

Библиотека Института современного развития

Сергей Кулик

К ТЕМЕ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Тенденции. Альманах Института современного развития.
Выпуск 4-й

Москва

2017

Оглавление

Введение.....	3
Вызовы климатических изменений: к повестке международного сотрудничества.....	4
Интернет: о вызовах модели глобального управления.....	13
Глобальная безопасность здоровья.....	20
Содействие международному развитию: к прагматичному подходу России.....	27
О неформальных механизмах глобального управления.....	35
Ценности и развитие в глобальном срезе.....	43
О противодействии глобальным рискам.....	47

Введение

В предлагаемом сборнике отобраны статьи из аналитического бюллетеня Института современного развития с 2014 г. по теме глобального коллективного управления в преодолении ряда нетрадиционных угроз и вызовов, чреватых серьезными встрясками планетарного охвата. В силу очевидного доминирования в российском дискурсе проблем т. н. «традиционной безопасности» конфликтно-силового порядка и геополитических раскладов, этой теме недостает должного и адекватного внимания. ИНСОП уже длительное время ей занимается, предлагая свои оценки на отечественных и международных площадках. Более ранние работы, опубликованные в аналитическом бюллетене, представлены в сборнике «Тенденции. Альманах Института современного развития. Июнь 2012 — декабрь 2013» (М., 2014).

По нашему мнению, рассматриваемые вопросы, несмотря на динамичные изменения международной обстановки и российских подходов, не только сохраняют актуальность, но и становятся все более востребованными как для граждан России, так и для всех людей мира. А это требует от нашего экспертного сообщества глубже заняться нетрадиционными вызовами глобального порядка, поисками путей их коллективного купирования и нейтрализации. Тем более, что речь идет о сообществе такой ведущей державы, как Россия, призванной предлагать широкую мировую повестку для будущего, не ограниченную геополитическими и военно-силовыми темами — пусть и крайне злободневными.

Вызовы климатических изменений: к повестке международного сотрудничества

Аналитический бюллетень Института современного развития, №52,
сентябрь 2016

В своем выступлении на 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 23 сентября 2016 г. глава российского МИДа С. Лавров уделил основное внимание угрозам в сфере традиционной безопасности. Кроме этого он остановился на новых успехах международного сотрудничества в борьбе с климатическими изменениями.

«Большим событием в деятельности ООН стало подписание Парижского соглашения о противодействии изменению климата. Выполнение добровольно объявленных странами национальных вкладов должно обеспечить достижение зафиксированной в нем цели — не допустить повышения мировой температуры более, чем на 2 градуса Цельсия. Чтобы добиться успеха, теперь необходимо выработать четкие правила и процедуры выполнения положений Парижского соглашения с учетом интересов всех стран-участниц процесса. Приоритетное значение в этом контексте приобретает запуск зафиксированных в шестой статье Соглашения рыночных и нерыночных механизмов сокращения выбросов парниковых газов. В конечном итоге это будет иметь важнейшее значение для предотвращения нарушения конкурентной среды и противодействия переносу грязных производств из одних стран в другие в ущерб достижению целей устойчивого развития»¹.

В преддверии одобрения мировым сообществом этого документа в конце 2015 г. его важность вместе с необходимостью активизировать борьбу с климатическими

¹ Выступление министра иностранных дел России С. В. Лаврова на 71-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йорк, 23 сентября 2016 г.; http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2468262

изменениями отмечал президент России В. Путин на предыдущей Генеральной Ассамблее ООН. Таким образом, российские власти особо выделяют из числа нетрадиционных угроз безопасности изменения климата.

Эта проблема превратилась в транснациональную, опасную серьезными глобальными потрясениями. Такие потрясения не ограничиваются ухудшением собственно экологической ситуации. Здесь очевидна взаимосвязь различных вызовов — тяжесть финансового бремени для противодействия климатическим изменениям отражается на возможностях помощи беднейшим странам, должного обеспечения глобальной продовольственной безопасности и др.

Например, эта связь прослеживается в треугольнике «изменение климата — дефицит ресурсов — демографические процессы». С ростом населения Земли и мирового среднего класса повысится потребление пресной воды, продуктов питания и энергии. Это уже сейчас вызывает опасения на предмет баланса спроса и предложения.

Если исходить из прогноза численности населения в более 8 млрд человек в 2030 г., то к этому времени потребность в продуктах питания увеличивается на 50%, в обеспечении пресной водой — на 40%, а в производстве энергии — на 40%². В свою очередь, климатические перемены чреваты учащением засух и природных катаклизмов, что будет также стимулировать расширение миграционных потоков.

Повышается и финансовая нагрузка на государства и мировое сообщество. Согласно данным американского НАСА, с 1880 по 2012 гг. температура на планете повысилась на 0,85 градуса по Цельсию. Ежегодно уровень мирового океана возрастал на 1,7 мм с начала прошлого века и намного быстрее — на 3,2 мм — с 1993 г. С новой динамикой распространения засух урожаи зерновых в среднем в мире в последнее время

² Future State 2030: The Global Megatrends Shaping Governments / KPMG International, 2014, p. 42.

сократились на 6%. С 1980 г. по 2012 г. наблюдались более 7,5 тыс. случаев наводнений, засух, ураганов и пиков температур. За последние два десятилетия такие случаи затронули более 4,4 млрд человек с ущербом для мировой экономики, по меньшей мере, в 2 трлн долл. Если продолжится повышение температуры хотя бы на 2,5 градуса по Цельсию, то потери мирового ВВП составят от 0,2 до 2%³.

Огромные экономические издержки вместе с социальными могут перекидываться на поле традиционной безопасности государств и целых регионов и повышать конфликтный потенциал. К тому же многие водные ресурсы находятся в ведении сразу нескольких стран, и их растущий дефицит чреват транснациональными конфликтами.

Всемирный экономический форум (ВЭФ), чьи ежегодные доклады по глобальным рискам приобрели особую популярность среди политиков, экспертов и предпринимателей, эти риски разбивает на несколько групп. К отдельной отнесены экологические; она включает дефицит питьевой воды, неспособность к адаптации и смягчению климатических изменений, ежегодный прирост экстремальных природных явлений, сокращение биоразнообразия и вероятный коллапс экосистем. В эту же категорию добавлено дальнейшее распространение различных заболеваний и эпидемий.

В другую, «социальную», категорию рисков среди других вошли дефицит продовольствия и высокая социальная нестабильность. А в еще одну — «геополитическую» — провалы в международном регулировании и управлении⁴.

Таким образом, в этой разбивке климатические изменения увязаны с другими рисками как внутри своей, так и в соседних

³ Global Trends 2015—2025. Divergence, Disruption, and Innovation. Twelve key trends will shape the global outlook and operating environment through 2025 / A.T.Kearney Global Business Council, October 2015, pp. 14—15; <https://www.atkearney.com/documents/10192/6823532/Divergence%2C+Disruption%2C+and+Innovation.pdf/46a91bee-a805-442a-b962-bf4db07c77f4>

⁴ Global Risks Report 2016. 11th Edition / World Economic Forum, p. 11.

группах. Вместе с этим, при ранжировании групп рисков, начиная с первого доклада ВЭФ (2007 г.) и до 2014 г., в лидерах была группа экономических рисков, за которой следовали экологические. После 2014 г. по мере существенного повышения рисков геополитических и связанных с развитием информационно-коммуникационных технологий (прежде всего, риски в киберпространстве) экологическая группа свое место сохранила.

Степень рисков требует адекватного управления изменениями климата. Международное взаимодействие осуществляется под эгидой Рамочной конвенции ООН по изменению климата (РКИК ООН), принятой в 1992 г. для стабилизации концентрации парниковых газов в атмосфере на безопасном для изменения климата уровне. У РКИК ООН два основных направления — сокращение выбросов парниковых газов и адаптация к последствиям изменения климата.

В 1997 г. Конвенция была подкреплена Киотским протоколом — более конкретным документом, устанавливавшим на 2008—2012 гг. более строгие обязательства для промышленно развитых стран. Протокол был продлен (Киото-2) на 2013—2020 гг., но уже с меньшим числом государств-участников.

Переговоры по новому, более комплексному и с расширенным составом подписантов соглашению взамен Киото-2 начались в 2007 г. На профильном саммите ООН в Копенгагене в 2009 г. попытки достичь консенсуса окончились неудачей. Через пару лет была создана новая площадка для переговоров.

Замедление поисков согласия шло параллельно с нарастанием беспокойства все большего числа стран и межгосударственных механизмов по поводу динамики повышения температуры планеты. 2015 г. признан самым теплым за всю историю наблюдений Всемирной метеорологической организации (предыдущий «рекордсмен» — 2014 г.). Это обусловлено прежде всего беспрецедентной концентрацией в атмосфере парниковых газов. Среди них

доминирует углекислый газ из-за сжигания ископаемого топлива; уровню его повышения также способствует вырубка лесов. Две трети мировых выбросов углекислого газа приходится на десятку государств с лидерством Китая, США, Индии и России.

Неудивительно, что несмотря на жесткие разногласия, сопровождавшие Киотский процесс, в самое последнее время проблема изменения климата превратилась в объединяющую государства и одну из ключевых в мировой повестке, заслоняя многие другие нетрадиционные угрозы безопасности жителей Земли. В ее обсуждение вовлекаются такие ведущие платформы (помимо РКИК ООН), как Генеральная Ассамблея ООН, «Группа 20», БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай и Южная Африка), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС) и др.

На этом фоне заметны успехи в воздействии внешних импульсов на активность в самих государствах. В отличие от истории Киотского протокола, к которому не присоединились многие ведущие страны и который с его изъятиями в национальных обязательствах исполнялся участниками не без огрехов, государства резко повысили активность на национальном уровне.

Анализ законодательства 99 стран, на которые приходится 93% от общего объема парниковых газов, показал, что к концу 2014 г. было принято 804 закона и постановления по этой части. Для сравнения: в 1997 г. (год принятия первого Киотского протокола) их было лишь 54, а в 2009 г. — 426⁵. Можно утверждать о взрывном росте национальных инициатив.

Принятое на Климатическом саммите в Париже в декабре 2015 г. соглашение уже обязывает государства и компании сократить выбросы парниковых газов во избежание прироста средней температуры к концу века выше 2 градусов по Цельсию, ставя желаемую планку ограничения на уровне 1,5 градуса. Оно

⁵ The 2015 Global Climate Legislation Study. A Review of Climate Change Legislation in 99 Countries, p. 12; www.lse.ac.uk/grathamstitute/legislation

также предусматривает выделение развитыми странами 100 млрд долл. на решение экологических проблем преимущественно для развивающихся стран.

Фактически соглашение засвидетельствовало отход мирового сообщества от предыдущей позиции: изменение климата — прежде всего внутренняя проблема государств, а не предмет для коллективного решения. При этом соглашение не явилось исключительно делом государств и было выработано при заметном воздействии неправительственных организаций.

Вместе с тем, документ должен еще показать свою отдачу и соответственно может оказаться под огнем критики. Например, вполне возможны отказ от него или несоблюдение его положений кем-то из ведущих участников. Напомним, что процесс ратификации всеми участниками еще не завершен.

Парижское соглашение оценивают как важный позитивный результат коллективного управления. Оно может существенно сократить потребление ископаемого топлива уже при жизни нынешнего и следующего поколений. Повышение стимулов для развития возобновляемой энергии способно оказать заметное воздействие на национальные экономики. Ключевая движущая сила для достижения согласия, угроза экологической катастрофы, дополняется экономическими преимуществами для государств от масштабного внедрения таких источников энергии.

Отсюда появляется новый большой рынок — поле для конкуренции и роста сопутствующих разногласий между ведущими странами. Эти разногласия будут касаться переориентации производства на новые экологические и технологические стандарты. Если не вписаться в эти стандарты в течение ближайших лет, то конкурентоспособность может пострадать.

Это относится и к России. Для нее сокращение неэкологических технологий в энергетике, не говоря об отказе от них — крайне болезненный вопрос. Например, повышение экологических стандартов в производстве электроэнергии (на

которое в мире приходится почти 40% общего объема выбросов) чревато сокращением добычи и экспорта угля. Особенно это касается такого перспективного рынка, как Китай, где повышение экологических стандартов и развитие экологически чистых технологий возведены на уровень национальных стратегий.

К тому же к соглашению неоднозначно относятся в коридорах власти. А значительная часть делового сообщества России весьма негативно воспринимает его из-за необходимости серьезных затрат на модернизацию производства.

Однако Москва парафировала Парижское соглашение. Отчасти это обусловлено пониманием настроений мирового сообщества и целесообразности следования его правилам, чтобы не превратиться в объект критики и «виновника всех бед». До принятия соглашения подобная критика была направлена преимущественно на США и Китай, не подписавшие Киотский протокол (в отличие от России).

Интерес Китая к соглашению, помимо ухудшающейся экологической ситуации, был обусловлен целым рядом мотивов. Один из них — быстрые успехи в разработке технологий возобновляемой энергии и наступление на нескольких важных для них рынках. Это позволяет в том числе через глобальные договоренности по снижению выбросов парниковых газов существенно нарастить внешнеэкономические преимущества. Китай уже потратил более 100 млрд долл. на строительство инфраструктуры для производства «чистых» технологий и энергии (солнечная, ветряная и др.).

В свою очередь, до подписания соглашения в Париже Россия занимала скорее выжидательную позицию с весьма скромным набором предложений о сокращении выбросов. В таком выборе просматривалось и ожидание возможных перемен в политике США и Китая: без их присоединения соглашение во многом утрачивало бы смысл, а такая вероятность не исключалась.

Тем не менее, Россия осуществила целый ряд важных действий. Так, накануне конференции в Париже Москва дала обязательство уменьшить эмиссию парниковых газов на 20—25% к 2030 г. по сравнению с 1990 г. Россия также выполнила одной из первых сроки предоставления «предполагаемых национально определяемых вкладов», что требовалось для подписания соглашения.

К тому же еще в 2009 г. была утверждена «Климатическая доктрина Российской Федерации», которая ориентирует на разработку соответствующих законов и подчеркивает необходимость укрепления сотрудничества на международном уровне. В 2013 г. подписан указ о сокращении выбросов на 25% к 2020 г. от показателя 1990 г. (как видно, через пару лет, в канун встречи в Париже эти обязательства были откорректированы). Поставлена задача повысить долю электроэнергии от возобновляемых источников (данный показатель, впрочем, также стал меняться в сторону более скромных обязательств).

Но развитие системы углеродного госрегулирования по-прежнему идет крайне медленно. Лишь к сентябрю 2017 г. планируется принять «Концепцию госрегулирования выбросов парниковых газов».

Россия способна существенно повысить свою роль и превратиться в одного из ключевых участников реализации соглашения. К тому же, ее напрямую затрагивают климатические вызовы. Россия несет и будет нести серьезные экономические потери от изменения климата. Например, без должных мер в сельском хозяйстве ежегодные потери от обусловленного такими изменениями снижения урожайности к 2020 г. оцениваются в пересчете на американскую валюту в 3,5 млрд долл.⁶

⁶ Экономический анализ влияния изменения климата на сельское хозяйство России: национальные и региональные аспекты (на примере производства зерна) / Научно-исследовательские отчеты Oxfam. Апрель 2013, стр. 3.

Не стоит также забывать, что Россия является своего рода «мостиком» между различными группами стран в противодействии изменению климата. Она участвует в составе Зонтичной группы вместе с Австралией, Канадой, США и Японией. В рамках БРИКС Москва и Пекин создали совместную рабочую группу «по развитию и изменению климата». Это дает России определенные преимущества как модератору, ведь значительные разногласия касательно поиска необходимых ресурсов для ответа на климатические вызовы — а также взаимный поиск виноватых — проходят по границе «Север-Юг».

Интернет: о вызовах модели глобального управления

Аналитический бюллетень Института современного развития, №32,
январь 2015

В свое время проблематика управления Интернетом была отдана на рассмотрение преимущественно технологическому сообществу под неусыпным вниманием США. В таких условиях сформировался существующий режим.

Американский пристальный взгляд на ход дискуссий, расстановку сил на важных форумах и эволюцию национальных позиций и настроений по поводу того, что принято называть глобальным управлением Интернетом, вполне понятен и даже логичен. Родитель Интернета с его крупнейшими технологическими ресурсами и корпорациями не мог не стать закоперщиком в организации структур, рамок и механизмов управления Интернетом.

Не удивительно, что центральные серверы оказались на территории Соединенных Штатов. Под американским патронатом фактически работает головная организация по функционированию Интернета — Корпорация по управлению доменными именами и IP-адресами (ICANN). Она к тому же исполняет функции Администрации адресного пространства Интернет (IANA). А эти функции находятся под формальным контролем структуры министерства торговли США — Национальной администрации по телекоммуникациям и информации (NTIA). В общем, это не дает основание экспертам рассматривать ICANN в качестве полностью саморегулируемой организации.

У США относительная монополия глобальных операторов интернет-сервисов (Google, Microsoft, Twitter, Yahoo, Facebook и др.). Это дало возможность выстроить централизованную систему данных о клиентах и производимого последними контента. Что вызывает растущее раздражение

соответствующих служб ряда государств, включая американских союзников.

Единой же специализированной на регулировании Интернета международной организации не создано. Та же ИСААН, фактически управляя критическими ресурсами Интернета, не обладает согласованным международным мандатом для своей работы. К тому же она не является организацией, в которой были бы представлены все страны.

В сферу регулирования вовлекаются самые разные и сложные темы — начиная от защиты частной жизни и кончая защитой инфраструктуры от проникновения террористов или национальных структур других государств. А в обсуждении вопроса о целесообразности отдельной и всеохватывающей площадки (например, в рамках ООН) далеко до хотя бы предварительного согласия большей части международного сообщества. Предлагаются различные варианты такой площадки, но они не претендуют на всеохватность. Например, та же ИСААН намекает на образование своего рода аналога Совета Безопасности ООН в формате «координационного совета» с 20 членами и 5 постоянными членами с привлечением представителей правительств, бизнеса и общественности для рассмотрения их жалоб и предложений.

В последние годы повышенное внимание государств из растущего списка недовольных существующим режимом обращено к Международному союзу электросвязи (МСЭ), работающему под эгидой ООН. Он был образован задолго до появления Интернета и занимается вопросами регулирования систем связи. Постепенно, под давлением политического и технологического свойства Союз все активнее вовлекается в «дела Интернета», опираясь при этом на т. н. «мультистейкхолдерную модель» (МСМ) управления Интернетом (multistakeholder model).

На эту модель ориентируется и другая важная международная площадка — Форум по управлению Интернетом

(Internet Governance Forum). На нем участники могут обмениваться наилучшими практиками и опытом, а также предлагать полезные, по их разумению, мысли о развитии Интернета. Но он также не отвечает за разработку и принятие решений по глобальному управлению Интернетом.

По мере усиления роли Интернета в расширяющемся списке сфер, от национальной безопасности до экономического развития, неизбежным становился происшедший совсем недавно взрыв интереса политиков и государственных структур к теме его регулирования. Во многом заинтересованность продиктована желанием усилить позиции национальных правительств как внутри, так и на международном уровне.

С одной стороны, значительное большинство государств поддерживает МСМ с оговорками о необходимости ее определенной модификации. С другой — усиливаются предпочтения т. н. «многосторонней модели» (multilateral model) — ММ. В весьма упрощенном виде она подразумевает решение вопросов по межгосударственным каналам и через подписание договоров и соглашений многостороннего или двустороннего порядка. Другими словами, она рассчитана на решающий (если не единственный) голос национальных правительств.

МСМ, являясь основой существующего режима, ориентирована на иной принцип процесса и механизмов разработки и принятия решений. Одобренное международным сообществом определение «управления Интернетом» относится к 2005 г. Тогда Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества под эгидой ООН зафиксировала, что это — «разработка и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, в соответствии с их ролями, разделяемых принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, которые формируют эволюцию и использование Интернета».

Здесь речь идет о согласии с МСМ. Суть модели состоит в участии всех «заинтересованных сторон» (стейкхолдеров), к коим

относятся деловые круги, гражданское общество, технические сообщества и правительства; в участии и «производителей», и «потребителей». Они вносят свой посильный вклад в обсуждение и принятие решений по поводу сохранения или изменения механизмов и процессов управления Интернетом.

На этой модели строится и работа ICAAN, позднее распространенная на международные площадки, в том числе в МСЭ. В ней состав коллегиальных и руководящих органов формируется из представителей всех указанных выше «заинтересованных сторон». При этом представители государства не обладают решающим голосом в принятии решений и имеют равный голос с другими стейкхолдерами. Однако фактически, как уже отмечалось, раздражение ведущих игроков обусловлено прямым или косвенным превалированием «заинтересованных сторон» из Соединенных Штатов, особо — правительства и корпораций. Это, несмотря на поддержку основных принципов МСМ, во многом обуславливает призывы к модификации модели. Такое «упущение» в ее практике энергично используется и адвокатами ММ.

МСМ представляет собой довольно нетипичную модель в сфере международного коллективного управления. В традиционной же безусловными лидерами или монополистами являются правительства и делегированные ими представители на ключевых международных площадках (как ООН). Это также вызывает определенную досаду у правительств некоторых государств касательно регулирования посредством МСМ.

К числу таких государств относятся и безусловно демократические, как, например, наши партнеры по БРИКС Бразилия и Индия. Эти страны с их развитыми структурами гражданского общества преимущественно недовольны весом и влиянием «пакетов» стейкхолдеров развитых государств в таких ведущих организациях, как МСЭ. И здесь важно взять на заметку, что они не подвергают остракизму МСМ, поддерживая ее и предлагая определенные модификации (с отличающимися акцентами).

Помимо дисбаланса сил между развитыми и развивающимися игроками, позиции этих стран объединяют интересы экономические и национального бизнеса. Это еще один раздражитель, стимулирующий активность сторонников модернизации режима.

В развивающихся экономиках сохраняется «отстающее развитие» национального бизнеса, которому не дают «развернуться» глобальные корпорации. Более того, последние в сотрудничестве со своими государственными органами вполне удовлетворены существующим режимом управления Интернетом и вряд ли заинтересованы в его значительных переменах во благо других стран. Жалобы по этому поводу все заметнее присутствуют в официальных заявлениях развивающихся государств.

Соответственно, при всей демократичности МСМ, может довольно быстро проявиться не только стремление, но и решимость для более справедливого распределения голосов при разработке и принятии необходимых решений. Этот вызов ведущим развитым странам уже обнаруживается на международных площадках, усиливая вероятность модификации наработанной схемы МСМ. Будь то более адекватное перераспределение ролей между бизнесом и государством в развитии и управлении интернет-ресурсами. Будь то более справедливое восприятие интересов стейкхолдеров одной страны на международных площадках, включая МСЭ. Хотя с более конкретными параметрами «адекватности» и «справедливости» авторы таких призывов еще не определились, подобные настроения, по меньшей мере, повышают актуальность темы корректировки нынешней модели.

Вместе с тем, полезно ориентироваться на то, что многие из ведущих развивающихся государств готовы к приемлемым договоренностям с развитыми государствами без подрыва основ существующего режима. В свою очередь, прошедший год ознаменовался встречным знаковым сигналом США о грядущих изменениях.

В марте 2014 г появились заявления о намерении Национальной администрации по телекоммуникациям и информации Министерства торговли США (NTIA) «передать ключевые функции системы доменных имен DNS глобальному сообществу заинтересованных сторон». Другими словами, о намерении отказаться от управления и координации интернет-адресов через ICAAN. Но при условии, что функции IANA не будут переданы ООН или «группе государств» и что будет обеспечена поддержка и укрепление МСМ.

Даже лишь заявленное знаковое намерение Вашингтона отражает осознание растущего внешнего недовольства существующим статус-кво. Но на этом фоне пока отсутствует выработанная международным сообществом «дорожная карта» на пути к принятию новых совместных правил и норм регулирования Интернета. Этому препятствует и излишняя политизированность проблематики регулирования Интернета, где перемешаны разного рода разногласия между отдельными странами или группами государств, которые напрямую часто этой проблематики не касаются.

Для работы над обновлением этого режима общие усилия полезнее направлять не на дальнейшее «перетягивание каната», а, по меньшей мере, на ускорение поисков адекватных норм регулирования Интернета для содействия мировому и национальному развитию на основе демократических принципов, равноправия и обеспечения суверенных прав всех государств. Вместе с тем, необходимо снять излишнюю политизированность обсуждений будущего Интернета.

Здесь полезно помнить, что «мультистейкхолдерная модель», требуя определенной модификации, все же ориентирована на демократические принципы; она дает возможность получить более сбалансированное представительство интересов государства, бизнеса и общественности в регулировании Интернета. Многосторонняя модель, предполагающая доминирующую роль государства, больше рассчитана на решение отдельных проблем, в том числе непосредственно связанных с Интернетом. К ним относятся,

например, проблемы защиты от угроз безопасности в сфере использования ИКТ и самих ИКТ. Решения хотя бы по части из них могли бы приниматься в рамках международных и двусторонних соглашений и договоров.

Не случайно многие эксперты озабочены поиском необходимого баланса между этими моделями (в зависимости от специфики тех или иных многообразных проблем регулирования Интернета) во благо позитивного воздействия Интернета — прежде всего на развитие экономики и социальной сферы. Этот поиск существенно усложнен быстрым расширением сфер прямого или косвенного влияния Интернета. Поэтому понятно доминирование мнения, что глобальное регулирование Интернета настолько многоуровневое и комплексное, что вряд ли может быть охвачено каким-то договором или соглашением между странами или группами стран. Скорее, первоочередная задача может ограничиваться кодификацией «правил и принципов поведения», одобренных, скажем, в рамках ООН. Но эти правила должны разрабатываться и приниматься с участием не одной, а всех заинтересованных сторон. Это вполне понимают и многие партнеры России из развивающихся экономик.

Вместе с тем, специалисты обращают особое внимание на необходимость баланса сил и распределения ролей между государством, бизнесом и обществом в рамках нынешней и модифицированной МСМ. Даже те (особенно из развивающихся стран), кто упирает на усиление роли государства, выражают беспокойство перспективой чрезмерного доминирования государства или его амбициями «диктовать свои условия». Поэтому МСМ, в их представлении, при своем совершенствовании призвана «выдержать удар» вероятных излишних appetitов отдельных государств. А для этого она должна показать свою гибкость в ответах на возникающие риски и проблемы регулирования Интернета, а также свою демократичность в представительстве интересов всех стран и их стейкхолдеров.

Глобальная безопасность здоровья

Аналитический бюллетень Института современного развития, №24/25,
май-июнь 2014

Неприятным отголоском украинского кризиса стало нежелание семи членов «Группы восьми» (G8) продолжить сотрудничество с Россией в этом формате. Во всяком случае, на время, — которое, хочется надеяться, будет непродолжительным.

Отголоском тем более неприятным, что случилось это в период российского председательства на важном неформальном форуме лидеров ведущих стран мира. Саммит Группы планировался в Сочи в начале июня. Вместо этого «семерка» собралась 4—5 июня в Брюсселе.

На решение коллег сразу, 26 марта отреагировал глава нашего МИДа С. Лавров: «Многие считают, что «Группа восьми» сыграла свою роль, потому что с образованием G20 все экономические и финансовые вопросы обсуждаются именно там, в то время как G8 сохранила смысл своего существования, прежде всего, поскольку являлась форумом разговора ведущих западных стран и России... Если западные партнеры считают, что этот формат изжил себя, то так тому и быть. Возможно, в качестве эксперимента можно посмотреть год-полтора, как без него живется». Тогда же пресс-секретарь российского президента Д. Песков отметил, что Россия будет продолжать сотрудничество по проблематике G8 с теми странами, которые готовы к такому взаимодействию.

«Группу восьми» часто критиковали за очевидный акцент на проблематике безопасности в ее традиционном понимании — конфликтах, разоружении, борьбе с терроризмом и т. п. Но постепенно повестка дня расширялась, ставились иные важнейшие вопросы глобального порядка — с акцентом на социально-экономическое развитие.

К началу нашего председательства у членов Группы уже появилось понимание целесообразности обсуждать в комплексе наиболее острые риски безопасности для человечества в целом и отдельных граждан — от предотвращения конфликтов до потребностей государств во благо внутренней стабильности. Обозначилось стремление вырабатывать на этой основе общие позиции и механизмы управления такими рисками.

Москва выбрала приоритетными пять тем: антинаркотическое сотрудничество; борьба с терроризмом; урегулирование конфликтов; управление рисками природных и антропогенных катастроф; глобальная безопасность здоровья. Под общим лозунгом «Управление рисками для обеспечения устойчивого роста в безопасном мире».

Первые три темы довольно громко звучали на саммитах «восьмерки» и ранее. Природным и антропогенным катастрофам уделялось меньше, но все же достаточно внимания. А вот проблематика глобального здравоохранения слабее присутствовала в дискуссиях лидеров G8. Пожалуй, впервые она стала заметна в повестке именно во время российского председательства 2006 г.

Тем не менее, «восьмерка» благодаря своему значительному политическому весу внесла существенный вклад в «продвижение» темы. По инициативе или при поддержке Группы за последние годы возникли и успешно работают Глобальная инициатива по искоренению полиомиелита, Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации, Глобальный фонд по борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией, Механизм предварительных обязательств по закупкам вакцин, Мускокская инициатива по борьбе с детской и материнской смертностью (по названию места проведения одного из саммитов Группы) и др. Напомним также, что во время российского председательства в 2006 г. была принята стратегия по борьбе с инфекциями.

Именно усилиями участников этого «клуба» во многом объясняются заметные успехи в борьбе с ВИЧ/СПИД, малярией и туберкулезом. Эта программа по-прежнему требует внимания

ведущих международных форумов. Критически важным был вклад «восьмерки» в успех Глобальной инициативы по искоренению полиомиелита, а сейчас столь же весомая поддержка необходима для реализации этой инициативы особенно в Афганистане и Нигерии.

Российское председательство планировало уделить большое внимание глобальному сотрудничеству в сфере здравоохранения, борьбы с инфекциями и неинфекционными заболеваниями (НИЗ). Фактически речь шла о том, чтобы в рамках «восьмерки» началось обсуждение формирования интегрированного подхода в глобальном управлении рисками для здоровья.

Чтобы объяснить суть такого подхода, ограничимся двумя примерами. Возьмем далекую, казалось бы, тему борьбы с терроризмом. Одна из главных задач для здравоохранения по-прежнему состоит в расширении программ вакцинации населения развивающихся стран. Однако радикальные группы и альянсы («Талибан», «Боко Харам» и др.) на подконтрольных им территориях под разными предлогами препятствуют деятельности организаций, занятых такой работой. Дело этим не ограничивается — известны случаи убийств занимавшихся вакцинацией сотрудников и их охранников — например, в Пакистане.

В повестку глобального здравоохранения все активнее включаются вопросы безопасности продуктов питания. Эти продукты — источник около 70% инфекций. Глобализация цепи поставок пищевых продуктов обуславливает необходимость укреплять продовольственную безопасность на мировом уровне. Этими вопросами также предстояло серьезно заняться на саммите «восьмерки».

В целом, «Группа восьми» (особенно после российского председательства в 2006 г.) стала одним из лидеров среди различных мировых и региональных площадок, участвующих в разрешении проблем глобальной безопасности здоровья. Она не только выдвигала разного рода инициативы (добавим Аквильскую инициативу 2009 г. по продовольственной безопасности), но одновременно оказывала серьезное содействие

специализированным мировым институтам и механизмам, в том числе Всемирной организации здравоохранения.

По мнению директора Департамента по глобальному предупреждению и реагированию Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) И. Нутэлл, высказанному в феврале, «лидерство Российской Федерации в вопросах укрепления глобальной безопасности здоровья может обеспечить мощный импульс усилиям ВОЗ и ее стран-участниц путем поддержки различных существующих программ, стратегий и планов, которые были созданы для решения таких проблем, как... реализация дорожной карты по забытым тропическим болезням и стратегии продовольственной безопасности, разработка плана устойчивости к противомикробным препаратам, а также готовность к пандемии гриппа и реализация МСПП»⁷.

МСПП — это Международные медико-санитарные правила, которые были приняты ВОЗ в 2005 г. Все 194 государства, входящие в эту организацию, взяли на себя обязательства обмениваться информацией и опытом в случае обнаружения рисков эпидемии, чтобы своевременно предпринять должные действия для уменьшения масштабов распространения болезней. Однако к июню 2012 г., предписанному контрольному сроку, только 40 стран выполняли принятые ими же требования Правил. Одна из задач «восьмерки» заключалась в том, чтобы дать необходимый политический импульс для хотя бы существенного расширения списка государств, четко соблюдающих обязательства по МСПП. Это весьма важная проблема: если правительство оперативно (в течение суток) не сообщает о вспышке заболевания, то риск пандемии резко возрастает. На такую задачу обратило пристальное внимание наше председательство в G8.

При всех очевидных успехах уровень международного сотрудничества в сфере здравоохранения все же пока не

⁷ «Группа восьми» в борьбе с инфекционными болезнями. Мнение эксперта. — Официальный сайт российского председательства в «Группе восьми», 14 февраля 2014; <http://www.g8russia.ru/interview/20140214/983219988.html>

обеспечивает должного решения накопившихся проблем и реагирования на появление новых. Постоянно растут риски распространения и возникновения инфекций. Усложняются вызовы устойчивости к бактериальным заболеваниям. Несмотря на существующие возможности эффективного противодействия значительной части инфекционных заболеваний, на эту часть приходится почти половина смертей в бедных государствах мира.

Вместе с тем, на одно из первых мест в глобальной повестке выдвинулась тема неинфекционных заболеваний. Она всё активнее обсуждается в ООН и ВОЗ. К НИЗ относятся рак, диабет и др.; на них приходится основная часть смертей. Рассчитано, что половины из этих смертей можно было бы избежать. Существенное увеличение случаев таких заболеваний оказывает все более сильную нагрузку на национальные системы здравоохранения и финансовые ресурсы. Экономические издержки от распространения НИЗ растут — причем и в развитых государствах.

Государства несут огромные экономические потери также из-за возникновения новых инфекций. При этом прогнозируется, что данный процесс продолжится.

В целом проблемы здравоохранения оказывают все более заметное негативное воздействие на социальное и экономическое состояние стран мира, особенно развивающихся. Поэтому экономические соображения играют не последнюю роль в планах укрепления глобальных механизмов здравоохранения. В свою очередь, немаловажное значение имеют мотивы предотвращения внутренних рисков, связанных с нежелательными социальными и даже политическими последствиями вспышек различных заболеваний.

Перед ведущими участниками международных механизмов, призванных заниматься проблемами глобальной безопасности здоровья, объективно стоят весьма актуальные задачи, решению которых могло способствовать российское председательство в «восьмерке». Среди таких задач — расширение возможностей для предупреждения новых

инфекций и должного реагирования на них, усиление сотрудничества по профилактике инсультов, увеличение масштабов программ иммунизации.

Пока не все осознают усиливающуюся взаимосвязь вопросов безопасности здоровья с другими вопросами мирового развития. Это проявляется, например, в дефиците должной координации механизмов в рамках ООН, а также в недостаточном внимании ряда ведущих мировых площадок к этой проблематике. С учетом важной роли России в глобальных процессах, ее действительного и потенциального вклада в укрепление глобальной безопасности здоровья, эту тему нужно развивать с российским участием на таких форумах, как «Группа 20», на специализированных площадках ООН — наряду с региональными и иными форматами.

О важности этих форматов свидетельствует проблема финансирования. После относительно благоприятного периода, с началом финансово-экономического кризиса 2008—2009 гг. здесь стали возникать заметные трудности. В свою очередь, эти трудности высветили недостатки, касающиеся дублирования механизмов и различных программ помощи. Поэтому особую актуальность приобретают задачи оптимизации в управлении профильными национальными, региональными и международными структурами и координации их взаимодействия. Политический же импульс более эффективной реализации этих задач призваны давать авторитетные форумы, что в определенной мере и было сделано «Группой восьми».

Вместе с тем, учитывая, что основная часть средств в «общую копилку» предоставляется государствами, весьма затруднительно работать над долгосрочным планированием работы по решению мировых проблем безопасности здоровья — ведь национальные обязательства, как показывает практика, могут быстро меняться под предлогом возникновения трудностей разного рода. Поэтому одна из наиболее сложных задач состоит в нахождении источников, которые были бы предсказуемы в обозримый период. Взаимодействие и координация усилий ведущих игроков и международных

площадок могли хотя бы частично помочь ее решению. Несмотря на возможности семи членов Группы в содействии выполнению этой задачи, без России оно заметно усложняется.

В этой связи отметим еще одну проблему. При обсуждении глобальной безопасности здоровья все больше внимания уделяется необходимости вовлекать деловые круги, частный бизнес в финансовую и иную поддержку международных инициатив. Подчеркивается, что ведущие глобальные и региональные площадки должны усилить политические сигналы, призванные серьезно заинтересовать эти круги в решении национальных, региональных и мировых проблем безопасности здоровья как важной части всего комплекса вопросов международного развития.

До мартовского решения «семерки» российское председательство в G8 заметно повышало интерес делового сообщества России к рассматриваемой теме. Но с заморозкой сотрудничества этот импульс от государства может ощутимо ослабеть.

Переформатирование «клуба» неизбежно несет те или иные издержки для решения проблем глобальной безопасности здоровья — как и актуальных задач по реформированию подходов многостороннего сотрудничества. Тем не менее, России не стоит ослаблять свою роль и усилия в решении этих общих проблем — в том числе на других авторитетных площадках.

Не нужно забывать, что, как уже отмечалось выше, задачи безопасности здоровья все теснее переплетаются с экономическими, социальными и иными вызовами развитию не только отдельных стран и регионов, но и всего мира. И эти вызовы все громче будут стучаться в двери международных структур, которые данной темой пока достаточно не занимаются. Не случайно повестка дня российского председательства обозначила четкую взаимосвязь между рисками для безопасности здоровья и рисками для устойчивого развития.

Содействие международному развитию: к прагматичному подходу России

Аналитический бюллетень Института современного развития, №23,
апрель 2014

20 апреля 2014 г. президент России подписал Указ «Об утверждении Концепции государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию». Событие долгожданное хотя бы потому, что отдача от Концепции 2007 г. была, по большому счету, весьма незначительной.

В соответствии с президентскими указаниями, данными в мае 2013 г., проект концепции должен был быть подготовлен к концу того же года. То, что срок утверждения был отложен, свидетельствует о серьезной доработке документа, в том числе из-за последних изменений в международной обстановке, переоценки возможностей страны, что потребовало пристального анализа программных приоритетов и внимания к адресной помощи вместе с тщательным аудитом эффективности политики содействия для интересов страны.

Предыдущая концепция 2007 г. была богата общими формулировками. Даже по немногочисленным официальным комментариям получалось, что она выполнила поставленные задачи лишь частично. В ее оценке можно было бы использовать и более жесткие характеристики. Складывалось впечатление, что уже на начальном этапе реализации концепцию задвинули в нижние папки внешнеполитического досье.

Между тем, содействие международному развитию (СМР) — одна из важнейших политических сфер деятельности государства, претендующего на лидирующие роли в мировой политике. Вовлеченность в программы СМР является серьезным инструментом для укрепления позиций страны-донора в

отдельных странах и регионах, обеспечения своих интересов в государствах-реципиентах помощи.

Использование этого инструмента внимательно отслеживают правительства стран, выделяющих существенные суммы на программы СМР, постоянно внося определенные коррективы в свои предпочтения. Крайне немаловажное в их подходах — они вдумчиво занимаются планированием приоритетов и действий на весьма длительный период, опираясь на сформулированные внешнеполитические ориентиры на обозримую перспективу. Вот этого России явно не хватало в реализации Концепции 2007 г. — во всяком случае, до совсем недавнего времени. Поэтому на потребность определенного пересмотра наших подходов к СМР и принятия нового документа ИНСОР неоднократно обращал внимание еще с середины 2012 г.⁸

Нынешний документ заметно более емкий и конкретный, нежели предыдущий. Авторы постарались по возможности избегать общих фраз и призывов, сосредоточиться на подборе более приземленных формулировок. Но эти формулировки оставляют довольно широкое поле для маневра исполнителям Указа и вовлеченным в реализацию Концепции организациям и экспертам. Главное же: на сей раз речь идет не столько об участии России в международном режиме СМР, сколько о собственной политике на этом направлении с заметным акцентом на учет национальных интересов в использовании инструментов программ содействия.

В документе 2007 г. предлагалась следующая ориентировка — СМР «будет осуществляться Российской Федерацией, главным образом, в форме помощи, предоставляемой на многосторонней основе, то есть путем внесения добровольных и целевых взносов в международные финансовые и экономические организации, прежде всего в

⁸ С. Кулик. Содействие международному развитию и «мягкая сила». — Аналитический бюллетень Института современного развития, вып. 1, июнь 2012; С. Кулик. Россотрудничество в программах содействия международному развитию. — Аналитический бюллетень Института современного развития, вып. 6 (13), июнь 2013.

программы, фонды, спецучреждения ООН, региональные экономические комиссии и другие организации, реализующие программы развития, участия в финансировании глобальных фондов, а также в реализации специальных международных инициатив, осуществляемых в рамках «Группы восьми», Всемирного банка, МВФ, организаций системы ООН».

Мы привели сей параграф, чтобы засвидетельствовать данную документом (базовым на этом важном направлении зарубежной работы) установку на приоритет многосторонних каналов выделения наших собственных средств на внешнюю помощь и внушительный список их получателей и распределителей. Напомним, что на основе мировой практики Концепция выделяла три «основы» СМР — многостороннюю, трехстороннюю (страна-донор, международная структура (включая вышеназванные) и страна-получатель, с правом первой выбирать последнюю) и двустороннюю (страна-донор и страна-получатель). Содействие же через прямое, без посредника, взаимодействие с отдельными странами-реципиентами, судя по настрою Концепции, было отодвинуто на второй план.

Такой настрой авторов вполне объясним. До 2005 г. Россия была отнесена к получателям международной «официальной помощи в целях развития». Только по каналам Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) нам были предоставлены миллиарды долларов с начала 1990-х гг.

Одновременно Москва оказывала существенную финансовую помощь другим странам, прежде всего из Содружества Независимых Государств (СНГ). Эта помощь на деле превышала объемы средств, которые предоставлялись России в рамках СМР. К тому же не будем забывать, что еще с трудных для нее времен и до сего времени Россия списывает доставшиеся от Советского Союза долги многим государствам на десятки миллиардов долларов. При этом отдача с точки зрения интересов нашей страны и укрепления наших позиций в странах-должниках далеко не всегда очевидна.

С 2006 г. Россия официально вошла в клуб доноров. Но она еще не имела достаточных средств для оказания прямой помощи отдельным государствам ввиду обязательств оказания содействия через международные структуры. Эти обязательства принимались в том числе на таких важных международных площадках, как «Группа восьми». В нее входят ведущие доноры по СМР, и Москва нуждалась хотя бы в том, чтобы соответствовать уровню ее участника. Собственно, стимулом для принятия Концепции стало председательство России в «восьмерке» в 2006 г., когда она пообещала активно соучаствовать в СМР в роли донора.

В программах СМР государства-доноры, включая российских партнеров по «Группе восьми» и «Группе двадцати», естественно, исходят не только из понимания необходимости помощи другим странам, особенно бедным, для нужд сохранения стабильности в мире, социально-экономического развития или чисто гуманитарного характера. Они учитывают и собственные интересы в отдельных странах. Не удивительно, что значительное число ведущих доноров предпочитают в финансовом планировании заметный дисбаланс в пользу двусторонних связей по программам содействия. Например, у США более 80% внешней помощи идет по двусторонним каналам, а у Турции и вовсе более 90%.

На практике участие в многосторонней помощи — дело преимущественно филантропическое и в значительной мере обезличенное. Мы отдаем деньги своего рода посредникам, которые распределяют их по странам и программам.

За последние годы Москва выделяла примерно по полмиллиарда долларов в год на СМР, увеличив объем в 2013 г. до более 600 млн долл. Однако по доле от ВВП такой объем в разы отстает от среднего уровня ведущих государств-членов Организации экономического сотрудничества и развития (Россия в нее не входит). При этом, в отличие, повторим, от многих из них, на многостороннюю помощь у нас одно время уходило до 70%. В прошлом году, согласно заявлениям

Минфина, это соотношение было изменено в пользу двусторонней помощи — 60% на 40%.

В этой связи нужно сделать уточнение. В оценках распределяемых средств многое зависит от методики расчетов. Принятые международным сообществом методики принадлежат ОЭСР. Они по-прежнему отдают первенство в нашей помощи многосторонним каналам, но уже не с таким отрывом, как ранее.

Россия имеет право на собственные методики. Вопрос к последним следует адресовать касательно понимания «двусторонней помощи» — вместе или отдельно от трехсторонней с подключением международных структур. Если исходить из того, что в указанные 60% входит и трехстороннее содействие, то независимые, двусторонние каналы общения России с реципиентом продолжают проигрывать оставшимся двум.

Нынешний документ, избегая расшифровки трех форматов содействия, ставит задачу «усиливать акцент на адресные двусторонние программы оказания помощи и аргументировано определять государства-получатели помощи». Одним из новых критериев для «аргументированного определения» — «улучшение условий для осуществления торгово-инвестиционной деятельности в государствах-получателях помощи, в том числе путем упрощения процедуры трансграничного перемещения товаров и услуг».

Такой критерий обозначен в разделе «региональных приоритетов». Добавив к нему некоторые другие, как, например, «формирование в государствах-получателях помощи промышленного и инновационного потенциала», можно заключить, что содействие по двусторонним каналам должно внимательно учитывать экономические интересы России и ее деловых кругов при определении адресатов и программ помощи.

Как и в предыдущем документе, на региональном уровне приоритет принадлежит участникам СНГ с добавлением Абхазии и Южной Осетии. Но здесь не перечисляются отдельные ареалы (Африка, Ближний Восток и др.). Вместо этого второе место в списке отдано «государствам, имеющим

исторически сложившиеся дружественные связи с Россией». На третьем месте оказались также впервые появившиеся в Концепции «государства, участвующие в реализации совместных с Россией экономических и социальных проектов, представляющих взаимный интерес». Список заканчивается «развивающимися государствами, сотрудничество с которыми отвечает национальным интересам Российской Федерации».

В отличие от предыдущей Концепции с ее предпочтениями многосторонним каналам и туманными формулировками, с ее неписанным девизом «всем сестрам по серьгам», сейчас очевиден настрой на действительную, а не декларативную приоритетность постсоветского пространства, на более прагматические интересы, ориентированные в том числе на укрепление торгово-экономических связей и позиций отечественного бизнеса в государствах-реципиентах, на более взвешенный подход к составлению конкретного и относительно узкого списка получателей помощи.

В подтверждение тезиса о проведении собственной политики в сфере СМР и об отходе от предыдущей большей завязанности на участии в международных программах следует обратить внимание на акценты информационного и гуманитарного свойства. Например, появилось новое положение: «Информационное сопровождение государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию осуществляется всеми заинтересованными российскими участниками содействия международному развитию как в государствах-получателях помощи, так и в государствах, оказывающих содействие международному развитию».

Действительно, с информированием населения стран-реципиентов и международного сообщества о конкретных программах и объемах помощи со стороны России до недавнего времени у нас было плоховато. Да и наши вклады преимущественно в международные структуры отнюдь не способствовали эффективной информационной раскрутке сюжетов российской помощи. В этой связи напомним, что

значительная доля отечественных средств, направленных через международные структуры, распределялась в страны Центральной Азии. Информацию о двусторонней помощи легче и шире можно довести до сведения рядовых граждан.

Что касается гуманитарной составляющей, то заметен акцент на использование инструментов СМР для укрепления не только «позитивного восприятия» (что упоминалось в документе 2007 г.), но и нашего «культурно-гуманитарного влияния в мире». Это положение вошло в раздел задач по СМР «на глобальном уровне». Отметим, что список задач на этом уровне несколько сокращен, по сравнению с 2007 г., что дополнительно усиливает селективный и прагматичный подход.

В новой Концепции в разделе о «механизме реализации» не упомянуты ведомства, которым предписывается этим заниматься. В документе 2007 г. названы министерства иностранных дел и финансов. Включение Минфина было вполне объяснимо: именно оно, занимаясь внешним финансированием в целом, работало с международными структурами (с теми же Всемирным банком и МВФ). Поэтому приоритет многосторонней помощи вполне вписывался в деятельность этого ведомства — естественно при должном взаимодействии с МИДом.

При упоре на двусторонние каналы, на пространство СНГ и культурно-гуманитарную составляющую в «дальнем зарубежье» вполне очевидно усиливается роль Россотрудничества как структуры МИДа России. Напомним, что в майском указе за 2013 г. «Вопросы Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству» «содействие международному развитию» прямо включено в сферу компетенции Россотрудничества.

В целом, если расшифровать официальные формулировки Указа, то этому ведомству непосредственно вменена обязанность активно участвовать прежде всего в формате двусторонних программ СМР на широком пространстве — от планирования до адресной работы и мониторинга ее выполнения. А основным ареал его деятельности — все СНГ. К тому же (за скобками

Указа) именно Россотрудничеству было дано задание подготовить новую концепцию по СМР до конца 2013 г.

В утвержденной Концепции в том же положении о «механизме» оговорено, что он включает Комиссию Российской Федерации по вопросам содействия международному развитию, которая еще будет создана для «обеспечения координации действий федеральных органов исполнительной власти». Как показывает опыт ведущих стран-доноров, эффективная разработка и реализация программ СМР нуждаются в едином ведомстве (в Великобритании это самостоятельный правительственный Департамент международного развития на уровне министерства, в Германии — Федеральное министерство по экономическому сотрудничеству и развитию, в Испании — специальное агентство при МИДе, в Японии — правительственное Агентство международного сотрудничества, в Италии — Генеральная дирекция МИДа).

Не прописывая отдельно ни МИД и подведомственное Россотрудничество, ни Минфин, Концепция в своих задачах и приоритетах все же больше сориентирована на сферы и полномочия Россотрудничества. Это тем более заметно при ее сравнении с предыдущим документом.

В целом, документ получился более приземленный, сориентированный в том числе на бережное отношение к финансам и большую отдачу от вкладываемых средств на программы содействия международному развитию. Не случайно внимание авторов документа обращено на аудит реализации программ и учет выделяемых средств.

Это тем более актуально, если из-за возможных проблем государство не сможет увеличивать объемы средств на СМР. Документ ориентирован на повышение отдачи от достигнутого уровня финансирования, а не на получение «дорогих подарков» от государства. Такой настрой целесообразен — независимо от динамики и направления финансовых потоков на нужды СМР.

О неформальных механизмах глобального управления

Аналитический бюллетень Института современного развития, №49, июнь 2016

В конце мая 2016 г. в японском национальном парке Исэ-Сима встретились лидеры «Группы семи» (Великобритании, Германии, Италии, Канады, Франции, США и Японии). Это третий саммит вне формата «восьмерки» — без России, участие которой было заморожено два года назад.

Напомним, что «Группа восьми» заменила «семерку» в 1998 г. с включением России. А «Группа семи» была образована в 1976 г., когда Канада присоединилась к созданной годом ранее площадке для дискуссий на высшем уровне шести ведущих государств. (В качестве наблюдателя с 1977 г. привлечено Европейское сообщество, затем — Европейский союз).

Решение по России было сформулировано в совместном заявлении других участников следующим образом: «Мы приостанавливаем наше участие в «Группе восьми» до изменения российского курса и до того времени, когда ситуация возвратится к временам содержательных обсуждений в формате «восьмерки». Тем самым речь пошла об уходе семи стран из прежнего формата с готовностью вернуться при отмеченных условиях. Но от перемены слагаемых сумма не меняется.

В ответ на решения 2014 г. Москва стала посылать сигналы, что вполне может обойтись без этой площадки. Они подкреплялись экспертными рассуждениями об общем ослаблении данного формата в мировом раскладе сил — будь то с Россией или, тем более, без нее.

Условия для «содержательных обсуждений» можно, скорее, интерпретировать в русле внешнеполитического поведения Москвы, прежде всего в сферах обеспечения безопасности и урегулирования различных конфликтов. При подготовке и на саммитах «восьмерки», как правило, претензии

к внутренним трендам в России старались не акцентировать — в заметном диссонансе с рядом высоких форумов при обсуждении тех же вопросов безопасности, например, с ОБСЕ. К тому же и в обменах мнениями и выработке позиций по преодолению «нетрадиционных угроз» заметных трений с Москвой не наблюдалось (во всяком случае, сравнительно с геополитическими вопросами). Наоборот, сохранялся конструктивный настрой.

Бурные споры с Россией до украинского кризиса возникали именно на внешнеполитическом треке. На последнем саммите «восьмерки» в 2013 г. семь лидеров не согласились с позицией России в поддержку сирийского президента, и дискуссия была довольно жесткой.

Не стоит забывать, что постепенно, причем в основном в период членства России, повестка саммитов расширялась и дрейфовала как раз в сторону нетрадиционных угроз безопасности. Заметное место, например, стали занимать вопросы «глобальной безопасности здоровья» жителей ведущих и развивающихся стран, климатических изменений, содействия международному развитию (прежде всего помощи беднейшим странам). И здесь Россия значительно больше вписывалась в этот формат, нежели в дискуссиях по разного рода геополитическим пертурбациям. А сама «восьмерка» с ее возможностями и каналами воздействия на международные структуры и многие государства немало поспособствовала активизации работы мирового сообщества на этих направлениях.

Что касается нашей, справедливо негативной реакции на решение «семерки» двухлетней давности, то полезно оценивать потенциал и перспективы этого формата без излишних эмоций и взвешенно. Впереди — разные сценарии, начиная от усиления противостояния с ним, в том числе через конкурирующие механизмы, и кончая восстановлением «восьмерки», не исключая варианты его пополнения другими странами.

В этой связи напомним, что обороты механизмов БРИКС и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) были заметно набраны не без усилий Москвы сразу после разрыва с «группой». Обе структуры — неформальная БРИКС и формальная ШОС — оцениваются как альтернативные «Группе семи» и как стимуляторы изменений сложившихся «правил игры», от мировых финансовых механизмов до международной архитектуры безопасности.

Но нельзя не считаться с тем, что на страны «семерки» приходится почти половина мирового ВВП. Хотя их доля снижается с 1990-х гг. и предполагается сохранение этого тренда в обозримом будущем, совместный формат остается одним из основных в категории неформальных (вместе с «Группой двадцати», включающей Россию) — по влиянию и использованию различных каналов воздействия на государства, международные и неправительственные организации, крупные корпорации для учета рекомендаций в расширяющемся списке направлений, уже далеко не ограниченном внешне- и военно-политическими делами. К тому же такое влияние не может не отражаться на поведении многих наших партнеров по БРИКС или ШОС, в том числе внутри этих форматов. (В этой связи также заметим, что пока не стоит излишне упираться на дальнейшее ослабление формата из-за выхода Великобритании из Европейского союза; возможно и иное развитие событий, что требует взвешенного и комплексного анализа).

При этом вполне очевидно, что нынешняя «семерка» многое теряет от неучастия России. Это касается как возможностей для решения целого ряда мировых вопросов, так и обеспечения внешних условий для эффективной деятельности «Группы семи».

Российская история участия в «восьмерке» предлагает повнимательнее присмотреться к неформальным площадкам высокого уровня и их роли в преодолении глобальных вызовов.

Повторим, что в отличие, например, от ООН и НАТО, нынешняя «семерка» не является формальным институтом с уставом или постоянной организационной структурой. Лишь председательствующая страна на ежегодной ротационной основе берет на себя ответственность за формирование повестки и нужную логистику. Министры и назначенные представители («шерпы») обсуждают на отдельных встречах профильные вопросы для вынесения их на саммит.

В организации подготовки и проведения саммитов опыт именно «Группы восьми» взят за основу «Группой двадцати» и БРИКС. Россия с успехом воспользовалась своей работой в «восьмерке» при отладке механизмов БРИКС, «Группы двадцати» и своем председательстве в них.

По сравнению со многими формальными механизмами, все эти форматы позволяют шире и энергичнее привлекать деловые и экспертные круги, приблизить их голос к ушам руководителей государств, легче продвигать через прямой диалог с этими руководителями (особенно в период их председательства) озабоченности и предложения. Они мобилизуют экспертные сообщества на более прикладной анализ глобальных и региональных проблем, привлекают к посильному участию представителей НКО, молодежных лидеров и др. «Предложение» оперативнее реагирует на «спрос».

Не удивительно, что на опыт этих групп высокого уровня указывают недовольные существующими формальными международными механизмами. Многие специалисты предсказывают расширение неформальных площадок и повышение их роли в формировании и решении задач глобальных повесток в силу, по их мнению, неповоротливости формальных институтов. Раздражение последней заметно проявляется в самое последнее время.

Лишь совсем недавно, на рубеже нынешнего десятилетия в обсуждении адаптации многосторонних институтов (между

государствами с оформленными совместными структурами) к новым веяниям в миропорядке стали широко представляться такие темы, как возникновение новых межгосударственных неформальных площадок, перспективы более гибких и специализированных региональных институтов, роль негосударственных акторов в глобальном взаимодействии.

При поиске усовершенствованных подходов обнаружилась тяга к менее жестким механизмам, по сравнению с существующими, к формированию в них разного рода «кодексов поведения» (скажем, в нормативном регулировании), пусть и неформальных, но дополняющих юридически обязывающие нормы, к консультационным форматам взамен неэффективных формальных механизмов регулирования определенных сфер деятельности человечества. Такие подходы отражают тенденцию к более гибким, временным и по возможности более прозрачным механизмам сотрудничества по сравнению с «услугами» многосторонних формальных структур.

Вполне естественно, что такая тяга не означает намерения расшатать систему миропорядка, основанную на ведущей роли государств и формальных международных институтов. Государства по-прежнему будут находиться за рулем машины управления глобальными и региональными процессами. Тем не менее, по мнению сторонников неформальных механизмов, государственного ресурса будет все менее достаточно для разрешения общих вызовов. Поэтому экспертные усилия нацелены на нахождение должной сцепки между различными форматами.

Но на этом пути возникают большие сложности в выполнении, по меньшей мере, трех требований для успешной работы. Во-первых, достижение общего понимания и согласия всех участников о важности того или иного вызова и необходимости его оперативного преодоления. Во-вторых, обеспечение продуктивного взаимодействия между формальными и неформальными механизмами, мировыми и региональными. В-

третьих, нахождение нужного баланса между эффективностью и инклюзивностью международных механизмов.

Сложности множатся в случае участия в неформальных площадках сторон с потенциалом серьезных геополитических разногласий. Что, собственно, произошло с «восьмеркой».

Решение общих проблем также притормаживается с возникновением конкурирующих площадок в геополитических раскладах. В ответ на решение «семерки» Москва в период своего председательства в БРИКС в 2015 г. заметно переориентировала повестку на вопросы международной безопасности с ослаблением внимания к темам сотрудничества в социально-экономической сфере.

При этом усилился российский акцент на укреплении формальных международных структур, прежде всего ООН, ШОС и др. и на работе по модернизации архитектуры международной безопасности. При всей справедливости этого акцента не стоит забывать об иных процессах во внешнем мире, включая рост роли неформальных институтов в решении вопросов нетрадиционной безопасности, повышение рисков и неблагоприятных следствий процессов глобализации и т. п.

С перспективой расширения неформальных механизмов придется считаться, в том числе международным структурам. Особенно, если последние будут давать все более заметные сбои.

Среди мотивов развития неформальных межгосударственных площадок на высшем и высоком уровнях — востребованность коллективного руководства и управления процессами, растущая, по общему мнению, из-за недочетов формальных структур. Например, появление «двадцатки» во многом обязано сбоям в формальных финансовых механизмах (МВФ и др.).

Многое зависит от отношений таких неформальных структур с официальными международными механизмами. Последние не без беспокойства отслеживают работу первых и в зависимости от их уровня представительства могут расширять

сотрудничество с ними или наоборот, избегать его. В этом видится большой потенциал «Группы двадцати» — по самому высокому, географическому и страновому уровням представительства. Но это в меньшей мере может относиться к менее представительным площадкам.

У таких форматов также возникают проблемы, связанные с легитимностью их решений, особенно если они вовлекают довольно узкий круг государств — несмотря на масштабность имеющихся у них ресурсов. Многие страны воспринимают их с опасением. Это, кстати, относится к «семерке». При расширенных же форматах («Группа двадцати») усложняются задачи обеспечить единство позиций, достичь взаимоприемлемых и реалистичных договоренностей.

Наконец, как упоминалось выше, эффективность этих площадок зависит от геополитической конкуренции не только внутри, но и с другими объединениями. Эта конкуренция отнюдь не повышает возможности неформальных объединений в решении многих глобальных проблем.

Изменениями в отношениях России со значительной частью мира и выходом из «восьмерки» активно воспользовались отечественные сторонники свертывания нашей вовлеченности в то, что принято называть «глобальной повесткой против нетрадиционных угроз безопасности». «Нетрадиционных» в силу отличия от угроз военно-политического и силового порядка, которые причисляются к разряду традиционных. В числе же первых — многие из перечисленных в документах саммита «семерки», включая безопасность здоровья, финансовые и экономические разбалансировки в региональном и мировом масштабах, киберугрозы и др.

При этом они предпочитают не обращать внимания на продолжение участия России в деятельности ведущих неформальных площадок, занимающихся, к примеру, проблемами информационной безопасности, изменений климата и др. Не

утруждаются и взвешенными расчетами издержек и приобретений для России при поддержании диалога на этих площадках и от вовлечения в возникающие форматы — с менее широкой, но более прикладной повесткой, сравнительно с той же «семеркой», с повесткой, ориентированной на отдельные кластеры рисков вне сфер традиционной безопасности.

«Спрос» на модернизацию существующей системы по преодолению нетрадиционных вызовов глобального охвата будет расти. На этом направлении будет возрастать и «предложение» о более широком подключении неформальных площадок, о более гибкой системе управления мировыми делами. России в ее статусе ведущей державы и для укрепления своего места в глобальных делах над таким «спросом» стоит внимательно и взвешенно поразмыслить.

Ценности и развитие в глобальном срезе

Аналитический бюллетень Института современного развития, №49, июнь 2016

В июне 2016 г. опубликован доклад Глобального экономического симпозиума (Global Economic Symposium — GES) «GESolutions», составленный на основе материалов очередной конференции, прошедшей в октябре минувшего года в германском Киле. По сложившейся традиции организаторы взяли паузу на структуризацию материалов и предложений по решению глобальных проблем. Они могут позволить себе задержку: эта площадка ориентируется на долгосрочные тренды и выработку рекомендаций, которые, по мнению организаторов, будут полезными по возможности длительное время. Такой подход был принят изначально при подготовке первого мероприятия в 2008 г.

GES работает в рамках ежегодных конференций с двухлетней очередностью — в Германии и в странах других регионов. В позапрошлом году мероприятие состоялось в Куала-Лумпуре (Малайзия). Инициаторы и организаторы площадки — Институт мировой экономики из Киля (ведущий центр, постоянно занимающий самые высокие места в главном рейтинге лучших «мозговых центров» университета Пенсильвании) и Фонд Бертельсманна (также один из лидеров этого рейтинга).

В прошлогодней конференции приняли участие 300 экспертов и 100 выступающих на общих и пленарных заседаниях. Последние приглашаются по-особому — с заранее подготовленными материалами и рекомендациями. В результате составители доклада вычленили около 60 конкретных предложений — от урегулирования миграционного кризиса до стабилизации мировой финансовой системы.

Среди участников мероприятий — лауреаты Нобелевской премии по экономике, министры, руководители крупных финансовых и деловых структур. Но доминирующий «костяк» — представители ведущих исследовательских центров со всего мира, занимающиеся невоенными вызовами миропорядку, процессами глобализации и их следствиями. Четыре года назад в число этих центров от России вошел Институт современного развития с постоянным статусом выступающего.

GES представляет несомненный интерес для отечественных политиков и экспертов по целому ряду причин. Отметим некоторые.

Этот формат часто называют «экспертным мини-Давосом». В таком определении есть свой резон. Целый ряд тем повестки Всемирного экономического форума пересекается по времени, актуальности и дисциплинам с GES. Но в Давосе более-менее сбалансированно представлены разные группы — политические лидеры, руководители деловых структур, известные эксперты и общественные организации. К тому же GES сосредоточен больше на академическом анализе мировых проблем без ухода в текущие геополитические риски.

Вместе с этим, что следует отметить особо, изначально сориентированный на обсуждение глобальных экономических вызовов GES в последние годы делает заметный акцент на увязку процессов и следствий глобализации (сложностей социально-экономического развития, повышения ряда глобальных вызовов, включая изменение климата и неблагополучие в международной системе здравоохранения) с различиями в ценностных установках государств и мирового сообщества. Поэтому не вызывает удивления девиз последнего собрания — «Ценности для направления экономик» (Values to Guide Economies).

Экономисты, углубленно занимающиеся процессами глобализации и их издержками, наконец стали обращать

достаточно внимания на различия ценностных, гуманитарных установок по странам и регионам. В этих различиях они ясно разглядели тормоз на пути к более сбалансированному и успешному социально-экономическому развитию.

Такое развитие не может не требовать общего согласия и соучастия в преодолении глобальных и региональных угроз. Но указанные различия затрудняют его достижение, воздействуют на выполнимость экономических сценариев, планов продвижения к более благополучному миропорядку, снижения дисбалансов в развитии государств.

Отсюда GES поставлена задача найти состыковки в ценностных установках для более эффективного управления миропорядком и купирования нежелательных рисков. Важно, что она исходит от авторитетной площадки специалистов по экономическим вопросам. На ней же происходит расширение круга участников с привлечением экспертов по истории, антропологии и другим гуманитарным дисциплинам. С мыслью о дальнейшей интеграции научных дисциплин для решения общемировых проблем.

Заметим, что на востребованность такого формата, чтобы разобраться с ценностными отличиями в русле задач социально-экономического развития мира, еще в 2009 г. указал Всемирный экономический форум. Однако, как представляется, GES отличается большей фокусировкой и активностью на этом направлении.

Выполнение задачи облегчается проведением конференций за пределами Европы. В Малайзии на правах участников и просто интересующихся были широко представлены эксперты из Азиатско-Тихоокеанского региона. Они комментировали или брали на заметку поднимавшиеся наряду с экономическими вопросами темы ценностного порядка.

С учетом акцента Москвы на актуальность тем «цивилизационных разногласий» и «диалога цивилизаций»

работа GES представляется полезной с прикладным интересом. На разных площадках ценностный фактор чаще обсуждается сам по себе, без сцепок с вопросами социально-экономического развития. Здесь же предпринята серьезная попытка междисциплинарного анализа на базе одного из ведущих экономических форумов. Без ухода в геополитические рассуждения и текущие риски безопасности — чем и так занимаются множество собраний.

Ознакомление с форматом GES полезно для обдумывания такого рода повесток на отечественных площадках и международных форумах с широким участием российских экспертов. Вместе с тем, междисциплинарная увязка различных социальных, культурных и иных аспектов с экономическими изысканиями поспособствует своевременному выявлению серьезных опасностей устойчивости миропорядка. Так, GES уже не первый год — до возникновения текущего кризиса в Европе — предлагает глубже заняться причинами и следствиями миграционных угроз в комплексе.

О противодействии глобальным рискам

Аналитический бюллетень Института современного развития, №59/60,
апрель-май 2017

В середине мая 2017 г. американский Совет по международным отношениям (СМО — Council on Foreign Relations) анонсировал результаты опроса членов Совета Советов (Council of Councils) о глобальных вызовах. Совет Советов является неформальной площадкой для обмена мнениями между ведущими экспертными организациями, которые занимаются мировыми и региональными проблемами и тенденциями, внешнеполитическими и внешнеэкономическими действиями государств и международных структур. С момента запуска этого формата в 2012 г. в него вошли по одному исследовательскому центру из стран «Группы двадцати» с последующим незначительным прибавлением от других государств. При общем одобрении от России выбран Институт современного развития (ИНСОР)⁹.

⁹ Институт международной политики им. Лоуи (Австралия), Аргентинский совет по международным отношениям, Центр европейских политических исследований (Бельгия, ЕС), Фонд Жетулиу Варгаса (Бразилия), Королевский институт международных отношений (Chatham House, Великобритания), Институт международных отношений и безопасности (Германия), Центр политических и стратегических исследований Аль-Ахрам (Египет), Институт национальных исследований в области безопасности (Израиль), Исследовательский фонд «Обсервер» (Индия), Центр стратегических и международных исследований (Индонезия), Институт международных отношений (Италия), Центр международных управленческих инноваций (Канада), Шанхайский институт международных исследований (Китай), Мексиканский совет по международным отношениям, Нигерийский институт международных отношений, Польский институт международных отношений, Институт современного развития (Россия), Исследовательский центр Залива (Саудовская Аравия), Школа международных исследований им. С. Раджаратнама (Сингапур), Совет по международным отношениям (США), Форум по глобальным отношениям (Турция), Французский институт международных отношений, Институт Восточной Азии (Южная Корея), Южноафриканский институт международных отношений, Генрон НПО (Япония).

Опрос проводится третий год подряд (в самом конце календарного года, после этого позиции суммируются в СМО и вместе с комментариями участников публикуются в мае)¹⁰. Совет по международным отношениям свел к среднему знаменателю соображения по десяти ключевым вызовам планетарного охвата.

Список вызовов не меняется и включает:

- международный терроризм;
- межгосударственные конфликты с применением силы;
- внутренние конфликты с применением силы;
- сбои в глобальной экономической системе;
- изменение климата;
- распространение ядерного оружия;
- просчеты в содействии международному развитию (особенно бедных стран);
- неопределенности в киберпространстве;
- барьеры в расширении мировой торговли;
- промахи в обеспечении глобальной безопасности здоровья.

Совет Советов в своей работе больше ориентируется на категорию «нетрадиционных угроз» мирового охвата (в указанном списке к ним относятся четвертый, пятый, седьмой-десятый вызовы, но диапазон внимания Совета шире, он распространяется на миграцию и др.). В силу новизны масштабов и характера в эту категорию также включен международный терроризм, стоящий особняком от остальных.

Тем не менее, «традиционные угрозы» безопасности военно-политического, силового порядка (второй, третий и

¹⁰ О предыдущих опросах со своими деталями и пояснениями см. С. Кулик. Глобальные вызовы-2015. — Аналитический бюллетень Института современного развития, вып. 36, май 2015; С. Кулик. О глобальных вызовах- 2016. — Аналитический бюллетень Института современного развития, вып. 48, май 2016.

шестой вызовы) не могут игнорироваться участниками, чьи институты к тому же активно занимаются данной темой. В этой связи заметим, что эти две категории угроз и вызовов все заметнее пересекаются, и их взаимосвязям уделяют повышенное внимание международные эксперты.

Мнения собраны по трем блокам вопросов — о результативности международного сотрудничества в преодолении этих вызовов в 2016 г., о приоритетах сотрудничества на 2017 г. и о возможностях определенных «прорывов» (breakthrough) в таком сотрудничестве в нынешнем году. Кратко остановимся на усредненных оценках, а за подробностями отошлем к источнику — «Report Card on International Cooperation 2016—2017» на сайте СМО¹¹.

В первом блоке 2016 г. вызовы по эффективности сотрудничества в их преодолении ранжировались (по нисходящей) так: изменение климата; глобальная безопасность здоровья; международное развитие; распространение ядерного оружия; глобальная экономика; международный терроризм; межгосударственные конфликты; киберпространство; мировая торговля; внутренние конфликты. Таким образом, на последних местах по отдаче оказались внутренние конфликты (имеется в виду прежде всего сирийский), мировая торговля и управление киберпространством.

Вместе с тем, за исключением борьбы с международным терроризмом, работа по всем вызовам признана менее результативной, чем в 2015 г. Правда, незначительно — с потерей, как правило, одного балла. При этом особенно «отличилось» распространение ядерного оружия в связи с повышенной активностью Северной Кореи. Здесь рейтинг отдачи от международных усилий упал на три балла. Что касается международного терроризма, то оценка

¹¹ <https://www.cfr.org/councilofcouncils/reportcard2017/#/>

сотрудничества улучшилась на один балл, хотя в пределах категории «скромных результатов».

Следует пояснить, что оценки сотрудничества разбиты на шесть категорий — провальное (failed — F), слабое (poor — E), посредственное (mediocre — D), скромное (decent — C), хорошее (good — B), успешное (successful — A). Категории А—Е, в свою очередь, ранжированы на три подгруппы внутри балла (например, С+, С и С-).

В 2015 г. в категорию А были включены только противодействие распространению ядерного оружия (из-за «иранской сделки») и изменению климата (ввиду подписания глобального соглашения в Париже). В следующем году ни по одному из вызовов нельзя было похвастаться «успешными» результатами.

Но все же усилия по разрешению почти всех вызовов находятся в категориях В и С. Особняком стоят мировая торговля и внутригосударственные конфликты, перешедшие из категории С в D.

Суммируя оценки, СМО объясняет сбой в международном сотрудничестве в 2016 г. ослаблением влияния международных институтов и недостатками режима многосторонности или отдачей от межгосударственных каналов взаимодействия. Вместе с другими факторами (решение о выходе Великобритании из Европейского союза, рост популизма и национализма, упор нового президента США на двусторонние треки кооперации взамен многосторонних форматов и др.) это привело к вынесению вердикта о перемещении международного сотрудничества по его результативности из подгруппы В (с баллом В) в 2015 г. в подгруппу С со знаком минус (С-) в 2016 г., то есть, сразу на две позиции. В общем, отзыв не утешителен.

Какие приоритеты в преодолении вызовов видятся экспертам в текущем году? Снова рассмотрим их по нисходящей:

- межгосударственные конфликты (подавляющее большинство участников, в отличие от ИНСОРа, причисляет к ним украинский конфликт; в это список также включены конфликты между Саудовской Аравией и Йеменом, в Южно-Китайском море и др.). Если в 2016 г. этот вызов занимал вторую строчку по важности, то на сей раз переместился на первую;
- международный терроризм. В 2016 г. он шел первым пунктом; теперь борьба с ним видится вторым по актуальности приоритетом;
- внутренние конфликты (прежде всего сирийский, а также в Афганистане, Сомали, Южном Судане и др.). Этот вызов сохранил третье место в списке приоритетов;
- распространение ядерного оружия. Из-за действий Северной Кореи потребность в противодействии ему возросла (4 место после 6-го в 2016 г.);
- проблемы глобальной экономики оказались на 5 месте против 4-го годом ранее;
- внимание к необходимости повышения управляемости в киберпространстве резко повысилось, сдвинув приоритетность с 10 места в 2016 г. на 6-е;
- противодействие изменению климата участники опроса посчитали менее злободневным в 2017 г. — 7 место против 5-го в 2016 г.;
- отношение к улучшению режима мировой торговли не изменилось — восьмое место;
- потребность в содействии международному развитию оказалось ниже — 9 место после 7-го в 2016 г.;
- выполнение задач по поддержанию глобальной безопасности здоровья переведено на последнее место (против 9-го в 2016 г.).

Наконец, третий блок суждений касается шансов на «прорывы» по преодолению этих вызовов в 2017 г. По нисходящей складывается следующая картина: международный

терроризм (поднялся с 9 места в 2016 г. на первое); глобальная безопасность здоровья (прежде всего борьба с пандемиями) — с 3 места на второе; международное развитие — с 5 на третье; глобальная экономика осталась на четвертом месте; изменение климата (этот вызов переместился с первого места на пятое); управление в киберпространстве (со второго в 2016 г. на шестое); внутренние конфликты (этот вызов поднялся с 10 места на 7-е); межгосударственные конфликты остались на восьмом месте; распространение ядерного оружия (этот вызов опустился с 6 места на 9-е); мировая торговля (с первого места в 2016 г. на последнее).

Получилось, что приоритетность и востребованность мало совпадают с выполнимостью. Несложно зафиксировать, что существенный зазор здесь касается большинства вызовов (кроме борьбы с международным терроризмом). При этом наибольшие шансы для прорыва предоставляют прежде всего «нетрадиционные угрозы» безопасности жителей планеты. Но в приоритетах — традиционные вызовы и международный терроризм, — без излишних надежд на разрешение межгосударственных и внутренних конфликтов.

Вместе с этим настораживает повышение планки пессимизма по поводу возможностей для достижения видимых результатов по таким центральным вызовам, как распространение ядерного оружия и нейтрализация угроз из киберпространства. Неудачи в ослаблении ядерных амбиций Северной Кореи чреваты не только дестабилизацией обстановки в регионе, но и стимулированием ядерных программ других государств, что может поставить крест на нераспространении оружия массового уничтожения. Что касается киберпространства, то угрозы из него во многих ведущих государствах подняты на высшие строчки в перечнях вызовов для национальной безопасности. Но существенно

возросшие противоречия между группами государств все более осложняют поиск достойных компромиссов.

В этой связи хотелось, чтобы в данном случае реальность оказалась, по крайней мере, не такой пессимистичной, как прогнозы. Вместе с этим, как бы ни относиться к усилиям Совета Советов, полезно обратить внимание на следующее.

Российскому экспертному сообществу необходимо активнее заниматься анализом и прогнозированием хотя бы на короткую перспективу глобальных общих вызовов. В последнее время такая работа оживилась, но с заметным доминированием «традиционных угроз» безопасности, связанных с межгосударственными и внутренними конфликтами, а также опасностями расширения международного терроризма. За бортом по-прежнему находится категория «нетрадиционных угроз». Разумеется, есть и исключения (например, работы ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН), но они не перешли в «правило», что необходимо такой ведущей державе, как Россия, от которой требуются комплексные предложения по новой глобальной повестке в быстро меняющемся мире.

Речь идет как о самостоятельных междисциплинарных исследованиях, так и о постоянном и широком присутствии на международных площадках, занимающихся проблематикой угроз на стыке разных дисциплин. Не будем забывать, что не только на Западе, но и в ряде ведущих развивающихся экономик (включая Китай) на растущий спрос государственных и деловых структур все шире реагируют государственные и частные исследовательские центры, усиленные изысканиями «мозговых трестов» крупных корпораций и бизнес-ассоциаций и созданием совместных фондов и иных форматов — с охватом проблем глобального порядка.

Напомним, что до совсем недавнего времени прогнозированием глобальных трендов и рисков практически в одиночку занимались американцы. Затем подключились

европейские аналитические центры (в том числе по заказу Евросоюза) и развивающиеся экономики (среди которых практически все наши партнеры по БРИКС). Такие прогнозы, хоть часто и не оправдывающиеся (особенно по части «традиционных угроз»), все же содействовали выявлению новых рисков. Но главное, что они нацелены на своевременную адаптацию национальных правительств и партнерских объединений к потребностям преодоления возникающих вызовов и на участие в перенастройке международного сотрудничества для выполнения этой задачи.

Российскому экспертному сообществу вполне по силам внести весомый интеллектуальный вклад в общемировую дискуссию. Не будем забывать, что украинский и ближневосточный конфликты отнюдь не мешают западным странам плотно заниматься китайским треком под углом вероятных рисков вне сферы традиционной безопасности, а Пекину — отвечать тем же. Нам тоже стоит выстраивать приоритеты исследований глобальной сцены более сбалансированно.

Нынешние опасные силовые конфликты, которые действительно необходимо быстро гасить, отвлекают от своевременного выявления и должной подготовки к новым и очень высоким угрозам, а вытекающие из растущих неурядиц противоречия между ведущими государствами тормозят решения по нейтрализации даже общепризнанных глобальных вызовов. Эти трудности дополняются переменами во внутренних приоритетах, что особенно заметно с приходом нового американского руководства и встрясками в Европейском союзе.

В этой связи отметим, что в принципе человечество сталкивается с тремя угрозами, несущими опасность самому его существованию — ядерное оружие, неуправляемое изменение климата и бесконтрольное развитие биотехнологий. Осмысление последней темы, однако, сильно отстает от потребностей в нем. Глобальная безопасность здоровья

ориентируется больше на противодействие пандемиям, качество продуктов питания и т. п., хотя и напрямую связана с профильными работами в сфере биотехнологий.

Но развитие этих технологий неизбежно приведет и к крайне опасным результатам, в том числе глобального масштаба — если не будут модифицированы нынешние режимы контроля и не налажен жесткий совместный контроль над изысканиями. Российскому экспертному сообществу, как и зарубежному, стоит внимательнее присмотреться к этому вызову — тем более, что за нашими рубежами к его комплексному анализу только приступают. А задачи преодоления указанных экзистенциальных угроз должны найти свое важное место вопреки нынешним противоречиям и разногласиям.