен, характеризующийся тремя взаимосвязанными макроэлементами. Во-первых, это динамика, которая опережает традиционную Вестфальскую систему государств и поэтому выходит за рамки государство-центричности. Во-вторых, в глобали-

⁷ Poggi G. States and State Systems: Democratic, Westphalian or Both? Review of International Studies. 2007. No. 33. P. 577-595; Лебедева М.М. Политическая система мира: проявления «внесистемности», или новые акторы – старые правила. «Приватизация» мировой политики: локальные действия – глобальные результаты. Под ред. М.М. Лебедевой – Москва: Голден-Би, 2008. стр. 53–66; Харкевич М.В. Государство в современной мировой политике. Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 6. стр. 160–166.

⁸ Тимофеев И.Н. Дилеммы государства в современном мировом порядке. Вестник МГИМО-Университета. 2016. № 1. стр. 29–41.

⁹ Huntington S.P. Democracy's Third Wave. The Journal of Democracy. 1991. No 2. P. 12–34.

зацию вовлечено огромное количество игроков, среди которых значительное политическое пространство занимают негосударственные акторы. В-третьих, глобализация строится на растущей взаимозависимости различных акторов системы. Представление о ряде закрытых одномерных систем совершенно не отражает современную реальность. С этой точки зрения, глобализация – это многомерный процесс интеграции и конвергенции, который базируется на создании транснациональных сетей и имеет тенденцию разделять и распространять материальное и нематериальное влияние среди множества различных акторов.

В контексте глобализации мы наблюдаем смешанный мировой порядок.

С одной стороны, мы видим новую форму биполярности как ответ на смещение глобальной экономики на Восток: Запад укрепляет свои альянсы протекционистскими действиями. Трансатлантическое торговое и инвестиционное партнерство (ТТИП) и Транстихоокеанское партнерство (ТТП) – два показательных примера того, как США пытаются усилить свой «блок», исключив БРИКС из партнерств (Россию – из ТТИП, а Китай, Индию и Бразилию – из ТТП). Со стороны оппонентов мы видим создание Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Нового банка развития (известного как Банк БРИКС), Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (все штабквартиры расположены в Китае), что позволяет говорить о мощном импульсе движения к новой фазе строительства институтов с азиатскими чертами и часто без участия Запада.

В то же время система становится все более аполярной: власть в мире распределена между многочисленными игроками, включая негосударственных акторов. На такое устройство мира существенно повлияла глобализация, подобная модель отвергает реалистскую государственноцентричную исключительность. С одной стороны, государство как унитарный актор видит, что его роль уменьшается и переходит к наднациональным структурам, при этом происходит усиление транснациональных организаций. Транснациональные структуры управления приобретают все большую значимость: суды, органы исполнительной власти, межпарламентские ассамблеи,

центральные банки активизируют международное сотрудничество. С другой стороны, наблюдается резкий рост количества и спектра негосударственных акторов, которые требуют включить их в процесс принятия решений или напрямую приобретают полномочия и компетенцию, чтобы влиять на международные дела параллельно или независимо от государств.

Международные форумы (Всемирный экономический форум в Давосе), глобальные террористические группировки (запрещенные в РФ «Аль-Каида» или ИГИЛ), филантропические организации (Фонд Билла и Мелинды Гейтс), общественные движения (Движение безземельных крестьян в Бразилии), международные неправительственные организации (Greenpeace и Amnesty International), активисты курдской диаспоры, альтернативные медиа (Wikileaks), звезды, занимающиеся благотворительной деятельностью (Боно из U2), аналитические центры (Совет по международным отношениям в США или Академия общественных наук КНР), суверенные фонды стран Персидского залива, рейтинговые агентства (Standard and Poor's), крупные медиа-игроки (CNN или Al Jazeera), новые сетевые медиа (Facebook и Twitter), города и регионы – мы видим, что негосударственные акторы проникли во все сферы глобальной политики.

Традиционные межправительственные организации сегодня теряют способность решать важнейшие проблемы, связанные с глобальными трансформациями. Многосторонние торговые переговоры парализованы и все чаще превращаются в двусторонние или межрегиональные договоренности. Структурная реформа глобальной финансовой системы никак не может начаться. Многосторонний подход, установленный после Второй мировой войны и действовавший под контролем неоспоримого гегемона, загнан в угол, потому что власть в мире распределена между тысячами акторов. Проблемы возникают из-за несовпадения интересов участников системы управления и дисбаланса сил, который стал характерной чертой отношений между ними.

В эпоху глобализации политика гораздо сложнее, чем в предыдущие периоды. События

в одной точке планеты часто связаны с происходящим совершенно в другом месте. Чтобы обладать политическим контролем при такой динамике, где события развиваются многомерно, на разных уровнях и в разных местах, необходимы передовые навыки для понимания, анализа и инноваций.

В современном мире американские ипотечные кредиты напрямую влияют на уровень благосостояния исландцев, премьер-министр Ис-

ландии может уйти в отставку после того, как недовольный сотрудник панамской юридической фирмы обнародует информацию об офшорных активах, медицинская инфраструктура в Индонезии влияет на смертность от гриппа в Мексике, а количество автовладельцев в Китае становится ключевым фактором выживания населения острова Тувалу. В таком взаимосвязанном мире прогнозы, сделанные политиками, часто оказываются неточными.

5. Роль транснациональных акторов

Динамика глобализации усугубила уменьшение исключительной роли государств как акторов международных отношений. Глобализация соединяет далекие друг от друга сообщества и вытесняет территориальный фактор из властных отношений, при этом их охват расширяется, выходя за рамки традиционных национальных границ. Процесс глобализации уменьшает исключительную роль государств как международных акторов и одновременно открывает пространство для новых игроков. Помимо стран и межправительственных организаций, занявших центральное место в международной жизни с момента своего основания (имеем в виду ООН), система глобального управления сегодня населена множеством международных и транснациональных акторов, которые обладают влиянием при решении международных вопросов.

Чтобы понять современную глобальную политику, мы не можем ограничиваться анализом действий государств и межгосударственных организаций, необходимо принимать во внимание деятельность других, негосударственных игроков. Их можно разделить на четыре основных категории: транснациональные организации, ориентированные на получение дохода; неправительственные организации гражданского общества, ставящие общественно значимые цели; местные (региональные и городские) органы власти; частные или гибридные орга-

низации, которые регулируют конкретные сектора посредством формулирования стандартов (структуры, устанавливающие стандарты). Это не исчерпывающая классификация акторов глобального управления, тем не менее именно эти категории представляют собой важный и инновационный компонент новой мировой политики. Общее количество транснациональных компаний, неправительственных организаций гражданского общества и структур, устанавливающих стандарты, резко возросло в последние десятилетия, и эта тенденция вполне согласуется с распространением глобализации. Аналогичную тенденцию можно наблюдать в развитии дипломатии городов и регионов в международной проекции.

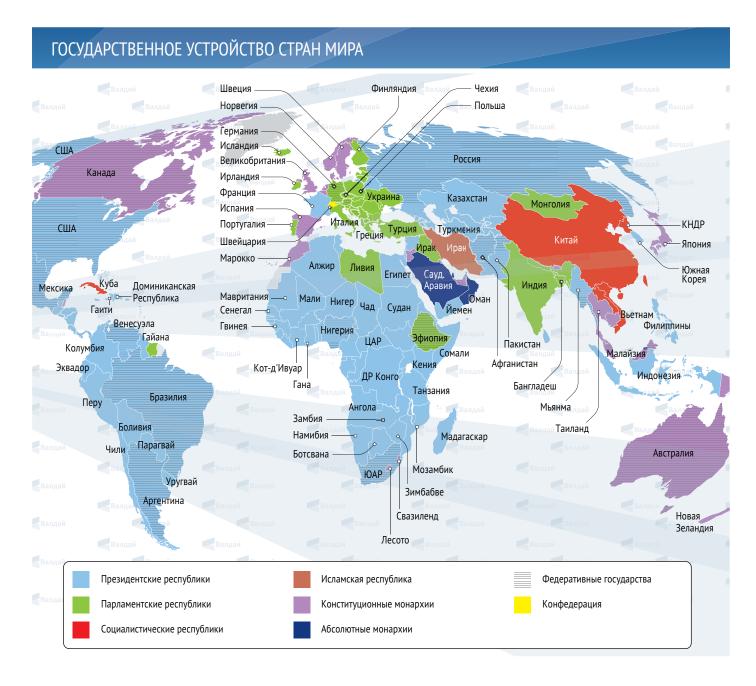
Негосударственные игроки приобретают более заметное положение в мировой политике, выполняя все больше функций. Они привлекают внимание общества к новым вопросам и таким образом формируют политическую повестку (например, кампания правозащитников за отмену смертной казни). Они нередко лоббируют решения политиков (например, решение списать большую часть долгов бедных стран в конце тысячелетия). Они предлагают техническую помощь правительствам и межправительственным организациям (так, многие НПО предоставили юридическую помощь в ходе конференции, завершившейся принятием Статута

Международного уголовного суда в 1998 г.). Они предоставляют финансирование для частных и государственных игроков (Фонд Билла и Мелинды Гейтс выделяет огромные средства на санитарные проекты мирового масштаба, а Всемирная организация интеллектуальной собственности функционирует в значительной степени благодаря отчислениям от патентов и товарных знаков компаний). Они формулируют нормы, регулирующие отношения от различных кодексов поведения до Кимберлийского процесса, установившего правила торговли алмазами. Они реализуют программы, а через них - государственную политику, когда участвуют в работе международных организаций. В конфликтах негосударственные образования (частные военные компании) сегодня, порой, выступают как наемные войска. Негосударственные структуры (визовые центры) предоставляют услуги по выдаче виз. В прошлом это была прерогатива посольств. Они следят за выполнением международных соглашений (например, доклады по правам человека, которые готовят наиболее влиятельные НПО и затем рассылают в крупнейшие межправительственные организации, включая ООН). Они разрешают споры (как различные третейские суды, разбирающие международные тяжбы). Они следят за исполнением принятых решений (например, многие НПО реализуют стратегии, призванные повысить уважение принятых норм и дискредитировать правительства и многонациональные корпорации, которые их не выполняют).

В глобальной политике транснациональные структуры играют ключевую роль. В этом контексте их функция заключается в постоянной координации деятельности различных акторов, находящихся в разных странах, чтобы привлечь внимание к возникающим проблемам и предложениях по решению проблемы, а также общей мобилизации с целью привлечения внимания к проблеме на национальном и наднациональном уровнях. Эти структуры, возможно, являются самой распространенной формой организации в эпоху глобализации.

Транснациональные структуры играют чрезвычайно важную роль в агрегации общест-

венных сил и выработке общей идентичности независимо от национальных границ. Транснациональные структуры могут быть гибридными и включать в себя множество компонентов, в том числе правительства, международные организации, транснациональные корпорации, организации гражданского общества, местные органы власти. Они также могут быть секторальными и включать лишь один тип акторов. Транснациональные структуры - это форма организации, характеризующаяся добровольной и горизонтальной схемой координации, которая базируется на доверии, взаимодействии и может быть асимметричной. Чаще всего эти структуры представляют собой нестатичные организации: гибкость и подвижность являются главными особенностями этой организационной формы. Гибкая организационная структура позволяет эффективно адаптироваться к меняющимся социальным условиям и политической ситуации на глобальном уровне. Подвижная организационная структура позволяет не устанавливать четкие рамки, требующие формального одобрения всеми членами, поэтому можно действовать, невзирая на национальные и культурные границы. Сетевые структуры также различаются по типу связей, которые могут быть прямыми или опосредованными, централизованными или децентрализованными, иметь разный уровень сегментации. К основным сферам деятельности транснациональных структур относится распространение информации, влияние на общественное мнение и повышение осведомленности общества. Таким образом, они представляют собой особую «глобальную инфраструктуру» для глобальных общественных движений. Делясь информацией, ресурсами и распределяя издержки, транснациональные сетевые структуры приносят выгоду всем своим участникам с точки зрения инновационности, оперативности и взаимной поддержки, что позволяет им повысить свою легитимность и влияние. В то же время еще одной важной функцией и целью транснациональных сетевых структур является лоббирование протестов и содействие единомышленникам. Гибридные структуры - как государственные, так и не-



См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

государственные акторы – играют особую роль в современной мировой политике.

Взаимодействие государственных институтов и негосударственных акторов заметно возросло в последние десятилетия. Однако это взаимодействие не получило необходимого внимания в общественных дискуссиях, а его результаты постоянно недооцениваются или просто игнорируются. Преследуя разные цели, политики и представители негосударственных ак-

торы все чаще находят способы конвергенции деятельности, которые дают хоть и нестабильные, но заметные результаты. Такая активизация оказывает воздействие на политическую систему, в которой мы существовали последние 100 лет. Происходит также глубокая трансформация самой сути политической (и особенно международной) системы. Подобные радикальные трансформации дают социально-политические плюсы, но одновременно могут иметь серьезные

политические издержки. Сложившиеся политические условия способствовали росту и консолидации деятельности активистов гражданского общества на международном уровне, и мы должны признать, что возникновение партнерства между государственными институтами и негосударственными организациями является особым типом взаимоотношений государственных институтов и частных акторов.

В сложной системе глобальной политики отношения между государственными и негосударственными акторами приобретают ключевое значение¹⁰. В последние несколько десятилетий глобальное управление дало негосударственным акторам новые возможности влиять на решения, принимаемые на международном уровне. Негосударственные акторы присутствуют на всех стадиях международного политического процесса – формирование повестки, принятие решений, реализация, мониторинг, оценка результатов - и в разных формах. Это могут быть предварительные консультации аналитических центров и групп интересов; формирование повестки по многим вопросам, в системе управления ЕС; участие групп коренного населения и фермеров в Комитете по продовольственной безопасности ФАО; привлечение экспертов в частные структуры по установке стандартов, например IOSCO или ICANN; участие в гибридных глобальных инициативах (например, Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией), которые объединяют благотворительные фонды, общественные организации и компании. Они активно финансируют международные проекты, участвуют в предоставлении огромного количества международных услуг, часто - по формуле государственно-честного партнерства (ГЧП), занимаются восстановительными работами после катастроф и стихийных бедствий, помощью в развитии и продвижением демократии, а также мониторингом и оценкой политики государств, в частности, в сфере прав человека. Не менее политически значимо их участие в неформальных и более содержательных контекстах, когда вза-имодействие правительств и негосударственных акторов происходит особенно интенсивно. Вспомним о конфликтах в Сирии и на Украине и «серой» роли в них повстанцев, боевиков и террористических группировок с мощной идентичностью и религиозной мотивацией. «Гражданское» и «негражданское» общество проникли во все сферы и иногда играют решающую роль, хотя их участие часто является противоречивым.

Деятельность негосударственных акторов на национальном уровне также резко возросла. Очевидно, что происходит отход от классического вестфальского суверенитета. Политическая динамика, которую несколько лет назад исследовали Кек и Сиккинк, получила название «эффект бумеранга»¹¹. Суть идеи в том, что мы больше не живем на отдельных островах (если вообще когда-то это было так). Если какая-то группа вытесняется из процесса принятия решений на национальном уровне, она может обратиться к внешней структуре (НПО, другому государству или международной организации) с просьбой оказать давление на правительство этой страны, чтобы были открыты каналы доступа к процессу принятия решений. Это динамика «изнутри-наружу». Реальность гораздо сложнее. Существует также динамика «снаружи-внутрь», используемая внешними акторами (НПО, государства или международные организации), чтобы продвигать конкретные политические реформы в стране: если не удается убедить правительство, они объединяются с местными структурами гражданского общества, чтобы оказывать давление «снизу». Это второй тип политической динамики, который мы часто наблюдаем. Есть еще третий важный механизм, о котором не стоит забывать: динамика «изнутри-наружу», направляемая правительством. Национальное правительство само может опираться на иностранную поддержку, чтобы сдерживать местную оппозицию.

¹⁰ Marchetti R. Global Strategic Engagement: States and Non-State Actors in Global Governance, Lexington Books-Rowman & Littlefield, 2016.

¹¹ Keck M., Sikkink K. Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

Партнерство между правительствами и негосударственными акторами – ключевой компонент сегодняшней национальной внешней политики. Выходя за рамки традиционной межправительственной дипломатии с помощью гибридной или общественной дипломатии (т.е. от правительства к населению другой страны), государства пытаются влиять на граждан других стран, преследуя собственные внешнеполитические цели. Для публичной дипломатии могут использоваться различные каналы, но наиболее показательны два: прямое воздействие через интернет и непрямое воздействие через неправительственные организации. Через интернет и особенно новые медиа правительство сегодня могут открыть канал взаимодействия и прямой коммуникации с иностранными гражданами с целью получить информацию для улучшения внешней политики и предложить неинтрузивную помощь. Посредством гражданского общества, которое может быть представлено местными организациями или международными НПО с национальной штаб-квартирой, правительства имеют возможность оказывать содействие и одновременно продвигать изменения в обществе, соответствующие их представлениям и интересам.

Сегодня границы не являются препятствием (что подтверждают потоки беженцев в Средиземноморье и на Балканах). Идеи и информация, мигранты, беженцы и рабы, иностранные инвестиции и отмываемые деньги, политическая поддержка и террористические сети, традиционное оружие и киберпреступность, загрязнения окружающей среды и попкультура с легкостью пересекают границы. Политический вопрос заключается в том, что такое легитимное пересечение границы? Идеи, люди, деньги, политическая поддержка, оружие не могут пересекать национальные границы со 100-процентной легитимностью, и тем не менее, это происходит – иногда независимо, но чаще при содействии других стран.

В последние примерно 20 лет мы переживаем переходный период. Но у нас нет четких политических рамок, чтобы понимать, как реагировать на происходящее. Достаточно вспом-

нить Украину, Сирию, Гонконг и другие случаи, когда стороны конфликта обвиняли друг друга в иностранном влиянии. Все акторы прибегают к этой практике, и все ее осуждают.

Крайне противоречивым остается тот факт, что инициативы гибридной дипломатии практически по определению идут в обход местных правительств и вступают в конфликт с принципом суверенитета нации. Гибридная дипломатия действительно часто не предполагает участия местного правительства, которое считается неэффективным, коррумпированным или воспринимается как враг. Чтобы оказывать содействие на местном уровне и продвигать политические проекты, многие правительства практикуют (и в определенных пределах признают политически легитимным) вид локальных действий, который выходит за рамки классической Вестфальской межгосударственной дипломатии. Эта инновация позитивно воспринимается с либеральной точки зрения, поскольку концептуально общества считаются открытыми, с прозрачными границами, что обеспечивает беспрепятственное трансграничное взаимодействие между акторами, которые являются частью отдельных политических сообществ. Транснациональные игроки, которые могут воспользоваться новыми возможностями, возникшими в этих условиях, безусловно поддерживают их.

Но если взглянуть с реалистских позиций, практика гибридной дипломатии и мягкой диффузии политических ценностей сразу же воспринимается как угроза. Поэтому гибридная и общественная дипломатия вызывает подозрения и интерпретируется как попытка иностранного влияния на национальные дела, где, напротив, должен действовать принцип суверенитета. Когда формулируется такая позиция, обычно принимаются определенные контрмеры, например цензура в интернете, ограничение (в экстремальных случаях - запрет) деятельности неправительственных акторов. Когда происходит подобная радикализация и секьюритизация контекста, пространство для маневра негосударственных акторов сужается. За этим обычно следует переход к различным формам насилия.

6. Особенности ближневосточного региона

Как все вышесказанное проявляется на Ближнем Востоке?

«Невестфальский мир», включенный в Вестфальскую систему, теперь «восстал» и пытается предложить собственные принципы устройства мировой политической системы.

Ближний Восток всегда являлся регионом, где переплетено множество противоречий – религиозных, этнических, территориальных и др. Однако сегодня Ближний Восток – «самое слабое звено» в условиях «идеального шторма». Почему? Ответ на этот вопрос обусловлен особенностями региона.

1. Эрозия Вестфальской системы проявилась в нескольких феноменах в регионе. На Ближнем Востоке начали появляться и укреплять свои позиции новые акторы, ориентированные на племенные и религиозные отношения. Часто они начинают действовать, используя террористические методы в борьбе за свои идеи¹².

Яркими примерами являются события в Ливии и Сирии, где многочисленные группировки воюют друг с другом и одновременно ведут торговлю. Основной товар – нефть и оружие. Эти акторы обычно действуют на местном или региональном уровнях. Однако такие группировки, как Аль-Каида и ИГИЛ становятся игроками глобального уровня, так как продвигают идею мирового халифата и создают ячейки в разных странах¹³.

Именно арабская политическая культура, начиная с VII века, формировала идеи политической организации в форме халифата. Нынешние экстремистские группировки возродили идею халифата как политической организации, но при этом пытаются распространить ее на весь мир. По их мнению, политическое устройство мира, базирующееся на национальных государ-

Некоторым исламистским негосударственным акторам – ИГИЛ и другим – удается контролировать завоеванные территории, более или менее эффективно использовать механизмы привлечения финансовых средств, решать вопросы управления и идеологии. Так, для получения финансовых средств ИГИЛ использует грабежи, конфискацию имущества, контроль над нефтяными объектами и торговлю нефтью, похищение людей, а также пожертвования, в том числе полученные через НПО, сбор средств через современные средства коммуникации¹⁴.

Информационные технологии активно используются для привлечения новых сторонников не только внутри региона, но и из других стран. Для активной работы в медиа-пространстве, в частности в интернете, ИГИЛ создало специальное подразделение. В результате выходцы из более чем 80 стран приехали на территорию Ирака, контролируемую ИГИЛ. Тысячи европейцев, приняв ислам, отправились воевать на арабский Восток Восто

2. Разрушение биполярной системы также повлияло на политические процессы в регионе.

В годы холодной войны Ближний Восток являлся ареной конфронтации между блоками, возглавляемыми США и Советским Союзом. Государства региона оставались важными элемен-

ствах, должно быть заменено. Их видение халифата, который, как они считают, должен прийти на смену системе национальных государств, основано на искаженном понимании принципов ислама.

¹² Политические экстремистские движения на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Краткий обзор основных группировок и лидеров. Москва. РСМД [RIAC]. Доступно на: http://russiancouncil.ru/extremism-mena

¹³ Мирский Г.И. Радикальный исламизм. Идейнополитическая мотивация и влияние на мировое мусульманское сообщество. Москва: Международный дискуссионный клуб Валдай, 2015. Доступно на: http://www. slideshare.net/RussianCouncil/ss-50399197

¹⁴ Политические экстремистские движения на Ближнем Востоке и в Северной Африке. Краткий обзор основных группировок и лидеров. Москва. РСМД [RIAC]. Доступно на: http://russiancouncil.ru/extremism-mena

¹⁵ ISIS has a Really Slick and Sophisticated Media Department. Vice News. Mode of access: https://news.vice.com/article/isis-has-a-really-slick-and-sophisticated-media-department

¹⁶ Мирский Г.И. Радикальный исламизм. Идейнополитическая мотивация и влияние на мировое мусульманское сообщество. Москва: МДК Валдай, 2015. Доступно на: http://www.slideshare.net/RussianCouncil/ss-50399197

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭКСТРЕМИСТСКИЕ ДВИЖЕНИЯ НА БЛИЖНЕМ ВОСТОКЕ И В СЕВЕРНОЙ АФРИКЕ **S** Охват территории Источники финансирования 1982 1988 2006 2011 конец 1920-х гг. 1987 **XAMAC** ИГИЛ* Братья-мусульмане* Хезболла «Аль-Каида»* «Джабхат ан-Нусра»* Ливан, погра-Сектор Газа, Контролирует Более 70 стран Афганистан, Сирия ничные с Лива-Западный Берег обширные Ирак, Алжир, ном территории Сирии реки Иордан. Ячейки территории в Ираке Сомали в Египте, Сирии, и Сирии Есть сообщения Иордании о присутствии в Венесуэле и на Кубе Пожертвования Иранский Пожертвования Введение Незаконные Финансирова-**(9)** ние осуществлядоноров, Корпус стражей из государств налогов практиоперации проживающих как исламской революции Персидского залива чески на все виды с имуществом ется из нескольких в Персидском заливе. (КСИР). При этом и Саудовской Аравии деятельности, начиная и средствами источников, однако так и на Западе важным хабом и от предпринимательфизических львиная доля маршрутом поставок ства и заканчивая и юридических лиц доходов приходится До начала сирийского Взносы членов вооружений из Ирана военными нуждами на оккупированных на спонсоров из-за кризиса в 2011 г. «Хезболле» выступает территориях (грабежи рубежа и прежде ассоциации получал средства Грабежи, похищения сирийское правительбанков, контроль над всего Катара Средства от благотвоиз Ирана с целью получения ство Башара Асада нефтяными объектарительности (закят), выкупа, контрабанда До декабря 2012 г., ми, конфискация В качестве инострансобранные в мечетях Сбор средств когда Белый дом имущества, налог ной помощи по в государствах Ара-Пожертвования или во время назвал группировку на транзит товаров оказанию услуг конференций, вийского полуострова, спонсоров прежде аль-Джулани населению Газы и валюты) организованных под Европы и США всего из стран террористической, залействованы Персидского залива эгидой «братства» Похищения с целью часть средств различные между-(например, конферен-Частные пожертвовапоступала по линии выкупа народные благотвориция по палестинской ния и доходы от помощи умеренной тельные фонды проблеме) законной и незакон-Пожертвования, сирийской оппозиции и организации ной деятельности в том числе от НПО Доходы от инвестиционной деятельности Помощь от иностранных террористов организации и ее членов Сбор средств Связи с исламскими с помощью современ-*Организация признана террористической банками и финансоных коммуникационв Российской Федерации. ных сетей выми институтами. предоставляющими в том числе управленческие услуги Источник: http://russiancouncil.ru/extremism-mena#is

См также http://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/

тами системы. Тогда наиболее значимую угрозу безопасности представляли разногласия и конфликты между странами. Внешние акторы обеспечивали относительную стабильность в регионе, поскольку сам регион представлял для них интерес по экономическим, политическим и военным соображениям¹⁷. С разрушением биполяр-

¹⁷ Ivanov I. Is a Collective Security System Possible in the Middle East? Moscow, RIAC. 2016. Available at: http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=7183#top-content

ной системы в регионе резко возросла роль внутренних акторов.

3. В XXI веке на Ближнем Востоке происходит эрозия национального государства.

Следует отметить, что идея национального государства с трудом была воспринята в регионе. Национальное государство (т.е. государство Вестфальской системы) сформировалось только в начале XX века. Более того, «освоение политической рамки национального государства происходило в регионе медленно. Арабское общественное со-

знание далеко не сразу восприняло новые политические единицы как государства, и для их обозначения использовало такой термин, как курт (страна, земля область)»¹⁸.

Во второй половине XX века основные структурные единицы региона превратились в национальные государства. Но имели свои особенности. Эти государства в значительной степени были сформированы как авторитарные. Их лидеры или кланы находились у власти долгие годы.

В XXI веке в результате массовых демонстраций государственность нескольких ближневосточных стран начала разрушаться. Научный руководитель Института востоковедения РАН Виталий Наумкин и его коллеги подчеркивают наличие внутренних причин, обусловивших эти изменения. Они отмечают, что разрушение государств Ближнего Востока связано прежде всего с внутренними причинами – политическими, эконо-

мическими, культурными и цивилизационными. В то же время они указывают на наличие определенных внешних процессов, хотя и не конкретизируют эту взаимосвязь¹⁹.

В целом, несмотря на то, что на Ближнем Востоке внутренние факторы играют решающую роль в идущей там трансформации, можно говорить и о том, что сочетание изменений на всех трех уровнях мировой политической организации (Вестфальская система, система международных отношений и ее ближневосточная подсистема, а также изменения в странах региона) вызвало эффект домино,

Кроме того, очевидно, что трансформация в странах Ближнего Востока оказала воздействие на межгосударственную и Вестфальскую систему, усилив эффект «размывания». В. Наумкин прекрасно продемонстрировал это, правда, объединив две системы в одну – глобальную международную систему²⁰.

7. Кто виноват и что делать?

Классические русские вопросы – кто виноват и что делать? – сегодня приобретают мировое звучание. На первый ответить проще: никто не виноват (кроме, разумеется, террористов). Политические трансформации являются неотъемлемой частью процесса развития.

На второй вопрос ответить сложнее. Возможны два сценария: 1) регион вернется в Вестфальскую систему или 2) нам придется искать новую формулу политической организации мира.

Первый сценарий (возврат в рамки Вестфальской системы) – самый очевидный вариант. К тому же, история знает случаи, когда проекты альтернатив Вестфальской системе в итоге заканчивались ничем. Например, был коммунистический проект, в соот-

ветствии с которым основной структурной единицей политической организации мира должно было быть не государство, а класс. Тем не менее, позже Советский Союз и другие социалистические страны стали частью Вестфальской системы, а коммунистический проект как альтернатива перестал существовать в глобальном масштабе. Однако в современных условиях транснационализации вернуться к Вестфальской системе будет гораздо сложнее. Прежде всего, из-за «идеального шторма» и эрозии самого Вестфаля. Второй сценарий выглядит неопределенно. Мы не представляем,

¹⁸ Кудряшова И.В. Формирование и развитие политических систем стран арабского Востока. Сравнительная политология. Под ред. О.В. Гаман-Голутвиной. – Москва: Аспект Пресс, 2015. стр.708.

¹⁹ Naumkin V., Zvyagelskaya I., Kuznetsov V., Soukhov N. The Middle East: From Conflicts to Stability. Valdai Discussion Club, 2016. Available at: http://valdaiclub.com/files/10099/

²⁰ Наумкин В.В. Влияние «арабской весны» 2011 г. на глобальную международную систему. Наумкин В.В. Ближний Восток в мировой политике и культуре. – М.: Институт востоковедения РАН, 2011. стр. 288-307.

какая политическая система (или системы) нам нужна. Кроме того, даже когда эти представления сформируются, потребуется много времени на согласование.

В этих обстоятельствах оба сценария, скорее всего, будут развиваться параллельно. Будут предприняты попытки (и в них есть необходимость) прекратить деятельность ИГИЛ. Антитеррористические действия должны базироваться на международном праве и осуществляться под эгидой ООН. Также необходимо сосредоточить усилия на информационном пространстве, чтобы продемонстрировать неприемлемость его использования в террористических целях ни при каких условиях.

Кроме того, необходимы дипломатические усилия, чтобы вернуть акторов региона в рамки вестфальских норм. Для этого следует использовать многосторонние и многоуровневые (с привлечением деловых кругов, религиозных лидеров и т.д.) механизмы урегулирования конфликтов на Ближнем Востоке. Это непростая

задача, и она потребует много времени и сил. Поэтому следует использовать принцип поэтапного решения проблем, не пытаясь решить их все сразу.

В то же время нам нужны переговоры по будущим политическим системам (что-то вроде Вестфаля 2.0). Эта задача выходит за рамки разрешения проблем ближневосточного региона и касается вопросов глобального управления. Поэтому необходимо активизировать дискуссию по глобальному управлению и привлечь к ней практиков. Разумеется, обсуждая различные модели, нельзя забывать о том, что невозможно разрушить старую структуру, не построив новую, согласованную посредством переговоров.

Но главный вывод, который можно сделать из анализа проблем сегодняшнего Ближнего Востока, заключается в том, что этот регион является средоточием проявлений «идеального шторма» в современной политической организации. А это значит, что проблема более сложна и глобальна и касается не одного региона мира.









