

А.В. КОРТУНОВ*

МНОГОПОЛЯРНОСТЬ И МНОГОСТОРОННОСТЬ – ДВА ИЗМЕРЕНИЯ БУДУЩЕГО МИРОПОРЯДКА

Аннотация. В статье рассматривается взаимодействие многополярности и многосторонности как двух независимых переменных, воздействующих на формирование нового мирового порядка. Автор рассматривает преимущества и недостатки многосторонних механизмов решения проблем безопасности и развития в условиях продолжающейся диффузии силы и влияния в международной системе, отличия будущих моделей многостороннего сотрудничества от моделей XX в., влияние процессов глобализации на развитие практики многосторонности в международных отношениях. Выявляются различия между узким (консервативным) и широким (радикальным) пониманием многосторонности, особое внимание уделяется вопросу о роли ценностей как предполагаемой основы стабильных и эффективных многосторонних механизмов. Автор, подвергая критике представления о том, что такие механизмы возможны лишь при условии, что их участниками являются либеральные демократии, приходит к выводу, что многосторонние практики должны быть основаны на совпадении интересов, а не на общности ценностей. В статье перечисляются условия эффективности многосторонних договоренностей, включая принцип «диффузной взаимности», то есть готовности участников таких договоренностей жертвовать частью своих ближайших конкретных интересов во имя предполагаемых, хотя еще и четко не обозначенных встречных шагов со стороны партнеров. Автор обращает внимание на то, что будущие многосторонние институты, режимы и договоренности будут выстраиваться в системе, не имеющей общепризнанного гегемона, и в условиях относительной слабости международных организаций и международного права. Автор приходит к выводу, что в обозримой перспективе наиболее продуктивными и наименее затратными окажутся форматы «проектной многосторонности», основанной на создании под-

* **Кортунов Андрей Вадимович**, кандидат исторических наук, научный руководитель, Российский совет по международным делам (РСМД) (Москва, Россия), e-mail: akortunov@russiancouncil.ru

© Кортунов А.В., 2024

DOI: 10.31249/poln/2024.02.04

вижных ситуативных коалиций государств и негосударственных участников международных отношений для решения конкретных задач глобального и регионального управления. Накопление позитивных практик «проектной многосторонности» позволит постепенно перейти к более продвинутым практикам «стратегической многосторонности».

Ключевые слова: мировой порядок; многополярность; полицентризм; многосторонность; глобализация; ситуативные коалиции; стратегические партнерства.

Для цитирования: Кортунов А.В. Многополярность и многосторонность – два измерения будущего миропорядка // Политическая наука. – 2024. – № 2. – С. 80–101. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.01.04>

В современном экспертном и политическом дискурсах о будущем миропорядке главный акцент, как правило, делается на происходящем на наших глазах процессе диффузии силы в международной системе. После завершения холодной войны мир вступил в период однополярности, но этот период оказался относительно непродолжительным (поэтому его нередко называют «однополярным моментом»). Уже в начале нынешнего столетия наметилась тенденция к перераспределению силы в мировой политике и экономике, все больше подрывавшая неоспоримую ранее гегемонию США в международных делах. При этом пока было бы преждевременным утверждать, что на смену однополярной системе пришла новая система, обладающая устойчивым набором специфических особенностей.

Основные дискуссии развернулись вокруг того, в какой именно конфигурации может быть достигнуто устойчивое равновесие международной системы. Один из вариантов стабилизации предполагает постепенное складывание новой биполярности, в которой центрами консолидации системы выступают США и Китай. Другой сценарий основан на представлении о том, что система движется в направлении многополярности, в которой, наряду с упомянутыми полюсами силы и влияния, будут существовать несколько других – Россия, Индия, Европейский союз, Бразилия и др. Третий сценарий подразумевает, что какого-то фиксированного числа независимых полюсов в международной системе в обозримом будущем не сложится, число автономных игроков неизбежно будет переменным и различным для разных измерений мировой политики и экономики, а потому предпочтительнее говорить не о многополярности, а о полицентризме как об основе грядущего

миропорядка. Наконец, существует точка зрения, что процесс диффузии силы в международной системе пойдет гораздо дальше, чем просто увеличение числа независимых государственных игроков, и будет распространяться также и на негосударственных участников мировой политики и экономики, и что итогом этого процесса станет не биполярность, многополярность или полицентризм, а полная атомизация международной жизни, смена нынешнего миропорядка периодом глобальной анархии и хаоса.

Диффузия силы и особенности взаимодействия международных игроков

При существенных различиях в вышеперечисленных подходах все они ставят во главу угла количество независимых или автономных центров принятия решений в международной системе. Однако само по себе наличие некоторого числа таких центров еще ничего не говорит о характере их взаимодействия в рамках системы. Такое взаимодействие может вообще отсутствовать, и в этом случае глобальная система международных отношений просто распадется на несколько не связанных друг с другом региональных подсистем. Оно может носить конфронтационный характер, например, определяться противостоянием исторического Запада и Глобального Юга, и в этих условиях любая формально многополярная система будет так или иначе эволюционировать в направлении биполярности. Взаимодействие может иметь преимущественно кооперационное наполнение и в силу этого содействовать не фрагментации, но, напротив, воссоединению отдельных международных подсистем в единую глобальную систему международных отношений.

Различные варианты взаимодействия центров силы в будущей системе неизбежно будут определять и уровень устойчивости миропорядка. Слабоуправляемый мир в эпоху ресурсных дефицитов, стремительных изменений климата, беспрецедентных трансграничных миграционных потоков и бесконтрольного развития новых технологий не может быть стабильным на протяжении длительного времени. В такой системе, где отсутствуют универсальные нормы и единые представления о общих благах, увеличение числа активных субъектов мировой политики и экономики несколько не содействует решению глобальных или региональных проблем.

Без принципиального изменения характера отношений между всеми или хотя бы между основными игроками умножение числа полюсов неизбежно означает умножение числа экономических, политических рисков и рисков безопасности. Условием восстановления общего мирового порядка и предотвращения неуправляемости и хаоса в условиях увеличения числа активных участников международного общения является опережающее повышение плотности существующей сети международных соглашений, режимов и организаций. Эта сеть создает нормативно-правовую базу, инструменты контроля и горизонтальные связи, препятствующие проваливанию мировой политики в архаику.

Поэтому в анализе будущих моделей мирового порядка наряду с понятиями многополярности и полицентризма важно обратиться к понятию многосторонности. Если многополярность констатирует наличие плюрализма в распределении силы в международной системе, где имеются три или большее число самостоятельных центров принятия решений, то многосторонность описывает возможный вариант взаимодействия этих центров. Матрица моделей будущего миропорядка выстраивается вокруг двух осей – первая фиксирует число независимых игроков (однополярность – многополярность – полицентризм), а вторая – особенности их взаимодействия (односторонность – двусторонность – многосторонность).

Без многополярности, хотя бы в эмбриональном состоянии, не может быть многосторонности, так как в однополярной или жесткой биполярной системе просто нет достаточного числа субъектов для полноценного многостороннего взаимодействия. Но многополярность не обязательно включает в себя также и многосторонность, поскольку отношения внутри многополярной системы могут сводиться к набору двусторонних связей между отдельными центрами силы или преимущественно к односторонним действиям этих центров.

С некоторыми оговорками будет справедливо отметить, что первая ось (однополярность – многополярность – полицентризм) отражает представления о грядущем объективном соотношении сил между основными участниками мировой политики, в то время как на второй оси (односторонность – двусторонность – многосторонность) отражаются представления об их субъективной готовности взаимодействовать друг с другом в определенном режиме и по определенным правилам. Поэтому однополярность, многополярность и

полицентризм следует отнести к базисным, а односторонность, двусторонность и многосторонность – к надстроечным понятиям. Разумеется, в международной практике, как и в социальной практике вообще, надстроечные понятия выглядят более подвижными и гибкими, чем базисные.

В данном случае нас интересует квадрант предлагаемой матрицы, описывающий состояние международной системы, где «зрелая» многополярность (полицентризм) совмещена с продвинутой многосторонностью. Это не единственный вариант развития системы, но с точки зрения ее управляемости и устойчивости он выглядит предпочтительнее возможных альтернатив. Взаимодействие базиса и надстройки здесь не обязательно имеет линейный характер. При определенных условиях развитие многосторонних переговорных практик и институтов способно не просто следовать за процессами формирования «зрелой» многополярности, но и обгонять эти процессы, тем самым снижая риски, сопутствующие транзиту международной системы к многополярному миру. Вместе с тем, существенное отставание практик многосторонности от развития многополярности с неизбежностью будет повышать эти риски, равно как и разнообразные издержки, связанные с транзитом. Следовательно, принципиально важная задача ответственных международных игроков должна заключаться в том, чтобы не допускать отставания развития практик многосторонности от перехода международной системы к многополярности, но и не позволять чрезмерного отрыва продвинутой многосторонности от пока еще полностью не сформировавшейся многополярности.

Формальные и содержательные измерения многосторонности

Справедливо ли утверждать, что многосторонность – это всего лишь дипломатическое взаимодействие трех или более участников мировой политики (национальных государств или иных игроков)? Допустимо ли сводить многосторонность к формально-процедурным аспектам и противопоставляется ли она односторонним и двусторонним форматам? В данном понимании нет никакого содержательного наполнения: участники многостороннего формата могут преследовать любые цели и базировать свое сотруд-

ничество на любых устраивающих их принципах. Большинство исследователей этого явления сходятся в том, что многосторонность, помимо формально-процедурных измерений, должна включать также и содержательные измерения. То есть она должна предполагать взаимодействие трех или более игроков, осуществляемое в рамках международных организаций, базирующееся на принципах и нормах этих организаций и соответствующее правилам и процедурам этих организаций (например, Устава ООН) [Maull, 2020].

Иными словами, одним из критериев многосторонности следует считать готовность сторон соотносить свои действия с определенным международно-правовым фундаментом, следовать согласованным правилам и не выходить за рамки возникающих из этих правил ограничений. Говоря о многосторонности, мы имеем в виду не только специфический инструмент дипломатии, но также и приверженность международных игроков определенным принципам, содержательным целям внешней политики и ее методам. Речь всегда идет о наличии между участниками многостороннего взаимодействия пусть и ограниченного, но все же значительного набора общих принципов и общих целей, не исключающих конфликтные отношения по конкретным вопросам между отдельными участниками взаимодействия.

Минимальным набором этих принципов следует считать заинтересованность основных игроков в поддержании стабильности отношений и предсказуемости поведения участников договоренностей, учет базовых интересов и приоритетов друг друга, готовность к взаимным уступкам и, по крайней мере в некоторых случаях, к асимметричным компромиссам. Из этого, в частности, следует, что возможности участия в полноценных многосторонних форматах так называемых «ревизионистских» государств, т.е. государств, заинтересованных в пересмотре существующего миропорядка, оказываются очень ограниченными, а государства, ориентированные на поддержание статус-кво, скорее всего, найдут многосторонние форматы более привлекательными. Многосторонние форматы предполагают длительные отношения между участниками, а не одномоментные ситуативные сделки, от которых можно отказаться в любой момент. Тем более что достижение многосторонних договоренностей, как правило, требует больших усилий и большего времени, чем достижение двусторонних соглашений.

Нельзя согласиться с мнением, что многосторонность устойчива лишь в случае, если она опирается на либеральные внутриполитические институты и ценности стран-участниц. Ценности во внешней политике и ценности, определяющие внутреннее устройство, не обязательно должны совпадать друг с другом. «Ценностной плюрализм» внутреннего развития не обязательно должен подрывать устойчивость международных многосторонних конструкций. Многосторонность в международных делах нередко включает участников, которые в своих внутренних делах придерживаются нелиберальных ценностей и принципов. Главная особенность многосторонних договоренностей – способность фиксации в мировой политике устойчивых общих норм поведения, которые должны быть согласованными в многостороннем формате, а не механически навязанными более слабым игрокам со стороны более сильных.

Многосторонние механизмы должны позволить достичь общих договоренностей относительно единых норм и даже ценностей, желательных для повышения управляемости тех или иных международных процессов, и регулятивных практик, в целом приемлемых для каждого отдельного участника многосторонних переговоров, но не полностью оптимальных ни для одного из них. Следовательно, минимальная конвергенция ценностей в многосторонних договоренностях все-таки происходит, но уже как результат взаимодействия в многостороннем формате, а не как предварительное условие такого взаимодействия.

В идеальном многостороннем соглашении баланс интересов участников, по всей видимости, должен быть сдвинут в направлении слабых игроков, чтобы повысить мотивацию последних добросовестно выполнять свои обязательства по соглашению. Сильные игроки берут на себя дополнительные обязанности (например, финансового характера), не получая взамен фиксированных дополнительных прав. Предполагается, что такие «уступки» со стороны более крупных участников так или иначе будут им в неявной форме компенсированы в ходе последующей имплементации достигнутых договоренностей.

Существует более широкое понимание термина многосторонности. Если главная задача узко понимаемой содержательной многосторонности заключается в достижении компромисса по базовым вопросам регулирования международной жизни при наличии существенных расхождений между интересами участников,

то многосторонность в широком смысле слова предполагает совместный поиск «правильных» («адекватных», «справедливых», «сбалансированных» и пр.) решений проблем мировой политики, т.е. взаимоприемлемых алгоритмов перехода к эффективному глобальному управлению. Узкий вариант многосторонности отталкивается от того, что участникам системы кажется достижимым, а широкий вариант многосторонности оперирует категориями желаемого и должного. В первом случае речь идет о функциональном альянсе игроков с очень разными устремлениями, во втором – о стратегическом партнерстве единомышленников, взаимодействующих в достижении общих целей.

Чтобы перейти от узкого к широкому прочтению многосторонности, необходимо превратить тактических союзников в стратегических партнеров, то есть договориться об общей картине желательного будущего, о практических шагах в направлении этого будущего, о справедливом распределении бремени и издержек, связанных с транзитом. Естественно, в современных условиях такая договоренность не может быть достигнута в рамках какой-то «Большой сделки», как это было при создании так называемой ялтинской системы мирового порядка по итогам Второй мировой войны. Она должна возникнуть как сумма конкретных многосторонних договоренностей по разным вопросам международной жизни, которые в своей совокупности и будут составлять содержание нового миропорядка. Широкий международный консенсус относительно многосторонних решений должен формироваться по принципу «снизу вверх», а не «сверху вниз». Такое движение неизбежно оказывается длительным, не всегда последовательным и неравномерным в различных сферах мировой политики и экономики, но зато его результаты могут стать более устойчивыми, чем это было бы в случае движения «сверху вниз».

Кроме того, необходимо создать международные институты, способные обеспечить эффективное принуждение независимых игроков международной системы к выполнению решений, принятых в многостороннем формате. Даже общее согласие в отношении принципов, ценностей и целей сотрудничества совсем не обязательно гарантирует продвижение международного сообщества в направлении заявленных им целей. Вопрос принуждения суверенных игроков к выполнению своих международных обязательств имеет в контексте многосторонности свою специфику. Если ито-

гом многосторонних переговоров является выявление баланса интересов (а не сил), и если этот баланс понятен и осознан участниками, а не навязан сильнейшим гегемоном, то все участники должны быть в равной степени мотивированы на выполнение достигнутых договоренностей. Если же такой мотивации не возникло, и те или иные игроки пытаются уйти от своих обязательств, то, следовательно, перед нами пример псевдомногосторонней договоренности, не имеющей под собой четко выверенного баланса интересов всех участников.

Вместе с тем уклонение от обязательств, вытекающих из многостороннего соглашения, а тем более – выход из такого соглашения, как правило, имеют для участника более серьезные репутационные издержки, чем подобное поведение в отношении двустороннего договора; в последнем случае участник противопоставляет себя лишь одному партнеру, а в первом – группе других участников. Участие в переговорах ведущих мировых держав не только снимает вопрос о легитимности переговорного процесса, но значительно повышает издержки (и не только символические) для потенциальных нарушителей достигнутых договоренностей.

Преимущества и недостатки многосторонних механизмов

Главное преимущество «многополярно-многосторонней» модели миропорядка – ее инклюзивный характер. Только многосторонность позволяет формировать широкие коалиции, необходимые для решения сложных задач, затрагивающих интересы более чем двух международных игроков. Кроме того, в условиях растущей многополярности именно многосторонность во многих случаях позволяет повысить уровень международной легитимности и устойчивости достигнутых договоренностей. Отказ от многосторонности способен привести к негативным последствиям, особенно тогда, когда в многополярной системе у одного из участников нет возможностей навязать свои решения другому участнику. Дополнительная легитимность возникает в ситуациях, когда сформированные многосторонние коалиции являются достаточно репрезентативными, когда в работе над решением задачи представлены позиции и интересы всех существенных игроков. Вместе с тем

особенности многосторонней дипломатии в некоторых случаях оказываются ее слабым местом. В ходе многосторонних переговоров бывает трудно сфокусировать повестку дня, поскольку у каждого из участников имеются свои приоритеты. Многосторонние переговоры требуют большего времени и ресурсов, чем двусторонние переговоры, не говоря уже об односторонних действиях. Процедурные вопросы в многостороннем формате согласовывать также труднее, чем в двустороннем. В тех случаях, когда многосторонние коалиции формируются путем присоединения участников к безусловному лидеру или к группе лидеров, такие коалиции трудно отнести к категории полноценных многосторонних структур.

Нередко решения, принятые по итогам многосторонних переговоров, оказываются половинчатыми, нечеткими и декларативными, поскольку участникам переговоров приходится ориентироваться на поиски наименьшего общего знаменателя, позволяющего сохранить поддержку максимального числа договаривающихся сторон¹. Подчас многосторонние переговоры могут блокироваться любым из участников под любым предлогом. В большинстве случаев существует обратно пропорциональная зависимость между легитимностью и эффективностью – высокая легитимность достигается за счет низкой эффективности, и наоборот. Такая же зависимость обычно прослеживается между сроками достижения договоренностей и устойчивостью последних: соглашения, заключенные в пожарном порядке, как правило, менее устойчивы и надежны по сравнению с соглашениями, ставшими результатом длительных переговоров. Многосторонние и репрезентативные форматы не имеют альтернативы в случаях, когда речь идет о фундаментальных системных проблемах мировой политики или экономики. Однако, когда речь идет о необходимости оперативно реагировать на внезапно возникшую проблему, более эффективными могут оказаться действия небольших групп игроков, больше других заинтересованных в скорейшем решении проблемы.

С многосторонностью связано множество других проблем и затруднений. Не вполне ясно, как «справедливо» разделить между всеми участниками многосторонних переговоров зоны ответ-

¹ Türk D. Multilateralism must deliver // The Robert Bosch Academy. – Mode of access: <https://www.robertboschacademy.de/en/perspectives/multilateralism-must-deliver> (accessed: 06.12.2023).

ственности и бремя, связанные с выполнением достигнутых договоренностей, особенно когда договоренности предполагают значительные издержки, а их участники несопоставимы по своим ресурсным возможностям. Нелегко решить вопрос и о том, какие меры следует принимать в отношении тех, кто подходит к многосторонним соглашениям избирательно или вообще саботирует их выполнение. Многосторонность *à la carte* становится серьезной проблемой мировой политики и экономики, вносит свой вклад в рост нестабильности и снижение качества глобального управления.

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

Список слабых мест многосторонних форматов можно продолжить, но любые предлагаемые альтернативы (односторонние и двусторонние форматы) обременены не меньшим количеством уязвимостей и несовершенств. Вопрос стоит об условиях и критериях эффективной многосторонности, о тех моделях многосторонности, которые могли бы в максимальной степени выявить ее сравнительные преимущества и минимизировать ее органические недостатки. Представляется возможным сформулировать несколько предварительных условий, выполнение которых позволяет рассчитывать на успех многосторонних переговорных и институциональных форматов и, соответственно, считать модель мирового порядка, основанного на многополярности / многосторонности, эффективной и устойчивой. Эти условия относятся главным образом к подходам и ожиданиям участников переговоров и соответствующих многосторонних режимов и институтов.

Во-первых, участники многосторонних переговоров должны быть заинтересованы в достижении устойчивых результатов (в решении проблемы), а не в дипломатической «победе» над партнерами в виде закрепления за собой тех или иных тактических или

стратегических преимуществ. «Победа» такого рода может на каком-то этапе подорвать договоренность и обернуться итоговым поражением. Выгоды от того или иного «решения проблемы» могут по-разному распределяться между участниками соглашения, но принципиальная заинтересованность в решении должна быть главным стимулом для всех участников многосторонних форматов. Если в биполярных моделях переговоры по принципу «игры с нулевой суммой» в принципе возможны, пусть и нежелательны, то в многополярных моделях выявить «нулевую сумму» невозможно в силу самого факта наличия числа участников, превышающего двух. Бинарная переговорная модель в многостороннем контексте не работает, если только участники переговоров не сгруппированы в две противостоящие друг другу коалиции.

Во-вторых, участники должны быть ориентированы на поиски компромисса, включающего в том числе и собственные уступки. Нарушение разумного баланса между уступками участников (даже когда оно тактически оправданно) подрывает устойчивость соглашения. Определенная асимметрия в масштабах уступок между участниками не только возможна, но и практически неизбежна. Чем больше участников, тем больше асимметрия. Но такая асимметрия должна быть осознанной и не должна восприниматься как поражение теми, кто в данный момент отдал больше, чем получил. Подчеркнем, что, выходя за рамки «политического реализма», многосторонность предполагает достижение не столько стабильного баланса сил, сколько устойчивого баланса интересов участников, относящихся к разным весовым категориям.

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

В-четвертых, с самого начала должны быть определены механизмы выполнения достигнутых соглашений. Если эти механизмы отсутствуют, то многосторонние переговоры окажутся в лучшем случае бесполезными, а в худшем – вредными, выполняя функцию дымовой завесы, маскирующей односторонние действия тех или иных игроков. Проблема имплементации остается одной из самых сложных в реализации многосторонних договоренностей. Проблемы верификации выполнения заключенных соглашений в многосторонних форматах решать сложнее, чем в двусторонних. В первом случае приходится создавать особые международные организации, обладающие значительной долей автономии по отношению к отдельным участникам соглашений; во втором случае такой потребности не возникает.

Многосторонность и кризис глобализации

Перспективы миропорядка, основанного на сочетании многополярности и многосторонности, в значительной мере зависят от того, как будет преодолеваться текущий кризис глобализации. Глобализация не обязательно должна реализовываться в формате многосторонности: повышение уровня связанности и взаимозависимости государств и обществ способно идти через увеличение плотности сети двусторонних соглашений и договоров различного рода. Вместе с тем и формат многосторонности существует не только на глобальном уровне. В условиях деглобализации особое значение приобретает региональная многосторонность.

Однако кризис многосторонности на глобальном уровне неизбежно оказывает негативное воздействие и на многие региональные многосторонние проекты, ограничивая число их участников и глубину сотрудничества между ними [Cossa, Glosserman, 2021]. Уже глобальный финансовый кризис 2008–2009 гг. и посткризисный период 2010–2013 гг. показали, что о линейном, тем более об экспоненциальном развитии глобализации пока можно забыть. После этого кризиса некоторые параметры связанности человечества (международная торговля, объемы прямых иностранных инвестиций) с трудом восстановились только к середине

прошлого десятилетия, а потом снова обрушились в его конце¹. В сегодняшнем мире центробежные процессы накопили огромную инерцию, и в ближайшие годы многосторонность будет испытывать большие сложности и сталкиваться с серьезной оппозицией. В условиях деглобализации многосторонние режимы и форматы очень часто будут проигрывать имеющимся односторонним или двусторонним альтернативам.

В этом же направлении действует и повысившаяся волатильность мировой политики и экономики, препятствующая долгосрочным вложениям государств в многосторонние структуры и режимы. Односторонние шаги в условиях повышенной волатильности часто выглядят как удачные спекуляции, в то время как многосторонние усилия представляются скорее долгосрочными инвестициями с не всегда ясными перспективами получения политических дивидендов. Повышение уровня международной напряженности, обострение геополитического противостояния великих держав крайне затрудняют реализацию принципа «диффузной взаимности» как на глобальном, так и на региональном уровне, сужая горизонты политического планирования и поощряя транзакционные, ситуационные подходы.

Однако по мере преодоления нынешнего кризиса глобализации востребованность многосторонности, по всей видимости, вновь будет повышаться. Во-первых, в мире растет давление общих проблем, настоятельно требующих объединения усилий глобального социума в интересах общего выживания. Некоторые из глобальных вызовов, начиная от изменения климата и возможной экологической катастрофы и кончая неконтролируемым развитием новых технологий и угрозой глобальной ядерной войны, ставят под вопрос дальнейшее существование человечества, тем самым мотивируя игроков на возвращение к многосторонним форматам взаимодействия². Грядущие вызовы предъявляют высокие требо-

¹ Altman S.A., Bastian C.R. DHL global connectedness index 2020: the state of globalization in a distancing world // NYU Stern School of Business. Center for the Future of Management. – 2020. – P. 8. – Mode of access: <https://www.logistics.dhl.ru/content/dam/dhl/global/dhl-spotlight/documents/pdf/spotlight-g04-global-connectedness-index-2020.pdf> (accessed: 06.12.2023).

² Solana J. Multilateralism or bust // Project Syndicate. – May 19. – 2021. – Mode of access: <https://www.project-syndicate.org/commentary/more-multilateralism-on-climate-change-covid19-cyberspace-by-javier-solana-2021-05> (accessed: 06.12.2023).

вания к качеству глобального и регионального управления, включая не только сотрудничество между государствами, но и подключение негосударственных игроков – частный бизнес, международные организации и гражданское общество¹.

Во-вторых, ускоряется технический прогресс, создающий новые возможности удаленных коммуникаций самого разного рода. Физическое пространство и ресурсный потенциал планеты сжимаются, возможности для географически распределенных моделей работы, учебы и социализации расширяются. Парадоксальным образом пандемия COVID-19 стала дополнительным катализатором объединения человечества, ускорив развитие и особенно распространение новых коммуникационных технологий, что, в свою очередь, содействовало ускорению движения в направлении глобальных рынков труда, образования, науки и развлечений.

Происходящие сегодня в мире процессы деглобализации не смогли остановить, а в чем-то даже ускорили тенденции к диффузии силы в мировой политике, которая будет продолжаться. Консолидация мира на основе возрождения однополярной или даже жесткой биполярной системы представляется маловероятной. Хотя национальные государства останутся главными игроками в мировой политике, число и международная активность негосударственных игроков будут и дальше расти, подрывая традиционную иерархию в мировой политике и экономике. Привычные форматы международного сотрудничества все чаще будут демонстрировать низкую эффективность, а потребность в новых сложных многосторонних и многоуровневых форматах будет возрастать. В международных отношениях возникнет множество многосторонних конструкций, которые не могли существовать на протяжении всей предыдущей истории человечества в силу низкого уровня взаимосвязанности и взаимозависимости.

Государственные лидеры будут вынуждены продвигать многосторонность, не рассчитывая на лидерство благожелательно настроенного к многосторонности гегемона. Критическое отношение к международной многосторонности остается важной частью аме-

¹ Kadakia K., Thoumi A. The coronavirus is a siren for the health-related Sustainable Development Goals // Brookings Institution. – May 13. – 2020. – Mode of access: https://www.brookings.edu/articles/the-coronavirus-is-a-siren-for-the-health-related-sustainable-development-goals/?mc_cid=cc5adcff70&mc_eid=%5B6f24f55c06%5D (accessed: 06.12.2023).

риканской политической культуры и как таковое сохранится в обозримом будущем, особенно если учесть, что в силу меняющегося соотношения сил в мире США будет все труднее подстраивать многосторонние соглашения и структуры под свои интересы. А это означает, что какие-то многосторонние конструкции придется выстраивать без активного участия Вашингтона.

Кроме того, дипломаты должны научиться использовать многосторонние форматы в условиях слабости международных организаций и эрозии международных иерархий. В мире присутствует повсеместная «институциональная усталость», которая вряд ли исчезнет в ближайшем будущем. Старые союзы теряют былую сплоченность, а новые часто вообще остаются союзами только на бумаге. Поэтому вызывает сомнения реалистичность предложений по возрождению многосторонности с использованием форматов, аналогичных Совещанию по безопасности и сотрудничеству в Европе первой половины 70-х годов прошлого века¹. Продвижение многосторонности «снизу вверх» способно оказаться более продуктивным, чем традиционные подходы по принципу «сверху вниз», а гибкие многосторонние режимы имеют больше перспектив, чем жесткие многосторонние организации. Добровольные обязательства государств могут стать более практичными, чем традиционные юридически обязывающие международные соглашения, требующие длительных процедур согласования и ратификации.

Избирательное использование многосторонности с акцентом на наименее токсичные измерения международного взаимодействия будет облегчать достижение договоренностей, но в то же время создавать дополнительные проблемы. Учитывая глубокую взаимозависимость отдельных измерений мировой политики и экономики, легко предсказать, что договоренности в одной сфере будут неизбежно воздействовать на отношения участников таких договоренностей и в других сферах. Сложной задачей станет сопряжение вопросов безопасности и развития. На данный момент эти две главные сферы приложения многосторонних усилий слабо

¹ Gärtner H. What does Biden's presidency Mean for multilateralism? // Defence Horizon Journal, Special Edition N 1 Geopolitics. – 2021. – February. – Mode of access: https://ca9d3787-8643-4d85-9af7-d052377ac9b8.filesusr.com/ugd/0d3ede_730a5ba77e0c40fb9637da417752d0eb.pdf (accessed: 06.12.2023).

связаны друг с другом, что снижает эффективность работы как в одной, так и в другой сфере. Потребуется более тесное взаимодействие основных многосторонних механизмов, например Совбеза ООН и «Группы двадцати», для достижения синергетического эффекта в разрешении конфликтов и в обеспечении региональной и глобальной стабильности. Учет взаимного влияния различных многосторонних режимов с различным набором участников представляется крайне сложной задачей.

Подчеркнем еще раз: многосторонность нового типа не должна рассматривать общность ценностей в качестве неперемennого условия для достижения договоренностей; необходимым и достаточным условием выступает лишь совпадение интересов государств в мире ценностного плюрализма (подробнее см.: [Telò, 2020]). В то же время многосторонность должна стать инструментом постепенного преодоления ценностных конфликтов. Иными словами, общность ценностей должна быть не отправной точкой в продвижении к многосторонности, но конечной точкой, к которой многосторонность может в конце концов привести.

Поскольку геополитическое противостояние будет продолжаться еще долгое время, новые форматы многосторонности должны базироваться на принципе «соревновательного сотрудничества» или «состязательной многосторонности», когда отношения конкуренции и даже конфронтации держав, равно как и негосударственных субъектов мировой политики, не должны препятствовать их совместной работе по продвижению общественных благ на глобальном или на региональном уровне¹. Разработка конкретных параметров и утверждение практик «соревновательного сотрудничества» представляет одну из сложнейших задач мировой политики будущего.

Разумеется, многосторонность должна стать максимально инклюзивной – не столько с точки зрения общего количества участников, сколько с точки зрения общей репрезентативности многосторонних форматов. Это относится в первую очередь к представительству отдельных групп интересов, которые в данный момент

¹ Malcorra S., Jones B. It is now time to focus on multilateral order // Brookings Institution. – April 19. – 2021. – Mode of access: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/04/19/it-is-now-time-to-focus-on-multilateral-order/?utm_source=feedblitz&utm_medium=FeedBlitzRss&utm_campaign=brookingsrss/programs/foreignpolicy (accessed: 06.12.2023).

либо недооцениваются, либо вообще игнорируются. Например, в нынешних дискуссиях об управлении глобальным интернетом участвуют главным образом страны, обладающие значительным технологическим потенциалом информационно-коммуникационных технологий. В то же время страны, которые в силу глобальных демографических сдвигов превращаются в главных пользователей интернета, в этих дискуссиях почти отсутствуют.

Во многих случаях многосторонние соглашения между государствами недостаточны, если они не предполагают подключения частного сектора, гражданского общества и иных частных и общественных структур. Самые важные международные проблемы – от будущего контроля над вооружениями до изменений климата, от управления техническим прогрессом до регулирования миграций – для своего решения требуют создания широких и гибких коалиций самых разнообразных игроков. Допустимо предположить, что большинство многосторонних коалиций нового поколения будут строиться по принципу государственно-частных партнерств (ГЧП). Критически важным в данном случае представляется вопрос об обеспечении процедурной ясности и прозрачности процесса вовлечения различных типов стейкхолдеров в такого рода ГЧП.

Расширение круга активных участников многосторонних соглашений усложняет процесс переговоров и контроль над соблюдением достигнутых договоренностей. Ведь негосударственные игроки – будь то частные компании, муниципальные образования, региональные власти или некоммерческие организации – уже не могут рассматриваться в качестве удобных инструментов, которыми государства произвольно пользуются для достижения своих целей. У этих игроков формируются собственные интересы, приоритеты и ценности, отличные от тех, которыми оперируют государства [Fernández de Losada, Galceran-Vercher, 2021]. Навязать государственную волю негосударственным игрокам в многосторонних форматах непросто, особенно государствам с развитыми гражданским обществом и частным сектором.

Проектная многосторонность и ее драйверы

Если многосторонние практики выживут в ближайшем будущем, они выживут преимущественно в формате многосторонности *ad hoc* или проектной (проблемной) многосторонности. Примеры

многосторонности такого типа уже существуют на региональном уровне и на отдельных функциональных направлениях. Такой формат многосторонности имеет много недостатков и ограничений – он избыточно подвижен, неустойчив, избирателен и хрупок. Тем не менее, как представляется, он остается наилучшим вариантом на ближайшую перспективу с учетом отсутствия условий для реализации более продвинутых форматов.

Еще одной важной особенностью новой многосторонности должны стать общее упрощение многосторонних механизмов, преодоление бюрократической инерции, борьба с дублированием функций и пр. В мире сохраняется широкая поддержка принципов многосторонности, но в то же время растет критическое отношение к конкретным практикам многосторонних организаций глобального и регионального уровней. Эти организации обвиняются в бюрократизме, медлительности, дублировании функций друг друга, оторванности от обычных людей, отсутствии прозрачности, избыточных административных расходах и др. [Bell et al., 2020]. Глобальная многосторонность должна фокусироваться на относительно небольшом количестве проблем и задач, которые не могут быть решены на региональном или на национальном уровнях. Все остальное должно делегироваться структурам и механизмам, находящимся ближе к проблемам и задачам, которые нужно решать. В противном случае глобальные многосторонние институты будут обвиняться в проблемах, ответственность за которые должны нести другие (например, углубление социально-экономического неравенства внутри отдельных стран).

Представляется маловероятным, что безусловными лидерами в развитии нового формата многосторонности станут великие державы. Эти державы слишком привыкли к отношениям асимметричной взаимозависимости со своими более слабыми партнерами, и потому они склонны идти по пути использования своих сравнительных преимуществ в формате двусторонних отношений с этими партнерами. Вполне вероятно, что в этих странах в ближайшей перспективе будут набирать силу изоляционистские настроения, ограничивающие их вовлеченность в многосторонние структуры и режимы, тем более – их готовность стать лидерами в таких структурах или режимах.

Вместе с тем страны, подобные членам АСЕАН, уже накопили очень большой опыт работы в различных многосторонних

форматах. Поэтому ведущиеся сегодня в странах среднего уровня дискуссии о будущем многосторонности выглядят важными и актуальными¹. Можно предположить, что роль малых и средних стран в продвижении многосторонности будет повышаться не только в таких относительно новых сферах как климат, международное управление в киберпространстве или развитие биотехнологий, но и в традиционных вопросах безопасности, включая и контроль над вооружениями [Meier, 2020]. Хотя во многих случаях многосторонние конструкции складывались и будут складываться на региональной основе, по всей видимости, все более распространенными станут иные, не основанные на географии, принципы формирования многосторонних коалиций, складывающиеся вокруг специфических вопросов государственного управления².

Многосторонность, как и многополярность, не может считаться универсальным механизмом решения всех международных проблем. У многостороннего формата есть множество недостатков – он громоздок, сложен, медлителен и нередко приводит к разочаровывающим результатам. Многосторонность не может и не сможет заменить двусторонний формат или готовность к односторонним внешнеполитическим действиям, особенно когда речь идет о крупных державах, претендующих на сохранение государственного суверенитета в максимально полном объеме. Многосторонность также не может привести к тому, что в мировых или региональных делах восторжествует баланс интересов, а фактор баланса сил окончательно уйдет в прошлое.

В конечном счете многосторонность, как и любые иные форматы политико-дипломатической деятельности, всегда будет настолько эффективна или неэффективна, насколько этого захотят сами игроки, практикующие эти форматы. Пока многосторонность, за редкими исключениями, не рассматривается как само-

¹ Malcorra S., Jones B. It is now time to focus on multilateral order // Brookings Institution. – April 19. – 2021. – Mode of access: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/04/19/it-is-now-time-to-focus-on-multilateral-order/?utm_source=feedblitz&utm_medium=FeedBlitzRss&utm_campaign=brookingsrss/programs/foreignpolicy (accessed: 06.12.2023).

² Kumar P., Sridhar L. Basel Convention's plastic ban amendment a new step against waste colonialism // Wire. – May 21. – 2019. – Mode of access: <https://thewire.in/environment/basel-conventions-plastic-ban-amendment-is-a-new-step-against-waste-colonialism>. (accessed: 06.12.2023).

стоятельная ценность, а используется сугубо утилитарно и только тогда, когда без нее невозможно обойтись. Чтобы изменить эту ситуацию и начать двигаться в направлении стратегической многосторонности, потребуется пересмотр многих устоявшихся стереотипов о приоритетах внешней политики, угрозах национальной безопасности и содержании государственного суверенитета. Такой переход потребуется не только со стороны лидеров ведущих стран мира, но и со стороны представляемых этими лидерами обществ. Перспективы многосторонних форматов в значительной степени зависят от формирования глобальной культуры многосторонности, которая в настоящий момент находится в зачаточном состоянии. Должны быть созданы условия для появления широкого общественного запроса на многосторонность, а также для эффективного противодействия популярным сегодня настроениям изоляционизма и односторонности.

A.V. Kortunov*
Multipolarity and Multilateralism
as the Two Dimensions of the Future World Order

Abstract. The article examines the interaction of multipolarity and multilateralism as two independent variables influencing the formation of the new world order. The author describes assets and liabilities of multilateral mechanisms for solving international security and development problems, the differences between the likely future models of multilateral cooperation and the models of the XX century, the impact of globalization and deglobalization on the development of multilateralism in international relations. The differences between a narrow (conservative) and a broad (radical) understanding of multilateralism are revealed, special attention is paid to the role of values as the basis of stable and effective multilateral mechanisms. The author criticizes the notion that such mechanisms are possible only if their participants are liberal democracies, concluding that multilateral practices should reflect convergence of interests rather than community of values. The article enumerates the conditions for the effectiveness of multilateral agreements, including the principle of “diffuse reciprocity”, that is, the readiness of the parties to such agreements to sacrifice part of their immediate specific interests for the sake of supposed, although not yet clearly defined, reciprocal steps on the part of partners. The author argues that future multilateral institutions, regimes and agreements are likely to function in a system that does not have a single and universally recognized hegemon and in conditions of relative

* **Kortunov Andrey**, Russian International Affairs Council (RIAC) (Moscow, Russia), e-mail: akortunov@russiancouncil.ru

weakness of international organizations and international law. The author concludes that in the near future, the most productive and least costly formats of “project multilateralism” will imply putting together flexible situational coalitions of states and non-state participants in international relations to solve specific problems of global and regional governance. The accumulation of positive practices of “project multilateralism” will make it possible to move gradually to more advanced practices of “strategic multilateralism”.

Keywords: world order; multipolarity; polycentrism; multilateralism; globalization; situational coalitions; strategic partnerships.

For citation: Kortunov A.V. Multipolarity and Multilateralism as the Two Dimensions of the Future World Order. *Political science (RU)*. 2024, N 2, P. 80–101. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2024.01.04>

References

- Bell J., Poushter J., Fagan M., Kent N., Moncus J.J. International cooperation welcomed across 14 advanced economies. Pew Research Center, 2020, 49 p.
- Cossa R.A., Glosserman B. Multilateralism (still) matters in/to Asia. *Comparative connections*. 2021, Vol. 22, N 3, P. 1–18.
- Fernández de Losada A., Galceran-Vercher M. (eds.) Cities in global governance: from multilateralism to multistakeholderism? Barcelona: Centre for International Affairs (CIDOB), 2021, 95 p.
- Mauil H.W. *Multilateralism: variants, potential, constraints and conditions for success*. SWP Comment 2020/C 09. 5.03.2020. DOI: <https://doi.org/10.18449/2020C09>
- Meier O. *Yes, We Can?: Europe responds to the crisis of multilateral arms control*. European Leadership Network, 2020. Mode of access: <http://www.jstor.org/stable/resrep27653> (accessed: 23.01.2024).
- Telò M. (ed.). *Reforming multilateralism in post-COVID times for a more regionalised, binding and legitimate United Nations*. Brussels: Foundation for European Progressive Studies, 2020, 264 p.