
Современные глобальные проблемы мировой политики

Под редакцией
доктора политических наук, профессора
М. М. Лебедевой

*Рекомендовано Научно-методическим советом
по политологии Министерства образования и науки
Российской Федерации в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений*


АСПЕКТ ПРЕСС

Москва
2009

УДК 327
ББК 66.4
С56

Рецензенты:

доктор исторических наук, профессор
Д. И. Польшанский;

доктор философских наук, профессор
П. А. Цыганков

Авторы:

*О. Н. Барабанов, С. С. Веселовский, В. А. Голицын,
В. М. Кулагин, М. М. Лебедева, В. В. Митева, А. Н. Михеев,
Ю. А. Никитина, В. Е. Петровский, И. А. Сафранчук*

С56 Современные глобальные проблемы мировой политики: Учеб. пособие для студентов вузов / Под ред. М. М. Лебедевой. — М.: Аспект Пресс, 2009. — 256 с.

ISBN 978–5–7567–0539–3

Впервые в учебной и научной литературе политическое устройство мира проанализировано в качестве глобальной проблемы. В доступной форме и на высоком профессиональном уровне в рамках курса «Современные глобальные проблемы мировой политики» рассмотрены мировой энергетический баланс (нефть, газ, уголь), глобальные проблемы водных ресурсов, климат и экология, проблемы демографии и миграции, социально-экономические проблемы «глобального Юга» и содействие развитию (безопасность личности и человеческое развитие, права человека, международный терроризм как угроза безопасности личности, Россия и содействие России). Особое внимание уделено проблеме наркотиков, определению и классификации наркотических и психотропных веществ, режиму нераспространения ядерного оружия, информационным технологиям и их глобальным возможностям.

Для студентов, аспирантов и преподавателей гуманитарных вузов, магистрантов, обучающихся по направлениям «Международные отношения», «Социология и регионоведение», специалистов, занимающихся изучением политического устройства мира.

УДК 327
ББК 66.4

ISBN 978–5–7567–0539–3

© Оформление. ЗАО Издательство
«Аспект Пресс», 2009

Все учебники издательства «Аспект Пресс» на сайте
www.aspectpress.ru

ГЛОБАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОСТИ: ИЗУЧЕНИЕ И ПРЕПОДАВАНИЕ

В последние годы рассуждать о глобальных политических проблемах современного мира стало не просто модно, но и как бы даже необходимым. В средствах массовой информации независимо от языка и страны ни один день не проходит без того, чтобы не были затронуты так называемые глобальные проблемы. Вряд ли можно найти в мире университет, где не было бы ни одного курса, не затрагивающего так или иначе глобальную проблематику. Глобальными проблемами заняты политические лидеры, послы, международные организации, бизнес-структуры, международные неправительственные организации и т.д. И несмотря на всеобщую вовлеченность в глобальные проблемы, не так просто ответить на вопрос, а что же это такое?

О глобальных проблемах заговорили во второй половине XX столетия. М. М. Максимова, анализируя глобальные проблемы, отмечает, что все они:

- «приобрели поистине планетарный, общемировой характер, затрагивают интересы народов всех государств;
- угрожают человечеству серьезным регрессом в дальнейшем развитии производительных сил, в условиях самой жизни;
- нуждаются в неотложных решениях и действиях по преодолению и предотвращению опасных последствий и угроз жизнеобеспечению и безопасности граждан;
- требуют коллективных усилий и действий со стороны всех государств, всего мирового сообщества»¹.

К числу глобальных проблем сразу отнесли экологические вопросы, вопросы сохранения мира и разоружения. Но постепенно список стал расширяться. Сегодня нет ни одного международного вопроса, который в той или иной степени не рассматривался как глобальный, что отчасти объясняется процессами глобализации. И тем не менее, что такое глобальные проблемы современности, как они формируются, каковы общие тенденции и подходы при их решении и другие вопросы сохраняют свою актуальность.

Авторы данного учебного пособия — члены кафедры мировых политических процессов МГИМО-Университета, где в течение последних

¹ Максимова М. М. Общемировые проблемы // Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова. М.: РОССПЭН, 2000. С. 220–259.

10 лет ведется разработка и преподавание глобальных проблем, поставили перед собой задачу выявить глобальную проблематику современного мира, а также определить основные подходы к ее решению. Пособие предназначено прежде всего для магистрантов, обучающихся по направлению «Международные отношения». Авторы исходили из понимания глобальных проблем как проблем, затрагивающих всех людей, живущих на Земле, и требующих совместных усилий для поиска и реализации решений. В целом такой подход корреспондирует с приведенным выше определением глобальной проблематики М. М. Максимовой. В то же время необходимо сделать ряд важных уточнений.

Во-первых, следует отличать саму глобальную проблематику от того, как она представлена в научных публикациях, а главное — в средствах массовой информации. Так, некоторые проблемы могут быть излишне драматизированы, например, в силу политической заинтересованности отдельных стран и их лидеров или привлекательности сюжетов (следовательно, и аудитории) для средств массовой информации. К таким вопросам, по мнению В. М. Кулагина, относится глобализация, точнее, ее негативные последствия. Другие проблемы, напротив, оказываются «в тени», хотя по своей сути ключевые. Согласно М. М. Лебедевой, к этой категории следует отнести кризис существующей политической системы мира. Несомненно, названные выше точки зрения отражают позиции авторов, т.е. не являются общепринятыми. Однако мы исходили из того, что главная задача учебного пособия магистерского уровня — стимулировать проблематизацию различных аспектов международной реальности, развивать дискуссию в аудитории, научить предлагать и отстаивать различные точки зрения и решения.

Во-вторых, учебное пособие подготовлено коллективом авторов, взгляды которых на мировую политику и международные отношения далеко не во всем совпадают. И это не случайно. Трудно найти специалиста, одинаково хорошо разбирающегося и в проблемах экологии, и в вопросах энергетики, и в различных аспектах разоружения, и т.д. Кроме того, вряд ли такое и нужно, если речь идет о магистерской подготовке. Мы исходили из того, что на бакалаврском уровне студенты познакомились с основными фактами и подходами к современной международной повестке дня. В магистратуре главное — выявить то, что французы называют «la problematique», т.е. составляющее «проблемность», суть противоречий. В магистратуре нельзя просто выучить материал, нельзя найти «единственно правильный подход». Материал можно и нужно осмыслить, выработать свою точку зрения и свою позицию, понимая одновременно ее минусы и ограничения. На это и нацелено предлагаемое учебное пособие, именно поэтому оно написано коллективом авторов с разными взглядами на современный мир политики. Однако, чтобы сохранить целостность учебного пособия и не превратить

его в сборник авторских статей по глобальной проблематике, введен ряд требований к написанию материала. При написании каждой главы авторы отвечали на следующие вопросы:

1. Что нового появилось в данной проблеме в конце XX — начале XXI в. и почему?
2. Между какими акторами возникают основные противоречия в подходах к решению проблемы (государствами, государствами, с одной стороны, и негосударственными структурами — с другой, и т.п.)? Какова позиция государств-лидеров по данной проблеме? Почему нельзя (или можно) решить проблему, исходя лишь из интересов и взаимоотношений ведущих государств?
3. Какие факторы влияют на проблему?
4. Насколько акторы готовы идти на поиск совместных решений?
5. Каковы общие тенденции развития проблемы?

С точки зрения формы представления материала также введены единые требования. Автор каждой главы включал в свой текст следующие рубрики (не обязательно все):

1. Исходное положение автора (из чего исходит автор текста, т.е. авторская аксиоматика).
2. Гипотеза автора.
3. Рабочая модель автора.
4. Уточнение понятий (авторское определение или пояснение понятий).
5. Точка зрения — важные представления автора, основанные на некоторых выводах, — менее жесткая, чем «исходное положение».
6. Фиксируем противоречие (противоречия в подходах, в ценностях, в картине мира и т.п.).
7. Отмечаем тенденцию.

В конце главы приведены вопросы, сформулированные «не на знания», а на «рассуждения». Иными словами, вопросы даны так, что не может быть «абсолютно правильных» ответов. Все это дает основание использовать данное учебное пособие именно на **магистерском уровне**. Эти общие принципы могут использоваться и при написании других учебных пособий для магистратур.

В-третьих, список проблем, обсуждаемых в данном учебном пособии, открытый. Это означает: мы не ставили перед собой задачу обсудить все существующие глобальные проблемы современности. Такое сделать просто невозможно по причине отсутствия универсального списка глобальных проблем: у разных авторов в зависимости от их взглядов, подходов и т.д. «свой» список. Кроме того, глобальная проблематика, как и все в мире, развивается и изменяется, поэтому даже у одного автора глобальная повестка дня не является навсегда заданной.

Наконец, еще одно важное пояснение. Пожалуй, впервые не только в учебной, но и в научной литературе политическое устройство мира рассматривается в качестве глобальной проблемы. Разумеется, с этим можно спорить, однако, как представляется, именно политическая система мира с ее правилами поведения на международной арене определяет решение всех остальных глобальных проблем.

Предлагаемое учебное пособие — одно из первых, ориентированных на магистерский уровень подготовки. Надеемся, что наш опыт в этом области окажется полезным для написания учебной литературы для магистрантов по различным направлениям подготовки.

М. М. Лебедева

Авторы

Барабанов О. Н. — доктор политических наук, профессор кафедры Мировых политических процессов МГИМО (У).

Веселовский С. С. — кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры Мировых политических процессов МГИМО (У).

Голицын В. А. — сотрудник МИД России.

Кулагин В. М. — кандидат исторических наук, профессор кафедры Мировых политических процессов МГИМО (У).

Лебедева М. М. — доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой Мировых политических процессов МГИМО (У).

Митева В. В. — кандидат политических наук, старший преподаватель кафедры Мировых политических процессов МГИМО (У).

Михеев А. Н. — кандидат политических наук, директор по образовательным проектам группы «Датигра», эксперт центра DiploFoundation.

Никитина Ю. А. — кандидат политических наук, преподаватель кафедры Мировых политических процессов МГИМО (У).

Петровский В. Е. — доктор политических наук, профессор ВШГА МГУ имени М. В. Ломоносова, академик Академии военных наук РФ.

Сафранчук И. А. — кандидат политических наук, доцент кафедры Мировых политических процессов МГИМО (У).

Часть I

**РЕСУРСЫ И СРЕДА
ОБИТАНИЯ:
ДОСТУП И ЭКСПЛУАТАЦИЯ**

Глава 1. МИРОВОЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЙ БАЛАНС

В мировых масштабах экономический рост ведет ко все большему потреблению энергоресурсов. При устойчивом росте мировой экономики в течение 25 лет, с 2005 по 2030 г., прогнозируется рост потребления энергии на 50%. Однако нельзя утверждать, что такой рост потребления энергоресурсов является чем-то экстраординарным. В предыдущие 25 лет, с 1980 по 2005 г., потребление энергии выросло более чем на 60%.

При этом в различных регионах мира и группах стран динамика потребления энергоресурсов в значительной степени отличается. В 1980 г. группа развитых стран, объединенных в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹, потребляла практически в два раза больше энергоресурсов, чем все остальные страны мира. В следующие двадцать лет этот разрыв постепенно сокращался (хотя процесс не был линейным — разрыв в потреблении то незначительно сокращался, то вновь расширялся). Это происходило за счет роста потребления в развивающихся странах и за счет сокращения потребления в промышленно развитых странах в периоды экономических спадов или за счет внедрения энергосберегающих технологий. Но в любом случае разрыв в потреблении группы развитых стран и всех остальных оставался огромным до второй половины 1990-х годов.

Во второй половине 1990-х годов рост потребления энергоресурсов в развивающихся странах стал резко увеличиваться. Десятилетие 2005—2015 гг. — переломное в том смысле, что в его начале развивающиеся страны почти сравнялись с группой развитых стран по суммарному потреблению энергоресурсов, а по окончании этого десятилетия прогнозируется, что развитые страны уже будут незначительно отставать от развивающихся. В дальнейшем этот разрыв будет, по прогнозам, только увеличиваться. К 2030 г. развивающиеся страны станут потреблять более чем в полтора раза больше энергоресурсов, чем развитые. Таким образом, главным потребителем энергоресурсов окажутся развивающиеся страны (среди них выделяют Индию и Китай), а не развитые, как это было раньше.

Основные компоненты мирового энергетического баланса — нефть, газ, уголь. Определенную роль в мировом энергетическом балансе играют также ядерная энергетика и гидроэнергетика. Эти компоненты называют

¹ В 1974 г. ОЭСР создала Международное энергетическое агентство (*International Energy Agency, IEA*). В значительной степени это был ответ развитых стран — импортеров нефти на образование ОПЕК и «диктат экспортеров». Впрочем, IEA не стала настоящим противвесом ОПЕК, однако играет определенную роль в координации энергетической политики развитых стран.

Таблица 1

**Мировой энергетический баланс по первичным источникам энергии
(по состоянию на 2006 г.)**

Год	Нефть	Газ	Уголь	Ядерная энергетика	Гидро-энергетика	Другие (в том числе возобновляемые)
Весь мир						
1973	46,1	16	24,5	0,9	1,8	10,7
2006	34,4	20,5	26,0	6,2	2,2	10,7
Группа развитых стран						
1973	52,8	18,8	22,5	1,3	2,1	2,5
2006	39,3	22,6	20,8	10,6	1,9	4,8
Развивающиеся страны						
1973	39,4	13,2	26,5	0,5	1,5	18,9
2006	29,5	18,4	31,2	1,8	2,5	16,6

Источник: Таблица составлена автором, данные из Key World Energy Statistics. International Energy Agency, 2008.

первичными источниками энергии (primary energy). Мировой энергетический баланс по первичным источникам энергии представлен в табл. 1.

1.1. Нефть

Нефть — главный источник энергии для многих стран — в ряде регионов традиционно доминирует в энергетическом балансе: в Северной Америке (40% в энергетическом балансе по состоянию на 2007 г.); в Латинской Америке (45%); в Африке (40%); на Ближнем Востоке (50%). Только в двух крупных регионах, в Евразии (Европа и постсоветское пространство) и в Азиатско-Тихоокеанском регионе, нефть не занимает лидирующее место в энергетическом балансе, но все равно является важной его частью: около 30% в обоих регионах.

На фоне роста цен на нефть в последние 10 лет и выхода на уровни исторических максимумов аналитики стали говорить, что «мир вошел в эпоху дорогой нефти», что «дешевая нефть кончилась», что «в мире наблюдается углеводородный голод». Такие формулировки звучали, например, у Алана Гринспена, заявившего о наступлении «эпохи дорогой нефти» еще в 2004 г. (в то время он был главой Федеральной резервной системы США)¹. Впрочем, присутствуют и противоположные заявления².

¹ Миров В. С. На исходе нефтяной эры // Россия в глобальной политике. 2004. № 4. Июль–август.

² The Global Energy Market: Comprehensive Strategies to Meet Global Political and Financial Risks. Baker Institute Policy Report. № 37. 2008. July.

В таблице 2 приведена нефтяная картина мира по регионам, некоторым группам стран и отдельным странам по состоянию на 2007 г.

Таблица 2

Нефть: запасы, добыча, потребление
(по состоянию на конец 2007 г., в % от общемирового уровня)

Регионы/страны	Доказанные запасы	Добыча	Потребление	Соотношение запасы/ добыча
Весь мир	100 (168,6 млрд т)	100 (3,9 млрд т)	100 (3,95 млрд т)	41,6
ОЭСР	7,1	23,0	56,9	12,6
ОПЕК	75,5	43,0	н/д	72,7
Северная Америка	5,6	16,5	28,7	13,9
США	2,4	8,0	23,9	11,7
Канада	2,2	4,1	2,6	22,9
Мексика	1,0	4,4	2,3	9,6
Центральная и Южная Америка	9,0	8,5	6,4	45,9
Бразилия	1,0	2,3	2,4	18,9
Венесуэла	7,0	3,4	0,7	91,3
Страны бывшего СССР	10,4	16,0	4,7	14,3
Россия	6,4	12,6	3,2	21,8
Азербайджан	0,6	1,1	0,1	22,1
Казахстан	3,2	1,8	0,3	73,2
Европа	1,2	6,0	19,3	7,8
Норвегия	0,7	3,0	0,3	8,8
Великобритания	0,3	2,0	2,)	6,0
Ближний Восток	61,0	30,8	7,4	82,2
Иран	11,2	5,4	1,9	86,2
Ирак	9,3	2,7	н/д	147,2
Кувейт	8,2	3,3	0,4	108,0
Оман	0,5	0,9	н/д	21,3
Катар	2,2	1,4	0,1	62,8
Саудовская Аравия	21,3	12,6	2,5	69,5
ОАЭ	7,9	3,5	0,6	91,9
Африка	9,5	12,5	3,5	31,2
Алжир	1,0	2,2	0,3	16,8
Ангола	0,7	2,2	н/д	14,4
Ливия	3,3	2,2	н/д	69,5

Регионы/страны	Доказанные запасы	Добыча	Потребление	Соотношение запасы/добыча
Нигерия	2,9	2,9	н/д	42,1
Судан	0,5	0,6	н/д	39,7
Азия, Тихий океан	3,3	9,7	30	14,2
Китай	1,3	4,8	9,3	11,3
Индия	1,3	1	3,3	18,6
Индонезия	0,4	1,2	1,4	12,4
Япония	—	—	5,8	—
Южная Корея	—	—	2,7	—

Источник: Таблица составлена автором, данные из BP Statistical Review of World Energy, June 2008. BP, 2008.

Примечание: Под «доказанными запасами» понимаются уже известные месторождения, геологическая и инженерная информация по которым позволяет обоснованно прогнозировать возможность извлечения нефти в современных экономических и технологических условиях.

Говорить об «углеводородном голоде» нет формальных оснований. Для всего мира в целом есть достаточно запасов — добывать нефть в таких же объемах, что и в 2007 г., можно еще более сорока лет. Общемировое соотношение запасы/добыча остается стабильным уже много лет. В начале 1980-х годов это соотношение было на уровне 35 лет. Однако с конца 1980-х годов постоянно находится на уровне выше 40 лет. То есть добыча компенсируется увеличением запасов и горизонт истощения запасов постоянно отодвигается: в 1989 г. разведанных запасов должно было хватить на 42 года (т.е. до 2032 г.), в 2007 г. разведанных запасов должно хватить опять на 42 года (т.е. до 2049 г.). В таблице 2 учитываются запасы нефти, которую специалисты называют «конвенциональной»: ей противопоставляется нефть «неконвенциональная» (в труднодоступных местах, на больших глубинах, нефтяные пески, битумные сланцы и т.д.), производство которой намного дороже. Поэтому «конвенциональную нефть» иногда называют «дешевой нефтью» — стоимость добычи этих запасов находится ниже 40 долл. США. Таким образом, формально «дешевой нефти» много; ее хватит еще на 40 лет при нынешнем уровне добычи. И этот горизонт, возможно, меньшими темпами, но продолжит сдвигаться.

Однако если войти в детали и рассматривать ситуацию в динамике, то картина становится более сложной и противоречивой.

В странах, которые долгое время были основными потребителями нефти, запасы и производство снижаются, а потребности остаются на высоком уровне и, несмотря на все технологические достижения, в абсо-

лютных величинах растут. По состоянию на конец 2007 г. в странах ОЭСР сосредоточено 7,1% мировых запасов. А двадцать лет назад (в 1987 г.) на них приходилось 13% мировых запасов нефти (в 1997 г. — уже 10%). Тенденция очевидная — за двадцать лет доля разведанных запасов нефти на территориях развитых стран сократилась практически вдвое. Это сокращение не только относительное — как доля от мировых запасов, но и абсолютное. Физические запасы в группе развитых стран сократились на четверть за двадцать лет — с 16,1 млрд т в 1987 г. до 11,9 млрд т в 2007 г.

Добыча в развитых странах в тот же период тоже сокращалась как в абсолютных, так и в относительных категориях, но меньшими темпами: доля развитых стран в общемировой добыче сократилась с 29% в 1997 г. до 23% в 2007 г., а физические объемы добычи сократились примерно на 12%, с 1,02 млрд т в 1997 г. до 0,9 млрд т в 2007 г. А вот потребление в группе развитых стран весь этот период в абсолютных величинах стабильно росло (за десять лет выросло примерно на 5% — с 2,15 млрд т в 1997 г. до 2,25 млрд т в 2007 г.), а в относительных падало (за десять лет доля развитых стран в общемировом потреблении снизилась с 62,5 до 56,9%).

Ситуация для развитых стран выглядит следующим образом. Потребление растет (но медленнее, чем в мире в целом), запасы значительно сокращаются, производство тоже сокращается. Это означает: развитые страны становятся все более и более зависимы от импорта. Снижение уровня самообеспеченности нефтью и возрастающая зависимость от внешних поставок — плохая новость для развитых стран. Ситуация для них выглядела бы не такой мрачной, если бы на фоне этой тенденции они сохраняли статус «главного потребителя нефти». В конечном счете, как бы покупатель ни зависел от продавца, он имеет хорошие позиции для торга, если покупает основные объемы товара: в этом случае продавец тоже зависит от покупателя, а самый крупный покупатель ограниченно конкурирует с другими покупателями за основные объемы товара. Однако развитые страны теряют статус «главного покупателя нефти»; их доля в общемировом потреблении снижается.

Сейчас регион-лидер по росту потребления нефти — Азиатско-Тихоокеанский регион (хотя нефть традиционно не доминировала в этом региональном энергетическом балансе и по-прежнему не доминирует). На него в 2007 г. пришлось 30% всего мирового потребления нефти. Десять лет назад на этот регион приходилось 27% мирового потребления. Потребление нефти растет и в странах Ближнего Востока, в ряде стран в других регионах мира, где имело место промышленное развитие и повышение уровня жизни. Но именно Азиатско-Тихоокеанский регион наращивает потребление быстрее остальных и к нему переходит большая часть процентов общемирового потребления, которые теряют развитые страны. Развитым странам все больше приходится конкурировать с развивающимися за необходимые объемы нефти.

Китай и Индия — две азиатские страны — вносят наибольший вклад в перераспределение долей мирового потребления нефти¹. По состоянию на 2007 г. на Китай (вместе с Гонконгом) приходится почти 10% общемирового потребления (Китай уступает только США, на долю которых приходится почти 24% мирового потребления), а на Индию 3,3% (это такой же уровень, как у России; меньше, чем у Японии — у нее 5,8% мирового потребления; и на треть больше, чем доля европейских промышленных гигантов — Германии, Франции, Италии, Великобритании, Испании, у них 2,8; 2,3; 2,1; 2 и 2% мирового потребления соответственно). Десять лет назад картина значительно отличалась. Доля Китая в мировом потреблении была почти в два раза меньше — 5,7%. Доля Индии на треть меньше — 2,5%. В абсолютных величинах рост потребления в этих странах впечатляет — в Китае потребление нефти выросло за десять лет почти в два раза (с 0,196 млрд т в 1997 г. до 0,368 млрд т в 2007 г.), а в Индии в полтора раза (с 0,087 млрд т в 1997 г. до 0,129 в 2007 г.).

При понимании общей тенденции увеличения потребления нефти в Индии и особенно в Китае как в абсолютных, так и в относительных категориях необходимо смотреть именно на периоды десятилетий, а не на отдельные годы. В отдельные годы в силу стечения обстоятельств могут появляться цифры, значительно отличающиеся от средних показателей. Делать из них какие-то выводы (кроме того, что возможны неожиданности) некорректно. Например, в 2004 г. потребление нефти в Китае неожиданно выросло по сравнению с предыдущим годом почти на 20%. Это во много раз больше, чем в любые другие отдельные годы десятилетия 1997–2007 гг.: большинство лет прирост потребления колебался в пределах 4–6%, иногда немного опускался, иногда поднимался до 9%. Прирост в 20% в 2004 г. вызван тем, что в Китае образовался дефицит электроэнергии. Этот дефицит был временным; в следующие годы вводились новые генерирующие мощности. Однако в том году домашним хозяйствам, промышленным предприятиям, сфере услуг было необходимо компенсировать дефицит — началось массовое использование дизельных генераторов. Это повысило спрос на нефть для всего Китая. Но уже в 2005 г. потребление нефти Китаем выросло всего на 2%. Поэтому делать вывод на основе одного года (а 2004 г. часто приводят для иллюстрации огромного роста потребления нефти в Китае) некорректно. Потребление нефти в Китае растет, растет значительно, но все-таки не фантастическими темпами.

Ожидается, что до 2030 г. США и Китай сравняются по объему импортируемой нефти. Такие прогнозы становятся основанием для жесткой конкуренции между США и Китаем уже сейчас за доступ к регио-

¹ Подробнее о роли Индии и Китая в мировом энергетическом балансе и различных сценариях с этим связанных см.: World Energy Outlook 2007, China and India Insights. International Energy Agency, 2007.

нам крупных запасов нефти и перспективной добычи. Эту конкуренцию называют «геостратегическим противостоянием», и многие специалисты предрекают жесткие политические методы ведения этой конкурентной борьбы¹.

На масштабы потребления нефти будут влиять не только общие показатели экономического роста, но и изменение качества жизни людей в развивающихся странах. Дело в том, что в долгосрочном плане имеет место трансформация роли нефти в энергетическом балансе. В 1973 г. нефть потреблялась следующим образом: 45,4% — транспорт; 19,9% — промышленность; 11,5% — не для нужд энергетики; 23,2% — другие секторы (сфера услуг, домашние хозяйства и т.д.). В 2006 г. нефть потреблялась следующим образом: 60,5% — транспорт; 16,5% — не для нужд энергетики; 9,5% — промышленность; 13,5% — другие секторы. Две основные тенденции в потреблении нефти — она все меньше нужна для промышленности и все больше для транспорта. За тот же период резко сократилась доля нефти в выработке электроэнергии: в 1973 г. 25% всей электроэнергии в мире выработано из нефти, а в 2006 г. только 5,8%². Поэтому страны, где есть потенциал для роста личного автопарка, а также для использования автотранспорта для коммерческих перевозок грузов и людей (обширная территория, хорошая инфраструктура дорог), будут потреблять все больше нефти. Китай и многие другие развивающиеся страны являются такими странами.

Увеличение потребления нефти в развивающихся экономиках в целом, в азиатско-тихоокеанском регионе — в особенности в Китае и Индии — это, скорее всего, долгосрочный тренд, связанный с экономическим ростом в развивающихся странах и увеличением благосостояния проживающих в них людей. Это не значит, что тренд будет линейным. Колебания возможны в силу изменения экономической конъюнктуры и снижения темпов экономического роста в развивающихся странах. Однако долгосрочный тренд сохранится даже при замедлении темпов роста мировой экономики или рецессии. Индия и Китай (и многие другие развивающиеся страны) отстают от развитых стран по показателю потребления нефти на душу населения в 2–3 раза. В Китае и Индии, а также в других развивающихся странах миллиарды людей остаются вне модели современной жизни с автомобилями, бытовыми приборами и т.д. По мере того как эти люди будут получать доступ к современной модели жизни и потребления, станет увеличиваться душевое потребление нефти в развивающихся странах³. А поскольку речь идет о

¹ Мировая энергетика: Взгляд на десять лет вперед // Россия в глобальной политике. 2006. № 6. Ноябрь—декабрь.

² Key World Energy Statistics. International Energy Agency, 2008.

³ Томберг Игорь. Энергетика Китая // Экономическое обозрение (Институт энергетики и финансов). 2006. № 4.

сотнях миллионов и даже миллиардах людей, масштабы увеличения потребления нефти прогнозируются значительные.

Итак, в абсолютных величинах развитые страны увеличивают потребление нефти умеренными темпами, развивающиеся (прежде всего Китай и Индия) гораздо более значительными темпами. В относительных величинах доля развитых стран в мировом потреблении снижается, а доля развивающихся растет — скоро они выйдут на уровень 50/50, а потом развивающиеся страны начнут потреблять больше нефти, чем развитые, и этот отрыв будет постепенно нарастать. Таким образом, развитые страны испытывают все большую конкуренцию за получение нефти со стороны развивающихся: «экономические и политические ресурсы таких крупных потребителей, как США, Европейский союз и КНР, сосредоточены на одних и тех же рынках»¹.

В то же время отметим, что биржевые цены на нефть, бившие в 2007—2008 гг. исторические рекорды, а с июня 2008 г. резко пошедшие вниз, перестают адекватно отражать реальный баланс между спросом и предложением. В биржевые цены заложены не только ожидания реального баланса спроса и предложения, но и разнообразные риски сокращения или прекращения добычи (это политические риски, стихийные бедствия и т.д.). Но главное — биржевые контракты на поставки нефти не только физический товар, но и финансовый инструмент². Иными словами, возможно не только купить контракт на нефть, потому что она вам нужна к такому-то сроку, или продать, потому что она у вас к такому-то сроку будет, но и покупать/продавать контракты для получения спекулятивной прибыли. Роль спекулятивных операций в формировании биржевых цен на энергоресурсы, прежде всего на нефть, широко обсуждается. Единой точки зрения нет: одни считают роль спекулянтов завышенной, другие существенно заниженной³.

Общее правило гласит: цены на нефть отражают ожидания относительно мирового экономического роста, а также следуют за колебаниями американского доллара, который остается расчетной единицей для основных объемов торговли нефтью. Если есть ожидания экономического роста, цены на нефть растут (и наоборот). Если курс американского доллара снижается, цены растут (и наоборот). В любом случае резкий рост цен на нефть в 2007—2008 гг. выше предыдущих исторических максимумов (с учетом инфляции и снижения курса доллара) не отражает реальное соотношение спроса и предложения. Более вероятно, что

¹ Мировая энергетика: Взгляд на десять лет вперед // Россия в глобальной политике. 2006. № 6. Ноябрь—декабрь.

² Милов В. С. На исходе нефтяной эры // Россия в глобальной политике. 2004. № 4. Июль—август.

³ Конопляник А., Белова М. Некоторые причины роста цен на нефть и прогнозы дальнейшего развития событий // Нефть и газ России. 2004. № 4.

этот рост отражает настроения неопределенности относительно будущего нефтяного рынка, правил игры на котором и соотношение сил между различными группами потребителей стремительно меняются. А настроения неопределенности могут приводить не только к резкому росту цен, но и к резкому снижению¹.

При этом дефицита нефти, «углеводородного голода» сейчас нет. Нет оснований даже говорить, что в мире уже закончилась эпоха «дешевой нефти». Правда, перспектива ее окончания стала реальностью в среднесрочной перспективе — 5–20 лет. Эпоха «дешевой нефти» обязательно закончится. В мире осталось немного стран, где есть потенциал увеличения добычи с уже действующих и разведанных месторождений с традиционным уровнем издержек — «в результате сужается круг возможностей для маневра ключевых потребителей на рынке, особенно после 2013–2017 гг.»². Таких мест осталось немного, но они есть. Это регион Ближнего Востока — Иран, Ирак, Кувейт, Саудовская Аравия, ОАЭ, регион Латинской Америки в целом и Венесуэла в особенности, некоторые страны Африки — Нигерия, Ливия (в определенной степени Судан), одна страна бывшего СССР — Казахстан. Во всех этих местах соотношение запасов/добычи превышает (и в некоторых случаях очень значительно) общемировые показатели. В остальных странах-производителях и/или странах-экспортерах нефти практически исчерпаны возможности для увеличения ее добычи.

Но запасы «неконвенциональной» («дорогой») нефти, нефти в труднодоступных местах и на больших глубинах огромны. Легче оценить запасы, которые в существующих экономических и технологических условиях поддаются извлечению. Оценки потенциальных запасов труднодоступной и «неконвенциональной» нефти очень разнообразны. В любом случае счет идет на сотни миллиардов тонн (или на триллионы баррелей)³.

Разработка «дорогой нефти» — дело среднесрочного будущего. Пока в серьезных масштабах такой проект начался только в Канаде. В целом мир продолжает жить на «дешевой нефти» и только начинает вкладывать в «дорогую».

1.2. Газ

Традиционно газ доминирует в энергетическом балансе только одного региона — Евразии (Европа и страны постсоветского пространства) — около 35% по состоянию на 2007 г. Значительна доля газа в энер-

¹ Мировая энергетика: Взгляд на десять лет вперед // Россия в глобальной политике. 2006. № 6. Ноябрь—декабрь.

² Там же.

³ International Energy Outlook, 2008. Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, D.C. September 2008.

гетическом балансе Ближнего Востока — около 45%. В остальных региональных балансах газ занимает достаточно скромное место: 25% в Северной Америке; 20% в Латинской Америке и Африке; 10% в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

В таблице 3 приведена газовая картина мира по регионам, некоторым группам стран и отдельным странам по состоянию на 2007 г.

Таблица 3

Газ: запасы, добыча, потребление
(по состоянию на конец 2007 г., в % от общемирового уровня)

Регионы/ страны	Доказанные запасы	Добыча	Потребление	Соотношение запасы/ добыча
Весь мир	100 (177 трлн м ³)	100 (2,9 трлн м ³)	100 (2,92 трлн м ³)	60,3
ОЭСР	8,9	37,4	49,9	14,4
Северная Америка	4,5	26,6	27,6	10,3
США	3,4	18,8	22,6	10,9
Канада	0,9	6,2	3,2	8,9
Центральная и Южная Америка	4,4	5,1	4,6	51,2
Венесуэла	2,9	1	1	181
Страны бывшего СССР	30,2	26,8	21,6	67,7
Россия	25,2	20,6	15,0	73,5
Азербайджан	0,7	0,3	0,3	124
Казахстан	1,1	0,9	0,7	69,8
Туркменистан	1,5	2,3	0,7	39,6
Украина	0,6	0,6	2,2	54
Узбекистан	1	2	1,6	29,8
Европа	3,3	9,7	17,8	12,5
Норвегия	1,7	3	0,5	33
Нидерланды	0,7	2,2	0,1	19,4
Ближний Восток	41,3	12,1	10,2	206
Иран	15,7	3,8	3,8	248
Кувейт	1	0,4	0,4	141
Катар	14,4	2	0,7	428
Саудовская Аравия	4	2,6	2,6	94,4
ОАЭ	3,4	1,7	1,5	124
Африка	8,2	6,5	2,8	76,6

Регионы/страны	Доказанные запасы	Добыча	Потребление	Соотношение запасы/ добыча
Алжир	2,5	2,8	0,8	54,4
Египет	1,2	1,6	1,1	44,3
Ливия	0,8	0,5	—	98,4
Нигерия	3	1,2	—	151
Азия, Тихий океан	8,2	13,3	15,3	36,9
Австралия	1,4	1,4	0,9	62,8
Китай	1,1	2,4	2,3	27,2
Индия	0,6	1	1,4	35
Индонезия	1,7	2,3	1,2	45
Малайзия	1,4	2,1	1	40
Пакистан	0,5	1	1,1	27,6
Япония	—	—	3,1	—
Южная Корея	—	—	1,3	—

Источник: Таблица составлена автором, данные из BP Statistical Review of World Energy, June 2008. BP, 2008.

Примечание: Под «доказанными запасами» понимаются уже известные месторождения, геологическая и инженерная информация по которым позволяет обоснованно прогнозировать возможность извлечения нефти в нынешних экономических и технологических условиях.

Газ — более экологический, чистый источник энергии по сравнению с нефтью. Многие специалисты считают газ наиболее перспективным топливом на среднесрочную перспективу, что позволяет найти приемлемый баланс между экономикой и экологией. Газ как источник энергии привлекателен для потребителей. И доля газа в мировом энергетическом балансе росла для мира в последние 30 лет (см. табл. 1).

В долгосрочной перспективе происходят некоторые изменения в структуре потребления газа. В 1973 г. газ использовался следующим образом: 54% — для нужд промышленности; 2,7% — не на нужды энергетики; 2,6% — транспорт; 40,7% — другие секторы (сфера услуг, домашние хозяйства и т.д.). В 2006 г.: 35,2% — для нужд промышленности; 10,9% — не на нужды энергетики; 5,8% — транспорт; 48,1% — другие секторы. В тот же период расширилось использование газа для выработки электроэнергии: в 1973 г. 12,1% всей электроэнергии в мире выработано на основе газа; в 2006 г. уже 20,1%¹. Таким образом, газ закреп-

¹ Key World Energy Statistics. International Energy Agency, 2008.

пился как источник энергии, обеспечивающий промышленное производство и современные стандарты жизни.

Для газа справедлива та же тенденция, ранее отмеченная для нефти. Развитые страны не обладают необходимыми запасами, обеспечивающими их потребности. Собственная обеспеченность развитых стран постоянно падает, растет зависимость от внешних поставок. Одновременно приходится все больше конкурировать за необходимые объемы с другими потребителями.

По разведанным запасам газа лидируют Россия, Иран, Катар. На них приходится 55% мировых разведанных запасов. Роль России в газовой области можно сравнить с ролью Саудовской Аравии в области нефти: на долю Саудовской Аравии приходится 21% разведанных запасов нефти; на долю России 25% разведанных запасов газа. Впрочем, весь Ближний Восток, как и в случае с нефтью, основной газоносный район. Причем на Ближнем Востоке есть большой потенциал увеличения добычи, поскольку пока она находится на достаточно низком уровне относительно запасов региона.

Основная проблема газа — транспортировка. Сейчас газ экспортируется/импортируется через трубопроводы и в сжиженном виде танкерами. Преобладают трубопроводы. Объемы торговли сжиженным газом примерно в три раза меньше объемов торговли газом через трубопроводы. Трубопроводами можно транспортировать газ на большие расстояния. Но все-таки нельзя преодолевать океаны. Потому торговля по трубопроводам «заперта» внутри континентов. К тому же трубопровод «связывает» продавца и покупателя, они становятся взаимозависимыми. Если кого-то из них перестают устраивать условия сотрудничества или случились чрезвычайные обстоятельства, препятствующие дальнейшему сотрудничеству, то это оказывается болезненным для обеих сторон, так как они «привязаны» к трубе и направлениям торговли по ней.

Транснациональная торговля сжиженным газом осуществляется в более широкой географии. Танкеры везут сжиженный газ из стран Латинской Америки в США. Из Омана и Катара в США, страны Европы, а также в Азию — Китай, Индию, Южную Корею, Японию, на Тайвань. Страны Северной и Западной Африки (Алжир, Египет, Ливия, Нигерия) поставляют сжиженный газ в Северную Америку, во многие европейские страны, в Китай, Индию, Японию и т.д. Достаточно активно идет торговля сжиженным газом внутри Азиатско-Тихоокеанского региона: Австралия, Бруней, Индонезия, Малайзия поставляют сжиженный газ в Китай, Индию, Японию, на Тайвань и в Южную Корею. Япония и Южная Корея — лидеры среди импортеров сжиженного газа — покупают практически половину всего торгуемого в настоящее время сжиженного газа. Причем они не только лидеры по покупаемым объемам, но и по географии закупок. В настоящее время 15 стран на всех континентах занимаются экспортом сжиженного газа. Япония покупа-

ет сжиженный газ у 13 из них, а Южная Корея у 12. Объемы торговли сжиженным газом будут нарастать, они имеют хорошие перспективы. Сейчас рынок сжиженного газа постепенно превращается в глобальный¹; создается необходимая инфраструктура, и сжиженный газ становится все более интересным энергоносителем для крупных импортеров — США и стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

Однако значительные запасы газа, которые, скорее всего, еще будут прирастать, сосредоточены на евразийском континенте — в России и странах постсоветского пространства (Азербайджан, Казахстан, Туркменистан, Узбекистан). Между странами евразийского континента (как в направлении Европы, так и в направлении Китая — крупных потребителей энергетических ресурсов) торговля будет осуществляться по трубопроводам, и это значительные объемы.

1.3. Уголь

Уголь доминирует в энергетическом балансе только одного региона — Азиатско-Тихоокеанского, где он занимает 50%. Настоящей «угольной страной» можно назвать Китай, удовлетворяющий 70% своих потребностей в энергии за счет угля. Уголь достаточно важен и для энергетического баланса Африки — 30%; Евразии — почти 20%; Северной Америки — более 20%. В Латинской Америке, на Ближнем Востоке уголь играет незначительную роль в региональных энергетических балансах.

В таблице 4 приведена угольная картина мира по регионам, некоторым группам стран и отдельным странам по состоянию на 2007 г. Уголь достаточно широко распространен, его запасы во многих странах значительны. Впрочем, постепенно уголь теряет свои позиции в мировом энергетическом балансе. В 1973 г. уголь использовался следующим образом: 57,5% — для нужд промышленности; 1% — не на нужды энергетики; 5,3% — транспорт; 36,2% — другие секторы (сфера услуг, домашние хозяйства и т.д.). В 2006 г.: 78,8% — для нужд промышленности; 4,3% — не на нужды энергетики; 0,5% — транспорт; 16,4% — другие секторы. В тот же период расширилось использование угля для выработки электроэнергии: в 1973 г. 38% всей электроэнергии в мире производилось за счет угля, а в 2006 г. — 41,1%². Этот рост происходит не только за счет Китая. По-прежнему значительные объемы электричества вырабатываются из угля в США, Германии, Японии, России. Уголь сохраняет свои позиции, потому что обеспечивает основные потребности в энергии китайского промышленного роста. Без «китайского фактора» роль угля значительно сократится.

¹ Мировая энергетика: Взгляд на десять лет вперед // Россия в глобальной политике. 2006. № 6. Ноябрь—декабрь.

² Key World Energy Statistics. International Energy Agency, 2008.

Таблица 4

**Уголь: запасы, добыча, потребление
(по состоянию на конец 2007 г., в % от общемирового уровня)**

Регионы/ страны	Доказанные запасы	Добыча	Потреб- ление	Соотношение запасы/ добыча
Весь мир	100	100	100	133
ОЭСР	42,1	33	37,3	168
Северная Америка	29,6	20,1	19,3	224
США	28,6	18,7	18,1	234
Центральная и Южная Америка	1,9	1,8	0,7	188
Страны бывшего СССР	26,7	7,6	5,2	463
Россия	18,5	4,7	3	500
Казахстан	3,7	1,5	0,9	332
Украина	4	1,3	1,2	444
Европа	5,4	6,6	11,6	222
Ближний Восток	0,2	0,05	0,2	186
Африка	5,9	4,9	3,3	322
ЮАР	5,7	4,8	3,1	178
Азия, Тихий океан	30,4	59	59,7	70
Австралия	9	6,9	1,7	194
Китай	13,5	41,1	41,3	45
Индия	6,7	5,8	6,5	118

Источник: Таблица составлена автором, данные из BP Statistical Review of World Energy, June 2008. BP, 2008.

Примечание: Под «доказанными запасами» понимаются уже известные месторождения, геологическая и инженерная информация по которым позволяет прогнозировать возможность извлечения угля в нынешних экономических и технологических условиях.

В Азиатско-Тихоокеанском регионе идет активная экспортно-импортная торговля углем. Индонезия и Австралия — крупнейшие экспортеры угля. Крупные экспортеры ЮАР, Ботсвана, Мозамбик, Колумбия. Экспортеров угля немного, поэтому международная торговля им достаточно уязвима для различных чрезвычайных обстоятельств — стихийные бедствия, забастовки и т.д. В следующие десять лет прогнозируется расширение международной торговли углем прежде всего в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Уголь сохранится в мировом энергетическом балансе. Для Азиатско-Тихоокеанского региона в целом и для Китая он останется важной

составляющей регионального энергетического баланса и преимущественно будет использоваться для выработки электроэнергии. К 2030 г. производства электроэнергии из угля увеличится еще в 2,5 раза по сравнению с 2005 г.¹

Исходное положение автора: в настоящее время нет дефицита ископаемых источников энергии. Разведанные запасы газа и угля огромны, и в обозримой перспективе их истощение невозможно. Относительно более напряженная ситуация с разведанными запасами нефти.

Рабочая модель автора: десятилетие 2005–2015 гг. — переломное: в его начале развивающиеся страны почти сравнялись с группой развитых стран по суммарному потреблению энергоресурсов, а по его окончании развитые страны будут отставать от развивающихся. Развитые страны теряют привычное для них доминирующее положение в качестве покупателей энергоресурсов, т.е. утрачивают статус «основного покупателя»; конкуренция за доступ к энергоресурсам, за обеспечение бесперебойных поставок обостряется.

1.4. Среднесрочные и долгосрочные перспективы мирового энергетического баланса

Прогнозируется, что до 2030 г. в мировом энергетическом балансе, а также в балансах основных регионов будут доминировать ископаемые источники энергии — нефть, газ, уголь. Нефть останется главным источником обеспечения работы транспорта; уголь и газ — для выработки электроэнергии и обеспечения промышленных и бытовых нужд. Сейчас трудно прогнозировать, каковы будут запасы нефти, газа и угля на рубеже 2030 г. Угля будет по-прежнему достаточно много. С газом и нефтью ситуация более неопределенная, особенно с точки зрения стоимости извлечения газа и нефти на месторождениях, доступных после 2030 г. Возможно, это будут уже гораздо более дорогие ископаемые ресурсы (особенно на стадии освоения труднодоступных месторождений).

Опасения недостаточности, а в большей степени даже дороговизны ископаемых источников энергии в среднесрочной перспективе заставляют развитые страны в долгосрочной перспективе планировать переход к моделям энергетического баланса с минимальной долей углеводородов (нефти и газа).

В последние годы широко обсуждались перспективы биотоплива как основного источника энергии для нужд транспорта. Однако попытки внедрить биотопливо первого поколения (из растительных культур)

¹ International Energy Outlook, 2008. Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, D.C. September 2008.

привели к «перекосам» в сельском хозяйстве и внесли существенный вклад в удорожание продуктов питания. Биотопливо второго поколения (из любой биомассы — стружек, опилок и т.д.) пока неэкономично. Развитие ядерной энергетики тоже рассматривается как направление снижения зависимости от углеводородов, в данном случае в большей степени от газа. Привлекает все большее внимание и уголь — его запасы обширны, а проблемы с экологией предлагается решать за счет совершенствования технологий.

Модели низко- или безуглеводородной экономики, активно обсуждаемые в Европе и США, пользуются поддержкой на высоком политическом уровне и находят отражение в различных концепциях, программах и т.д. Тем не менее в среднесрочной перспективе до 2030 г. ископаемые источники энергии останутся основой мирового энергетического баланса. Попытки снизить зависимость от углеводородов будут активизироваться во время энергетических кризисов и ослабевать после периодов паники. На более отдаленную перспективу обсуждаются варианты трансформации мирового и региональных энергетических балансов, а также овладения новыми источниками энергии. Рассматриваются варианты, когда газ за счет новых технологий, расширяющих сферы его применения и возможности трансконтинентальной транспортировки, начнет вытеснять нефть (по тому же принципу, как в XX в. нефть вытесняла уголь). Одновременно расширится использование атомной энергетики (особенно если удастся овладеть в промышленных масштабах экономически оправданными технологиями термоядерного синтеза) и возобновляемых источников энергии. Другие широко обсуждаемые варианты трансформации энергетического баланса связаны с технологиями водородной энергетики. Нельзя исключать, что зависимость от нефти начнет сокращаться уже после 2025 г.¹ Однако за пределы 2030 г. крайне сложно экстраполировать нынешние тенденции для мирового энергетического баланса из-за отсутствия определенности относительно запасов углеводородов на вторую половину XXI в. Введение в долгосрочный анализ фактора новых технологий также дает огромную область неопределенности. Сейчас трудно спрогнозировать, какие технологии «выстрелят», а какие окажутся тупиковыми. Для внесения существенных корректив в структуру энергетического баланса в долгосрочной перспективе необходимы уже сейчас существенные вложения в новые технологии. Такие вложения осуществляют все крупные потребители энергоресурсов. Но каковы будут результаты этих вложений, пока точно сказать нельзя. Поэтому контуры долгосрочного энергетического баланса на вторую половину XXI в. остаются неопределенными. Однако фактор неопре-

¹ Мировая энергетика: Взгляд на десять лет вперед // Россия в глобальной политике. 2006. № 6. Ноябрь—декабрь.

деленности требует не пассивной позиции в ожидании поступления новых данных и уточнения тенденций, а наоборот, исключительно активной — в энергетической области «принимаемые сейчас решения определяют весь XXI век»¹.

1.5. Энергетическая безопасность: вызовы и решения

Развитые страны, как отмечено выше, теряют доминирующее положение в качестве покупателей энергоресурсов. Сначала это произошло с углем. К началу 1980-х годов развивающиеся страны догнали развитые по объемам потребления угля. Следующие 15 лет развитые и развивающиеся экономики делили мировую добычу практически поровну. Но с середины 1990-х годов развитые страны стали потреблять все большую долю мирового производства угля. По состоянию на 2007 г. развитые страны потребляли треть мирового производства угля, а развивающиеся две трети. В дальнейшем разрыв увеличится. Потом то же самое произошло с газом. Развивающиеся страны догнали развитые по потреблению газа в конце 1980-х — начале 1990-х годов. Однако в 1990-е годы развитые страны потребляли все-таки меньше газа, чем развитые (сказался экономический спад и сокращение потребления энергоресурсов на постсоветском пространстве). Однако в 2004—2005 гг. развивающиеся экономики обогнали группу развитых в потреблении газа. По состоянию на 2007 г. развитые страны потребляли 37,4% мировой добычи газа, а развивающиеся все остальное. Развитые страны пока потребляют более половины мировой добычи нефти. Но их доля в мировом потреблении постоянно сокращается. И в следующем десятилетии при сохранении нынешней динамики можно прогнозировать, что развивающиеся страны обгонят развитые и по потреблению нефти. Если же брать общее потребление всех энергоресурсов, то в 2005—2008 гг. развивающиеся страны догнали развитые. Прогнозируется постоянное увеличение доли развивающихся стран в потреблении энергоресурсов.

Развитые страны перестали быть «основным покупателем» энергоресурсов не потому, что сократились их потребности (наоборот, потребление в этой группе стран устойчиво растет), а потому, что темпы роста развивающихся экономик выше, чем развитых. Это означает, что конкуренция за доступ к энергоресурсам, за обеспечение бесперебойных поставок обостряется. В этих условиях в 2000-е годы активизировались дискуссии под общим названием «энергетическая безопасность». При этом общего понимания этого термина нет. Страны-импортеры понимают под энергетической безопасностью бесперебойное и устойчивое поступление энергоресурсов для нужд их экономик; страны-экспорте-

¹ Григорьев Л. Шанс для формулировки глобальной энергетической политики: Интервью ИА REGNUM. 2006. Июнь.

ры — устойчивость спроса и долгосрочную стабильность цен¹. Однако есть и определенная общая база для экспортеров и импортеров углеводородов: этот аспект не должен стать препятствием для экономического роста в долгосрочной перспективе: «если у крупных стран нетто-импортеров недостаток энергии может стать препятствием к поддержанию достаточных темпов роста, то для страны, у которой развитие и экономический рост сильно завязаны на экспорт энергоносителей, это факторы, ограничивающие добычу и экспорт»².

Фиксируем противоречие: нет общего понимания термина «энергетическая безопасность». Исходная посылка американских и европейских политиков — снизить зависимость от поставщиков углеводородов, иметь широкую географию поставок. Значительная роль (особенно в американском подходе) отводится принципам свободного рынка. Российский подход к энергетической безопасности исходит из взаимозависимости поставщиков и потребителей, заставляющей их выработать долгосрочные взаимно приемлемые планы.

Свои взгляды на вопросы энергетической безопасности достаточно четко изложили Россия, США и ЕС. В США после 2005 г. приняты несколько законодательных актов; последний из них «Закон об энергетической независимости и безопасности» 2007 г. (The Energy Independence and Security Act of 2007). Европейская комиссия разработала в 2005—2006 гг. «Зеленую книгу» по вопросам энергетической безопасности, официально принятую в 2006 г.³ Россия сформулировала свои взгляды на проблематику энергетической безопасности при подготовке к саммиту G8 в 2006 г., проходившему в Санкт-Петербурге. С точки зрения общих концептуальных подходах американские и европейские взгляды на энергетическую безопасность похожи. В американских и европейских документах формулируется амбициозная задача кардинального сокращения зависимости от углеводородов и построения в долгосрочной перспективе безуглеводородной экономики. На среднесрочную перспективу ставятся следующие задачи: расширять доступ к углеводородам и географию их поставок; способствовать увеличению добычи углеводородов и выводу на рынок максимального их количества; распространять в мире энергосберегающие технологии.

¹ *Сатир Ж.* Энергобезопасность как всеобщее благо // Россия в глобальной политике. 2006. № 6. Ноябрь—декабрь.

² *Григорьев Л.* Введение: Поиск нового пути в мировой энергетике // Экономическое обозрение (Институт энергетике и финансов). 2006. № 4.

³ Полное официальное название документа (хотя «Зеленой книгой» его называют во многих документах ЕС) — A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy.

Исходная посылка американских и европейских политиков — снизить зависимость от поставщиков углеводородов и иметь широкую географию поставок. Значительная роль (особенно в американском подходе) отводится принципам свободного рынка. США и ЕС считают, что на энергетическую безопасность развитых стран негативно влияет сужение пространства свободного рынка в распределении мировых энергетических ресурсов. Дело в том, что новые крупные потребители — Китай и Индия — стремятся заключать с поставщиками ресурсов долгосрочные контракты, соответственно все возрастающая часть углеводородов оказывается «заперта» в долгосрочных контрактах и не поступает на свободный рынок. Поэтому формулируется противопоставление «свободный рынок — долгосрочные контракты»¹. В рамках такого подхода США и ЕС выступают за сохранение максимального пространства свободного рынка для торговли нефтью, за расширение пространства свободного рынка в торговле газом (за счет сжиженного газа, торговля которым не ограничена географией газопроводов).

Российский подход к энергетической безопасности исходит из взаимозависимости поставщиков и потребителей, заставляющей их вырабатывать долгосрочные взаимно приемлемые правила поведения. Под энергетической безопасностью понимается безопасность спроса и предложения, чтобы потребители получили уверенность в поставках, а поставщики уверенность в спросе. Последнее принципиально важно при входе в эпоху «дорогих» углеводородов. Многомиллиардные вложения в сложные месторождения и создание соответствующей инфраструктуры для доставки этих ресурсов потребителям лучше делать в условиях долгосрочной определенности и уверенности в спросе. Более того, на основе принципа взаимозависимости возможен был бы доступ поставщиков к сетям распределения энергии в странах-потребителях и ответный доступ компаний из стран-импортеров к добыче. При таком обмене возможно создание энергетической стабильности. Именно энергетическая стабильность и предсказуемость лежат в основе российских подходов к энергетической безопасности.

¹ Соответственно ТНК рассматриваются как способствующие обороту углеводородов по принципам свободного рынка, а НК (национальные компании) как распространяющие принцип «долгосрочных контрактов». Противоречия между ТНК и НК в энергетической сфере действительно обостряются. Однако потенциально между ТНК и НК стран-экспортеров может быть сотрудничество: НК стран-экспортеров контролируют более 90% разведанных запасов углеводородов, однако ТНК контролируют основную долю перерабатывающих мощностей в развитых странах. Соответственно НК стран-экспортеров заинтересованы в доступе к потребителям в развитых странах, а ТНК в доступе к запасам, что создает базу для сотрудничества. Однако между ТНК и НК стран-импортеров (прежде всего Китая и Индии) противоречия, скорее, будут нарастать.

Точка зрения: итоговый документ саммита G8 2006 г. стал компромиссом между различными концепциями энергетической безопасности.

Итоговый документ саммита G8 2006 г. стал компромиссом между российским подходом, основанным на взаимозависимости, и западным подходом на основе конкуренции. В документе говорится:

«В связи с глобальным характером этих проблем и растущей взаимозависимостью между странами-производителями, транзитными странами и государствами-потребителями необходимо развивать партнерские отношения между всеми заинтересованными сторонами в целях укрепления глобальной энергетической безопасности. Мы единодушны в том, что лучший способ добиться наших целей в этой области — формирование прозрачных, эффективных и конкурентных мировых энергетических рынков. Мы также признаем важную роль национальных правительств и соответствующих международных организаций в решении глобальных энергетических проблем».

«Справедливые и конкурентные, основанные на рыночных принципах ответы на глобальные энергетические вызовы будут способствовать предотвращению возможных деструктивных действий, угрожающих производству, поставкам и транзиту энергоресурсов, и созданию надежной основы динамичного и устойчивого развития нашей цивилизации в долгосрочной перспективе».

«...развитию диалога и обмена мнениями между всеми заинтересованными сторонами по вопросам усиления взаимозависимости в энергетической сфере и безопасности предложения и спроса».

Глобальная энергетическая безопасность.
Итоговый документ саммита «группы восьми».
(Санкт-Петербург, 2006)

* * *

В настоящее время нет дефицита ископаемых источников энергии. Разведанные запасы угля и газа огромны, и в обозримой перспективе их истощение невозможно. Относительно более напряженная ситуация с разведанными запасами нефти. Подходит к концу эпоха «дешевой нефти». Если не произойдет резкого ослабления мировой экономики (что привело бы к существенному сокращению спроса на углеводороды) или не будут неожиданно открыты новые месторождения с легкодоступной нефтью, то в следующие 5–20 лет будет расти доля «неконвенциональной» и труднодоступной нефти в мировом потреблении. Затраты на ее добычу будут существенно выше по сравнению с добычей на эксплуатируемых сейчас месторождениях. Однако нынешняя нестабильность на энергетических рынках (находит свое отражение в значительных колебаниях цен на энергоресурсы) не связана с переходом к эпохе «дорогой нефти». Помимо технических факторов (колебания курса американского доллара, риски ос-

тановки добычи в результате стихийных бедствий и войн, финансовые спекуляции), имеет место фундаментальная неопределенность относительно правил игры на мировом энергетическом рынке.

На саммите G8 в 2006 г. в выработанном сбалансированном документе найден компромисс между различными подходами к энергетической безопасности. Однако концептуальные различия и представления важных акторов к энергетической безопасности не преодолены. Остается неопределенность, какие сценарии к решению энергетических вопросов получат развитие — конкурентные или кооперативные.

Точка зрения: подходит к концу эпоха «дешевой» нефти. Нестабильность на энергетических рынках, которая находит свое отражение в значительных колебаниях цен на энергоресурсы, не связана с переходом к эпохе «дорогой» нефти. Имеет место фундаментальная неопределенность относительно правил игры на мировом энергетическом рынке.

Вопросы для обсуждения

1. Сохранится ли нефть как основной глобальный источник энергии?
2. Каковы перспективы развития мирового газового рынка?
3. Самое традиционное ископаемое топливо — уголь: прошло ли его время?
4. Какие последствия будет иметь новая ситуация, когда развивающиеся страны станут потреблять энергоресурсов больше развитых?
5. Каковы средне- и долгосрочные прогнозы относительно мирового энергетического баланса?
6. Возможен ли компромисс между различными подходами к энергетической безопасности?

Литература

Глобальная энергетическая безопасность: Итоговый документ саммита «группы восьми». СПб., 2006.

Ли Чжун Вон. Проблемы развития энергетики и энергетическая безопасность в Северо-Восточной Азии. М.: ИМЭМО РАН, 2005.

Миронов Н. В. Международная энергетическая безопасность: Учеб. пособие. М.: МГИМО, 2003.

Экономическое обозрение. Институт энергетики и финансов. 2006. № 4. Энергетическая безопасность: Термины и определения / Отв. ред. Н. И. Воропай. М.: ИАЦ Энергия, 2005.

Энергетические измерения международных отношений и безопасности в Восточной Азии / Под ред. А. В. Торкунова. М.: МГИМО, 2007.

International Energy Outlook, 2008. Energy Information Administration, U.S. Department of Energy, D.C. September 2008.

Key World Energy Statistics. International Energy Agency, 2008.

Statistical Review of World Energy, June 2008. BP, 2008.

Глава 2. ГЛОБАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

Глобальная проблема ресурсов пресной воды одной из первых получила не только экологическое, но и политическое измерение. Именно здесь впервые открыто заявлено, что *bad governance* — неэффективное управление со стороны одного суверенного государства не должно приводить к угрозе для общемировых ресурсов; что водные ресурсы должны быть переданы из-под неэффективного государственного суверенитета под некий международный протекторат, фактически — под реальное глобальное управление. Дискуссии эти ведутся о России и неэффективном российском управлении озером Байкал — важнейшим резервуаром пресной воды на планете. Все это показывает предельную политическую заостренность проблемы глобального управления водными ресурсами.

2.1. Глобальный кризис водных ресурсов

Вода — источник жизни на Земле — играет исключительно важную и многогранную роль в жизни человека и в окружающем нас мире. Это важнейший природный ресурс, без которого невозможна никакая деятельность человека и сама жизнь.

Отмечаем тенденцию: «Вода для людей — вода для жизни», «мы переживаем серединную стадию водного кризиса, который имеет множество очертаний»¹. Это заставляет нас по-иному взглянуть на потребление и использование, казалось бы, неисчерпаемого и имеющегося на Земле в изобилии ресурса пресной питьевой воды.

Каковы же запасы водных ресурсов сегодня? Почему возник кризис водных ресурсов и какие аспекты он включает? Не угрожает ли это экологии нашей планеты, с одной стороны, и устойчивому экономическому и социальному развитию человека — с другой?

Вода — одно из наиболее распространенных веществ на Земле. Из общей площади нашей планеты (510 млн км²) более 361 млн км², т.е. 71% этой территории, покрыто водами Мирового океана². Ее глобаль-

¹ The United Nations World Water Development Report 'Water for People, Water for Life'. UNESCO-WWAP, 2003. P. 4.

² World Water Resources at the Beginning of the 21st Century / Ed. by I. A. Shiklomanov and John C. Rodda. Cambridge University Press, 2003. P. 1.

ный гидрологический цикл обеспечивает существование жизни на Земле. Своей деятельностью человек вольно или невольно вносит все больше изменений в естественный ход вещей в природе, в том числе в плане водных ресурсов, и последствия таких действий подчас трудно предсказуемы.

Общий объем воды на Земле¹ порядка 1400 млн км³. Несмотря на то что в гидросфере Земли огромное количество воды, на 97,47% это соленая вода и только 2,53% приходится на пресную воду, представляющую для человека наибольшую ценность. При этом большая часть пресной воды (68,7%) находится в виде льда и постоянного снежного покрова в Антарктиде, Арктике и в горных районах, еще 30,1% — пресные подземные воды; только 0,26% всего объема пресных вод Земли сосредоточены в озерах, водохранилищах и речных системах, они являются наиболее доступными для хозяйственного использования и имеют важнейшее значение для водных экосистем². Отметим также крайнюю неравномерность распределения водных запасов на Земле.

Фиксируем противоречие: несмотря на то что ресурсы уменьшаются, глобальная потребность в воде, наоборот, возрастает. Между 1900 и 1995 гг. водопользование возросло примерно в 6–7 раз, что более чем в два раза превзошло темпы роста населения за тот же период. Население мира к 2025 г. может достичь 8,3 млрд человек, а к 2050 г. — 10–12 млрд человек³. Рост потребления будет только расти, и грамотное управление водными ресурсами жизненно необходимо.

Порядка 2 млн т промышленных отходов, химических веществ, продуктов человеческой жизнедеятельности и сельскохозяйственных стоков ежедневно сбрасывается в воду. Во всем мире в воду сбрасывается 1500 км³ отходов. Если принять, что 1 л сточных вод загрязняет 8 л пресной воды, то объем загрязненной воды⁴ во всем мире составляет порядка 12 000 км³. Во многих реках и озерах функции экосистем утрачены или ослаблены. В некоторых районах растущее водопотребление привело к снижению объемов стока крупных рек, что влияет на речные и смежные с ними прибрежные экосистемы⁵.

¹ Глобальная экологическая перспектива 3: Прошлое, настоящее и перспективы на будущее. ЮНЕП, 2002. С. 174.

² World Water Resources at the Beginning of the 21st Century. Edited by I.A. Shiklomanov and John C. Rodda, Cambridge University Press, 2003. P. 13.

³ The World's Water. Is there enough? WMO/UNESCO, 1997. P. 13.

⁴ Абашидзе А., Кислицина Н. Доступ к питьевой воде — неотъемлемое право человека // Обозреватель. 2004. Июль. С. 87.

⁵ Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World. United Nations Economic and Social Council, 1997 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn17/1997/ecn171997-9.htm> [Geo-2-118].

Наиболее показательный пример чрезмерного и безответственного использования водных ресурсов — проблема Аральского моря. Питаемое стоком рек Амударья и Сырдарья объемом около 50 км³ воды в год, это море было четвертым по величине крупнейшим закрытым водоемом в мире. С 1960 г. большая часть стока этих рек стала разбираться для полива хлопка, риса и других культур. С этого времени площадь зеркала моря сократилась почти на 50%, а соленость значительно возросла, при этом уровень моря упал на 15 м, обнажив большую часть морского дна¹.

Другой пример — озеро Малави (Ньяса) в Африке, где изначально обитала большая популяция рыбы и пресноводных улиток. Однако произошедшее со временем большое уменьшение числа обитающей рыбы привело к большему размножению некоторых видов улиток, сыгравших важную роль в заражении и распространении опасной болезни — бильгарциоза. В результате серьезно пострадала туристическая индустрия Малави и вся экономика страны пришла в упадок².

Пример озера Малави наиболее наглядно демонстрирует зависимость человека от условий окружающей среды. В этом смысле Глобальный проект по условиям окружающей среды для озера Малави (*Global Environment Facility (GEF) project for Lake Malawi*) является уникальным в своем роде, поскольку акцентирован на связи между биоразнообразием и здоровьем человека.

Рост населения, развитие индустрии и сельского хозяйства, загрязнение вод привели к тому, что в мире с каждым годом все более отчетливо проявляются признаки дефицита пресной питьевой воды. Около одной трети населения мира проживает в странах, страдающих от дефицита пресной воды, где водопотребление превышает 10% от возобновляемых водных запасов. К середине 1990-х годов около 80 государств, на которые приходится 40% мирового населения, испытывали острую нехватку воды³. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВМО) и Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) на начало XXI в., более 2 млрд людей затронуты проблемами нехватки пресной воды в более чем 40 странах мира; 1,1 млрд людей не имеют доступа к безопасной питьевой воде, а 2,4 млрд не имеют жизненно необходимых санитарных условий⁴.

¹ World Water Resources at the Beginning of the 21st Century / Ed. by I. A. Shiklomanov and John C. Rodda. Cambridge University Press, 2003. P. 152.

² The United Nations World Water Development Report 'Water for People, Water for Life'. UNESCO-WWAP, 2003. P. 138.

³ Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World. United Nations Economic and Social Council, 1997; <http://www.un.org/documents/ecosoc/cn17/1997/ecn171997-9.htm> [Geo-2-118].

⁴ Global Water Supply and Sanitation Assessment. WHO/UNICEF. Geneva, 2000.

2.2. Социально-политические аспекты проблемы

Глобальный водный кризис затрагивает интересы миллиардов людей. Согласно Докладу ООН о состоянии водных ресурсов, 6000 человек (по большей части это дети в возрасте до пяти лет) погибают ежедневно от заболеваний, связанных с потреблением и использованием небезопасной водой¹. Речь идет о недостаточном доступе населения к безопасным питьевым ресурсам. Даже в тех регионах, где водных ресурсов достаточно, многие реки, озера и грунтовые воды подвергаются все большему загрязнению.

В Докладе о мировом развитии за 2000 год Всемирный банк определил основные параметры определения понятия «бедность» в современных условиях. Среди них: невозможность удовлетворения базовых нужд; отсутствие контроля над ресурсами; отсутствие образования и/или профессиональных навыков; плохое здоровье, плохое питание; отсутствие пристанища и отсутствие доступа к воде и базовым санитарным условиям; незащищенность от разного рода шоков и нестабильности; отсутствие политических свобод и свободы самовыражения. Анализ этих параметров показывает, что практически все они так или иначе связаны с проблемой обеспеченности и доступа к безопасным водным ресурсам.

В ноябре 2002 г. Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Всемирной организации здравоохранения принято Замечание общего порядка № 15 о праве на воду (General Comment on the right to water — GCRW)². Тогда впервые доступ к воде официально признан фундаментальным правом человека, и 145 стран, ратифицировавшие этот документ, будут обязаны постепенно обеспечить каждому гражданину доступ к безопасной питьевой воде на равных условиях без дискриминации.

Отмечаем тенденцию: глобальное водопотребление в мире с каждым годом растет. В странах, испытывающих *высокий и крайне высокий водный стресс*, на начало XXI в. проживает более 70% населения Земли (в 1950 г. крайне высокого водного стресса не испытывала ни одна страна в мире)³. Водный стресс означает ситуацию большого дефицита воды, использование государством более 40% имеющихся ресурсов, причем вода часто используется с интенсивностью, превышающей естественное восполнение; дефицит воды препятствует экономическому развитию страны, оказывая дополнительный гнет на жизни

¹ The United Nations World Water Development Report 'Water for People, Water for Life'. UNESCO-WWAP, 2003. P. 11.

² General Comment on the right to water [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.who.int/water_sanitation_health/en/rtw2.pdf.

³ World Water Resources at the Beginning of the 21st Century / Ed. by I. A. Shiklomanov and John C. Rodda. Cambridge University Press, 2003. P. 380.

людей¹. Согласно прогнозам, к 2025 г. ситуация может еще более обостриться и более 80% мирового населения будет проживать в странах с высоким и крайне высоким водным стрессом. Одна треть этих стран будет испытывать катастрофический стресс, где использование имеющихся водных ресурсов превысит показатель в 60%².

Распределение глобальных водных ресурсов на Земле не соответствует расселению мирового населения. Важным социально-политическим тупиком часто называют тот факт, что водные ресурсы, которыми щедро одарены одни государства (Дания (за счет Гренландии), Исландия, Канада), являются весьма дефицитными в других (Кувейт, Палестинская автономия, ОАЭ)³. В такой ситуации страны с дефицитом воды оказываются в заведомо менее выгодной ситуации. Часто в странах с избытком воды ее потребность является гораздо меньшей (речь идет о Северной Европе, Канаде и Аляске, о большей части Южной Америки, Центральной Африки, Сибири и Дальнего Востока, а также Океании), чем в странах с ее недостатком (страны Северной Африки и Ближнего Востока, Центральной Азии)⁴. Ситуация усугубляется тем, что в некоторых странах с дефицитными водными ресурсами достаточно финансовых возможностей применять технологии опреснения вод или извлекать ее из глубоких грунтовых вод (речь идет о странах Персидского залива). В менее благополучных в экономическом развитии странах такой возможности нет. Такое положение вещей создает в этих странах политико-социальную напряженность.

Гипотеза авторов: одним из наиболее острых вопросов, связанных с глобальной проблемой водных ресурсов, сегодня является проблема регулирования использования трансграничных водотоков. Большая часть мировых водных ресурсов пересекают национальные границы. Третья часть из существующих в мире 263 трансграничных водных бассейнов разделяют более двух стран, а 19 — пять и более; одна река Дунай протекает на территории 18 государств. Многие страны Африки и Ближнего Востока более чем наполовину зависят в своих потребностях от «зарубежной» воды (т.е. поступающей из другой страны)⁵.

¹ World Water Resources at the Beginning of the 21st Century / Ed. by I. A. Shiklomanov and John C. Rodda. Cambridge University Press, 2003. P. 380.

² Ibid.

³ *Елдышев Ю. Н.* Удастся ли избежать «водных войн?» // Экология и жизнь. 2003. № 2(32). С. 58.

⁴ World Water Resources at the Beginning of the 21st Century / Ed. by I. A. Shiklomanov and John C. Rodda. Cambridge University Press, 2003. P. 384.

⁵ The United Nations World Water Development Report 'Water for People, Water for Life'. UNESCO-WWAP, 2003. P. 303.

Не менее остро стоит проблема регулирования трансграничных грунтовых вод (залегающих под Землей). Грунтовые воды — важная составляющая глобальных запасов пресной воды — благодаря своей изолированности от вредных воздействий с поверхности Земли содержат в себе запасы пресной воды отличного качества, т.е. они представляют собой значительные мировые запасы пресной воды. Однако ими необходимо грамотно управлять. Определенная «невидимость» трансграничных грунтовых вод и отсутствие надежной законодательной базы создают неопределенность и возможность для стран злоупотреблять такой ситуацией в своих интересах. Речь идет о возможном загрязнении пограничных грунтовых вод или заборе подземных вод с территории других стран¹.

Фиксируем противоречие: при росте потребности в водных ресурсах и их сравнительной редкости (речь идет именно о дефиците) растет и напряженность в отношениях между странами. Это касается государств, не заключивших между собой соглашений о пользовании трансграничными водотоками или не соблюдающих условий таких соглашений. Возникает политический вопрос регулирования водных споров между государствами, в которых существуют подобные проблемы.

Как решить в таких случаях, у кого есть право строить плотины и изменять направление рек, как регулировать вопрос о загрязнении и чрезмерном заборе вод? Как решить проблему равного и справедливого доступа к водным ресурсам каждой из сторон и как определить этот принцип «равенства» и «справедливости»? То, что рассматривается одной стороной как справедливый и равный доступ к ресурсам, может совсем иначе интерпретироваться другой стороной. Такие вопросы будут неизбежно подниматься, пока не будет достигнуто согласия сторон, а достичь его иногда крайне трудно.

Еще один аспект глобальной проблемы водных ресурсов — уязвимость перед угрозой международного терроризма. Водные ресурсы не знают границ. В случае возможной террористической атаки последствия могут ощутить на себе несколько стран. Поэтому крайне важно налаживание международного сотрудничества и выработка совместных решений по оперативному реагированию на возможные теракты с использованием водных ресурсов с целью минимизации их негативных последствий.

¹ International Shared (Transboundary) Aquifer Resources Management. IHP-VI, UNESCO, 2001. P. 26.

Рабочая модель авторов: в начале XXI в. мир столкнулся с поистине глобальным кризисом водных ресурсов — кризисом многофакторным, неоднородным, охватывающим различные сферы жизнедеятельности человека, кризисом, в который вовлечено все человечество. Речь идет об обеспечении экологической безопасности на Земле, о соблюдении фундаментальных прав человека, одним из которых лишь недавно было признано и право человека на доступ к безопасной питьевой воде. Уже более 70% мирового населения сталкивается каждый день с проблемой недостаточных водных ресурсов. Этот показатель будет только расти по мере роста населения и растущих потребностей воды на нужды сельского хозяйства, промышленности, коммунальных служб¹. Одной из ключевых проблем в этой связи становится управление трансграничными водными бассейнами (включая бассейны грунтовых вод). Отсутствие ясности в таких вопросах чревато серьезными политическими кризисами, которые могут перерасти в ясно выраженные конфликты и даже военные столкновения — те самые «водные войны», о возможности которых впервые заявили еще бывший секретарь ООН Бутрос-Бутрос Гали и бывший заместитель председателя Всемирного банка Измаил Серагелдин².

2.3. Типы водных конфликтов

С целью изучения взаимосвязи между водными ресурсами, водными системами, с одной стороны, и международной безопасностью и конфликтогенностью — с другой, в Тихоокеанском институте по изучению вопросов развития, окружающей среды и безопасности в конце 1980-х годов был запущен проект по отслеживанию и анализу событий, связанных с водными конфликтами. В составленной хронологической таблице собраны все зафиксированные водные конфликты от 3-го тысячелетия до н.э. по сегодняшний день с их описанием (включая природу конфликта, а также использованные методы противостояния).

Выделены следующие типы конфликтов, связанные с водными ресурсами и водной инфраструктурой³:

■ *контроль над водными ресурсами:* это ситуации, в которых причина напряженности — снабжение водой или доступ к ней. Примером может служить конфликт Сирии и Израиля 1962 г.; тогда Израиль разрушил ирригационные каналы в нижнем течении Тарфика в демилитаризованной зоне, на что Сирия официально высказала недовольство;

¹ The United Nations World Water Development Report 'Water for People, Water for Life'. UNESCO-WWAP, 2003. P. 504.

² In Christophe Dore, 'L'or bleu, un enjeu planétaire'; Le Figaro Magazine 21 aout 2004 P. 32.

³ Информация с официального сайта Тихоокеанского института по изучению вопросов развития, окружающей среды и безопасности [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.pacinst.org.

■ *военное средство*: это ситуации, в которых сами водные системы используются нацией или государством в качестве оружия во время военных действий. Водные ресурсы довольно часто становились орудием в войне на протяжении истории. Так было, например, в 1863 г. во время Гражданской войны в США. Генерал США Грант, воевавший против Виксбургов, в сражении против конфедератов отдал приказ перекрыть дамбы. В качестве менее давнего примера можно привести конфликт Ирана и Ирака в 1980–1988 гг., когда Иран изменил направление вод, чтобы затопить защитные позиции иракских войск;

■ *политическое орудие*: ситуации, при которых сами водные ресурсы или водные системы используются нацией, государством или негосударственными акторами при преследовании политических целей. В качестве политического орудия водные ресурсы стали все чаще использоваться уже на современной стадии. Так, в 1997 г. Малайзия, обеспечивающая наполовину снабжение Сингапура водой, пригрозила ему прекратить снабжение в качестве ответной меры на критические высказывания Сингапура по поводу проводимой Малайзией политики. После бомбардировок Югославии натовскими силами югославские власти отказались расчищать Дунай от их последствий до тех пор, пока не будет предоставлена финансовая помощь на реконструкцию разрушенных мостов. Европейские страны, по территории которых протекает Дунай, были обеспокоены возможностью наводнений из-за образовавшихся на реке ледяных дамб;

■ *гидротерроризм*: водные ресурсы и водные системы используются либо в качестве мишени, либо в качестве орудий насилия или насильственного принуждения различными террористическими группировками и организациями. В террористических целях водные ресурсы используются все чаще, хотя начало таких атак приходится лишь на середину XX в. В 1984 г. члены группы религиозного культа Раджниши отравили воды городского водоснабжения в штате Орегон. В результате зафиксировано более 750 случаев заражения сальмонеллой, тогда как обычно регистрировалось лишь 5 случаев в год. В январе 2002 г. колумбийские повстанцы (революционные вооруженные силы Колумбии — FARC) разрушили затвор дамбы, снабжавшей столицу Боготу питьевой водой;

■ *военная мишень*: водные ресурсы и водные системы используются в качестве мишени военных действий нациями и государствами. Один из ярких примеров этого вида конфликтов — отражение агрессии Ирака против Кувейта в 1991 г., когда снабжение водой и санитарные системы намеренно или непреднамеренно были разрушены объединенными коалиционными силами. Разрушено четыре из семи основных насосных станций, а также около 30 муниципальных водных объектов и канализационных объектов, что привело к попаданию сточных вод в Тигр. Системы очистки воды оказались дезактивированными на территории все-

го Ирака. В первые восемь месяцев 1991 г. после того, как водная инфраструктура Ирака была серьезно повреждена в результате войны в Персидском заливе, в британской прессе (*New English Journal of Medicine*) появились сообщения, что в Ираке детей стало умирать на 47 000 больше, чем по средним статистическим показателям, сам уровень детской смертности повысился до 92,7 на 1000 новорожденных;

■ *препятствие развитию*: речь идет о ситуациях, при которых водные ресурсы и водные системы являются основным камнем преткновения экономическому и социальному развитию. Такие конфликты свойственны и внутригосударственным отношениям регионов и хозяйств. Так, в Китае по поводу использования и распределения воды из Байяндзианского озера — самого большого природного озера на севере Китая — вспыхнул гражданский конфликт. Несколько человек погибли в демонстрациях деревенских жителей в июле 2000 г. в Шэндонге после того, как официальные власти прекратили снабжение водой. В августе 2000 г. шестеро человек погибли в результате того, что официальные власти отдали распоряжение о подрыве водного канала в южной провинции Гуангдонг, чтобы предотвратить изменение направления канала соседним регионом.

«Водные войны»

История международных отношений знает не только теоретические дискуссии о конфликтогенном потенциале водных ресурсов, но и по-настоящему опасные столкновения из-за воды, которые угрожали жизни людей и даже выживанию государств.

Уточняем понятие: «водные войны» — международные конфликты, в которых есть реальная угроза либо непосредственное применение оружия в борьбе за водные ресурсы (их контроль, пользование, потребление).

Профессора Орегонского государственного института Арон Вулф и Джесс Хамнер (Aaron T. Wolf, Jesse H. Hamner) выделили семь наиболее известных водных кризисов¹:

- 1) **1948 г.:** в результате раздела Индии и Пакистана водный бассейн между двумя странами оказывается разделенным весьма замысловатым образом, что порождает споры по пользованию водой в оросительных целях из смежного бассейна. Этот конфликт усугубляет и без того напряженные отношения в проблемном для Индии и Пакистана Кашмирском регионе и приводит две

¹ Aaron T. Wolf, Jesse H. Hamner. Paper presented at a Workshop entitled «Averting a Water Crisis in the Middle East: Make Water a Medium of Cooperation Rather than Conflict» held by GCI and the International Hydrological Program of UNESCO. Paris, 1998. March. P. 57–58.

-
- враждующие страны на грань войны. Лишь спустя двенадцать лет проводимых Всемирным банком переговоров, удается достичь Соглашения по индийским водам 1960 г.;
- 2) **февраль 1951 — сентябрь 1953 г.:** Сирия и Израиль обмениваются залпами sporadического огня из-за решения израильского руководства о работах в бассейне Хули, который расположен в демилитаризованной зоне между двумя странами. В итоге Израилю пришлось переориентировать свой забор воды в Галилейское море;
 - 3) **январь—апрель 1958 г.:** во время переговоров по поводу вод Нила — проводимых в Судане общих выборов, египетского голосования по унификации Египта и Судана — Египет отправил военную экспедицию на спорную территорию. Однако экспедиция провалилась. Напряженность между странами снята, когда в Судане избрано проегипетское правительство и подписан Договор по водам Нила;
 - 4) **июнь 1963 — март 1964 г.:** после определения границ 1948 г. сомалийские кочевники оказались на территории, контролируемой эфиопскими властями. В результате начались вооруженные столкновения на границе Эфиопии и Сомали из-за спорной территории в Огаденской пустыне, где находятся жизненно важные водные ресурсы и залежи нефти. Было убито несколько сотен людей, прежде чем удалось достичь перемирия;
 - 5) **март 1965 — июль 1966 г.:** Израиль и Сирия произвели взаимный обстрел территорий из-за «всеарабского» плана изменить направление истока реки Иордан, вероятно, с целью упредить план израильских властей о переброски вод Галилейского моря. Осуществление планов по изменению направления истока Иордана приостановлено Сирией в июле 1966 г.;
 - 6) **апрель—август 1975 г.:** в год особенно медленного течения Евфрата по мере того, как заполнялись дамбы, расположенные в верхнем течении, Ирак заявил, что течение, доходившее до их территории, было «неудовлетворительным», и власти этой страны обратились с просьбой о вмешательстве в Лигу арабских государств. Сирийцы же заявили, что менее половины нормального притока реки достигало их границ в том году. После серии взаимных обвинений Ирак перебросил к общей границе свои войска. Только благодаря вмешательству ООН войну удалось предотвратить;
 - 7) **апрель 1989 — июль 1991 г.:** убито два сенегальских крестьянина из-за претензий на право выпаса домашних животных вдоль линии реки Сенегал, являющейся границей между Мавританией и Сенегалом. Это происшествие спровоцировало вспышку напряженности тлеющего этнического и пограничного конфликта. В результате атак с обеих сторон погибли сотни людей из числа

гражданского населения по обе стороны реки. Мавритании и Сенегалу пришлось применить силу своих армий, чтобы восстановить порядок. Спорадически всплески насилия продолжались до восстановления дипломатических отношений в 1991 г.

2.4. Выявление потенциальных водных конфликтов

В настоящее время принимаются попытки оценить и сравнить конфликтогенный потенциал различных пресноводных бассейнов. Наиболее известной является Индекс водного стресса¹ (разделяется количество доступных водных ресурсов для каждой страны на население этой страны), предложенный Малинном Фалкенмарком в 1989 г. Однако показатель Фалкенмарка подвергся критике, поскольку он не учитывает ни неравномерное территориальное распределение водных ресурсов внутри страны, ни технологическую или экономическую приспособляемость государств, находящихся на разном уровне развития. Чтобы учесть это, Ольссон разработал в 1999 г. Индекс социального водного стресса², который инкорпорирует в Индекс Фалкенмарка «адаптивную способность» стран, добавляя к анализу фактор, лежащий в основе Индекса человеческого развития, введенный Программой развития ООН. Ольссон внес большой вклад в типологизацию данной проблемы, но его индекс не учитывает пространственное измерение водных ресурсов.

Единственный автор, учитывающий индекс уязвимости (выявляет «регионы риска» с точки зрения развития в них международного конфликта), профессор Глейк. Он предлагает четыре индикатора:

- 1) соотношение спроса на воду к его предложению;
- 2) доступность воды на душу населения (Индекс водного стресса Фалкенмарка);
- 3) доля воды, поступающая в государства из-за рубежа;
- 4) степень зависимости гидроэлектроэнергии от общего объема снабжения электроэнергией.

Более точный подход применен в Орегонском государственном университете, где изучены все существующие международные бассейны в период с 1948 по 1999 г.³ Выявлено 263 трансграничных бассейна; в каждом из них проведен анализ взаимодействий государств по вопросу водных ресурсов. Установлено 1831 взаимодействие (507 конфликтов,

¹ *Falkenmark, M.* «The Masive Water Scarcity Now Threatening Africa — Why isn't it Being Addressed?». *Ambio*, 1989. Vol. 18. No 2. P. 112–118.

² *Ohlsson, L.* *Environment, Scarcity and Conflict: A Study of Malthusian Concerns.* Department of Peace and Development Research. University of Goteborg, 1999.

³ *Wolf A., Natharius, J., Danielson, J., Ward, B., Pender, J.* *International River Basins of the World // International Journal of Water Resources Development.* 1999. Vol. 15. No 4. December. P. 387–427.

1228 случаев сотрудничества, 96 нейтральных или незначительных событий). Эта информация включена в Географическую информационную систему — ГИС (*Geographical Information System, GIS*), содержащую порядка ста пластов глобальных и/или региональных данных, включая биофизические (например, топографические данные, сток поверхностных вод, климатические условия), социально-экономические (например, валовой внутренний продукт, зависимость от гидроэлектроэнергии), а также геополитические (политический режим, настоящие и исторические границы) факторы. На основе выявления совокупностей взаимосвязанных параметров и выверки каждой совокупности вариативным статистическим анализом определены индикаторы конфликтов и сотрудничества.

В результате сделан вывод, что международным водным бассейнам угрожают три основных фактора¹:

- 1) *«интернационализация» водных бассейнов в связи с появлением новых независимых государств.* Так, появились многие проблемы на постсоветском пространстве в плохо обеспеченных водой центрально-азиатских республиках (Киргизии, Таджикистане, Узбекистане, Туркменистане и Казахстане). Примерами здесь можно считать конфликты по поводу вод рек Иордана, Нила, а также бассейна Аральского моря, рек Амударьи, Сырдарьи и др.;
- 2) *принимаемые в одностороннем порядке планы развития* (прежде всего, проекты строительства плотин без предварительных двусторонних юридических соглашений). На определенном этапе, когда спрос на воду по показателям «приблизится вплотную» к уровню обеспеченности водными ресурсами, одно из приграничных с водным бассейном государств (обычно региональная держава) принимает решение о реализации проекта, серьезно ущемляющего интересы хотя бы одного из других приграничных государств. Региональная держава может пойти на такой шаг, чтобы удовлетворить существующие потребности в водных ресурсах перед лицом постепенно ухудшающейся доступности водных ресурсов. Примеры: планы Египта о строительстве высокой дамбы на реке Нил; поворот властями Индии реки Ганг с целью защиты порта Калькутты;
- 3) *общая напряженность в отношениях между странами, не связанная с «водными» проблемами.* Особенно показателен пример Пакистана и Индии; уместно привести пример неурегулированности отношений Израиля и Палестинской автономии, без общей

¹ Wolf A., Natharius, J., Danielson, J., Ward, B., Pender, J. International River Basins of the World // International Journal of Water Resources Development. 1999. Vol. 15. No 4. December. P. 387–427.

устроенности отношений которых невозможно решение и дилемм по поводу водных ресурсов. Некоторые эксперты считают, что для урегулирования арабо-израильского конфликта необходимо уладить вопрос о воде. Получается замкнутый круг, из которого можно выбраться лишь при наличии политической воли и посредничества со стороны международного сообщества и различных международных организаций.

Профессор Орегонского государственного университета Арон Вулф составил карту трансграничных водных бассейнов мира, исходя из степени конфликтности того или иного водного бассейна. Он выделил три группы бассейнов¹:

- 1) трансграничные бассейны, в которых возможен конфликт интересов и/или отсутствуют эффективные институты управления водными ресурсами;
- 2) бассейны, по поводу которых в недавнем времени возникали споры, но сейчас идет переговорный процесс;
- 3) остальные трансграничные бассейны.

Наиболее конфликтными можно считать бассейн Аральского моря, Ганг и Брахмапутру, Хан, Инкомати, Иордан, Тигр и Евфрат, Окаванго, Нил, озеро Чад и реку Лимпопо, Меконг, Сенегал и Замбези, Куру и Аракс, Обь и Иртыш. Отмечены четыре бассейна — Арал, Иордан, Нил и Тигр—Евфрат — объекты недавних конфликтов и теперь находящиеся на стадии переговоров.

Другой американский исследователь Марк де Виллье выделяет следующие водные бассейны в качестве мест потенциальных конфликтов из-за водных ресурсов²:

- *система реки Иордан Литани и водоносные горизонты Западного берега реки Иордан*. Израиль и Иордания уже используют больше воды, чем получают, и угроза конфликта достаточно высока;
- *река Нил*. Возможен конфликт между находящемся в нижнем ее течении Египтом и менее развитыми странами верхнего течения Суданом, Эфиопией и Угандой. Нил подвергается сильному водному стрессу, его ресурсы с каждым годом уменьшаются;
- *система рек Тигра и Евфрата*. Конфликт потенциально возможен между Турцией, с одной стороны, и Ираком и Сирией — с другой. Район уже угрожал войной за водные ресурсы. Масштабный «Проект Анатолии» турецких властей (сооружение огромных дамб и водохранилищ) еще более чреват различного рода кризисами;

¹ Wolf A., Yoffem S., Giordana, M. International Waters: Identifying Basins at Risk // Water policy. 2004.

² De Villiers M. Water Wars of the Near Future [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://fluidtechnology.com/waterbook/Wars.asp>.

- *система реки Ганг между Индией и Бангладеш и река Инд между Пакистаном и Индией.* Отношения между Пакистаном и Индией всегда были непростыми, и эти страны часто находились в состоянии войны (в основном из-за проблемного региона Кашмира), что увеличивает конфликтный потенциал в регионе по поводу водных ресурсов;
- *река Карвери в юго-восточной Индии.* Из-за этой четвертой по величине реки Индии уже случались столкновения войск и гражданских отрядов между двумя индийскими штатами Карнатака и Тамил Наду;
- *северо-африканское побережье.* В регионе нет сколько-нибудь значимых рек, но разработки водоносных горизонтов к югу от Сахары, осуществляемые полковником Гаддафи, вызывают беспокойство пограничных государств, особенно Алжира;
- *система реки Окаванго.* Ботсвана и Намибия несколько раз уже находились на грани войны из-за угроз Намибии перенаправить воды системы реки Окаванго — основного источника пресной воды.

Марк де Виллье также выделяет регионы, где ситуация с водными ресурсами сложная, но угроза конфликта гораздо меньшая. Речь идет о системе реки Параны и системе реки Колорадо.

Профессор М. М. Лебедева указывает, что сложная ситуация также складывается из-за загрязнения рек, по берегам которых расположены крупные города и промышленные предприятия с плохими системами очистки сбрасываемых вод, а также удобряемые земли¹.

2.5. Проблемы глобального сотрудничества в управлении водными ресурсами

Трансграничные водные бассейны могут стать и *объединяющим* фактором при наличии относительно сильных институтов. История знает немало примеров, когда международные водные споры удавалось урегулировать между заклятыми врагами и при наличии других неразрешенных вопросов в отношениях. Камбоджа, Лаос, Таиланд и Вьетнам при поддержке ООН успешно сотрудничали в конце 1950-х годов в рамках Комиссии по Меконгу и активно обменивались технологиями в области водопользования в течение всей войны во Вьетнаме. Между Израилем и Иорданией велись секретные переговоры, даже когда эти две страны находились в состоянии войны. Комиссия по Инду, учрежден-

¹ *Лебедева М. М.* Экологические проблемы в международных отношениях // Современные международные отношения и мировая политика / Под ред. А. В. Торкунова. М.: Просвещение, 2004. С. 375.

ная при поддержке Всемирного банка, пережила две войны между Индией и Пакистаном.

Хороший пример сотрудничества стран — эффективное функционирование института урегулирования водных споров на реке Сенегал в Западной Африке (создан в 1972 г.) «Организация развития реки Сенегал» — ОРПС (*The Organization for the Development of the Senegal River, OMVS*)¹. Конвенция 1972 г. и Водная Хартия по реке Сенегал 2002 г. закрепляют принцип соблюдения интересов различных секторов. Причем вопрос не в количестве забора воды, а в оптимизации удовлетворения потребностей в водных ресурсах всех заинтересованных лиц. Определены принципы и условия распределения воды на нужды потребителей, основана Постоянная Комиссия в качестве консультативного органа для Совета министров ОРПС. Совет принимает решения и уполномочивает Высокого Комиссара обеспечить их выполнение.

Что касается бассейна реки Нил, то все десять пограничных государств вовлечены в настоящее время в переговорный процесс по поводу развития сотрудничества в области управления водами этой реки. Сегодня страны, располагающиеся вдоль самой длинной реки в мире, переживают кризис бедности (четыре пограничные страны входят в десятку беднейших государств планеты), нестабильности (конфликты в регионе Великих озер, ситуация в Судане), стремительный рост населения, а также серьезное загрязнение окружающей среды (в особенности на восточно-африканских высотах). В то же время Нил предоставляет уникальные возможности для сотрудничества и развития. Региональная интеграция в этом регионе, по мнению ООН, позволит достичь значительного социально-экономического развития, что поможет этим государствам эффективнее бороться с проблемами, которые сейчас стоят на повестке дня для стран бассейна реки Нил. Предполагается, что социально-экономические выгоды будут гораздо значительнее таковых от одностороннего использования вод Нила. На Совете министров по водным ресурсам Нила (NILE-COM) в феврале 1999 г. было принято решение о создании «Инициативы по бассейну реки Нил» — ИБРН (*Nile Basin Initiative*)², объединяющей все страны бассейна (Бурунди, Демократическая республика Конго, Египет, Эритрея, Эфиопия, Кения, Руанда, Судан, Уганда и Объединенная Республика Танзания) и основанной на общей договорной платформе единого понимания существующих проблем. Это единое видение реализуется посредством «Программы стратегических действий», включающей совместные действия, обмен опытом и информацией, а также действия

¹ См.: Sharing water in the Senegal River basin. Prepared for the World Water Assessment Programme by the Organization for the Development of the Senegal River (OMVS). 2002.

² См.: First Annual Report on Regional Integration in Africa. UNECA, 2002.

по увеличению потенциала развития региона. На Совете министров по водным ресурсам Нила одобрены семь проектов. Первый Международный Консультативный Консорциум по Нилу (*International Consultative Consortium on The Nile, ICCON*), проводившийся в июне 2000 г., имел задачей обеспечить финансирование этих проектов и добиться поддержки Секретариата ИБРН.

Данные проекты включают в себя:

- программу действий по трансграничному управлению природной экосистемой бассейна Нила;
- торговлю энергией в бассейне Нила;
- рациональное пользование водными ресурсами Нила для нужд сельского хозяйства;
- планирование и управление водными ресурсами реки Нил;
- укрепление доверия и вовлечение всех участников бассейна Нила;
- разработку прикладных учебных программ;
- мероприятия по социально-экономическому развитию и справедливому разделению выгод.

Определяем тенденцию: в целом Инициатива Бассейна реки Нил — удачный проект развития сотрудничества в рамках совместного управления водными ресурсами, которое переходит и на другие сферы деятельности. Это прекрасный пример, как водные ресурсы могут стать эффективным инструментом продвижения региональной интеграции.

2.6. Глобальное регулирование проблемы водных ресурсов

Водные проблемы — предмет обсуждения большого числа международных межгосударственных, а также неправительственных организаций. Внимание международного сообщества все более приковано к надвигающемуся кризису водных ресурсов. Растут инициативы, касающиеся режимов управления речными бассейнами, а также число организаций, отвечающих за двустороннее (или многостороннее) управление трансграничными водными ресурсами.

Подобная практика заложена в Хельсинкских правилах 1966 г., ставших фундаментом для развития международных принципов управления общими водотоками и повлиявших на выработку отдельных договоров по рекам¹. Эти Правила получили дальнейшее развитие благодаря работе Комиссии ООН по международному законодательству. Итог ее деятельности — принятие 21 мая 1997 г. Генеральной Ассамблеей ООН Конвенции о праве несудоходных видов использования международ-

¹ Глобальная экологическая перспектива 3: Прошлое, настоящее и перспективы на будущее. ЮНЕП, 2002. С. 179.

ных водотоков¹. Влияние этой Конвенции уже сказывается в пределах Южно-Африканского сообщества развития, 14 стран-участниц которого принимают многие из принципов Конвенции, сформулированных в дополнительном протоколе о совместно используемых водоемах.

Тем не менее она не является действующим международным правом, так как на 12 июня 2002 г. ее подписало лишь 16 государств, а ратифицировало 9. Для вступления Конвенции в силу необходима ратификация не менее 35 государств. Однако сама разработка этой Конвенции — показательный пример возможности глобального политического консенсуса по проблеме водных ресурсов.

В этой связи целесообразно рассмотреть основные этапы регулирования водной проблемы на глобальном уровне. Как отмечается в Докладе ООН о состоянии мировых водных ресурсов, «путь человечества к устойчивому управлению водными ресурсами проложен более чем тридцатью годами международных конференций и решений»².

Начало активной деятельности международного сообщества в связи с осознанием глобальности проблем окружающей среды положено в 1972 г., когда прошла Конференция ООН по окружающей среде в Стокгольме. В том же году принято решение о создании Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП).

Первая конференция по воде прошла в 1977 г. в Мар-дель-Плата, в Аргентине, где основными вопросами на повестке дня стали: оценка глобальных водных ресурсов; рационализация пользования водой.

Следующее десятилетие (1981–1990) объявлено Десятилетием питьевой воды и санитарии. Основная его цель — достижение всеми людьми к 1990 г. требуемого уровня снабжения пресной питьевой водой, отвечающей всем санитарным нормам. Однако это оказалось слишком амбициозной задачей.

Окончание «холодной войны» стало важной вехой в развитии принимаемых международным сообществом попыток предотвращения (решения) надвигающегося глобального кризиса водных ресурсов. У бывших идеологических противников появилась возможность укрепить и расширить сотрудничество в устойчивом управлении водными ресурсами.

Так, в январе 1992 г. в Дублине состоялась Международная Конференция по водным ресурсам и окружающей среде (МКВРОС), внесшая крупный вклад в решение проблем пресной воды в рамках Конференции ООН по окружающей среде и развитию (КОНОСР), проводимой

¹ Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков. В приложении № 1 к «Международные водотоки: Расширение сотрудничества и регулирование конфликтов», Всемирный банк, Вашингтон, ООН, Женева и Нью-Йорк, 2000. С. 145–160.

² The United Nations World Water Development Report 'Water for People, Water for Life'. UNESCO-WWAP, 2003. P. 23.

в Рио-де-Жанейро в июне 1992 г. В МКВРОС участвовали 500 человек из 114 стран, 38 неправительственных организаций, 14 межправительственных организаций и 28 учреждений и организаций ООН. На ней обсуждены вопросы экономической стоимости воды, роли женщин в устойчивом развитии водных ресурсов, проблемы разрешения водных конфликтов, природных бедствий, а также общая проблема мировой осознанности проблем водных ресурсов и необходимости предпринимать конкретные меры. Результат Конференции — Дублинское Заявление о водных ресурсах и устойчивом развитии¹.

В июле 1992 г. в Декларации Рио, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в Бразилии, признается необходимость укрепления нового глобального партнерства, строящегося на принципах равноправия, через создание новых уровней сотрудничества между государствами с привлечением представителей основных отраслей производства и общественности. Важность Конференции в Рио для решения проблем водных ресурсов в том, что еще в 1992 г., когда проводилась Конференция, впервые отмечена корреляция между обеспеченностью водными ресурсами и устойчивым развитием. Иными словами, устойчивого развития невозможно добиться без решения проблемы водных ресурсов.

С 1992 г. день 22 марта считается Международным днем воды.

В последующие годы был проведен целый ряд конференций, имеющих отношение к водным ресурсам. Среди них:

- Министерская конференция по снабжению питьевой водой и защите окружающей среды², Нордвик, 1994 г.; в Программе действий, принятой по итогам конференции, отдан приоритет обеспечению населения элементарными санитарными условиями и строительству канализационных систем в городских и сельских зонах;
- Всемирный саммит по социальному развитию, Копенгаген, 1995 г.; в принятой по итогам саммита Копенгагенской Декларации по социальному развитию³ уделяется внимание необходимости удовлетворения базовых нужд всего мирового населения, среди которых отмечается доступ к безопасной питьевой воде и создание базовых санитарных условий;
- Всемирный саммит по продовольствию, Рим, 1996 г.; в принятой по итогам саммита Римской Декларации по всемирной продо-

¹ Международная конференция по водным ресурсам и окружающей среде: Проблемы развития в XXI веке. (26–31 января 1992 г., Дублин, Ирландия).

² Ministerial Conference on Drinking Water Supply and Environmental Sanitation, Noordwijk, 1994 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr_brochure.pdf.

³ Copenhagen Declaration on Social Development, 1995 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.visionoffice.com/socdev/wssdco-0.htm>.

вольственной безопасности¹ делается призыв к борьбе с угрозами окружающей среде, чтобы обеспечить продовольственную безопасность, а также восстановить природные ресурсные базы, включая водные ресурсы.

Определяем тенденцию: чрезвычайно важным стало основание в 1996 г. Всемирного Совета по воде со штаб-квартирой в Марселе. Под эгидой этого Совета проводятся всемирные форумы по воде, имеющие принципиальную важность с точки зрения признания международным сообществом глобальности проблемы водных ресурсов.

В 1997 г. в Марракеше состоялся первый такой форум, на котором детально обсуждены следующие вопросы: вода и санитарные условия; управление трансграничными водными бассейнами; защита экосистем, обеспечение гендерного равенства; рациональное использование водных ресурсов. В Марракешской Декларации² впервые собраны в единый текст все существующие проблемы водных ресурсов: обеспечение доступа к безопасной питьевой воде и базовых санитарных условий; необходимость внедрения эффективного механизма управления трансграничными водными бассейнами; защита природных экосистем; поощрение рационального использования воды.

Еще один итог осознанной необходимости объединения усилий по управлению речными бассейнами — учреждение в 1996 г. Международной сети водохозяйственных организаций³. По состоянию на 2000 г. в нее входило 133 организации-члена, представляющих 50 государств.

Среди других инициатив — проходившая в 1998 г. Международная конференция по водным ресурсам и устойчивому развитию. На ней заявлено, что «необходимым условием для рационального управления и эффективной охраны трансграничных водных ресурсов является согласованная позиция приречных стран»⁴. В Программе приоритетных действий, выработанной на данной конференции, основное внимание акцентировано на трех моментах⁵:

¹ World Food Summit, Rome. Rome Declaration on World Food Security, 1996 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.betterworldlinks.org/book22u.htm>.

² First World Water Forum, Marrakech, 1997. Marrakech Declaration [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.worldwatercouncil.org/forum_1.shtml.

³ Официальный сайт Международной сети водохозяйственных организаций [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.inbo-news.org/friobfr.htm>.

⁴ Глобальная экологическая перспектива 3: Прошлое, настоящее и перспективы на будущее. ЮНЕП, 2002. С. 179.

⁵ Bernard A. International Cooperation Through River Basin Commissions. Ramsar Convention Bureau, 1999 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ramsar.org/cor7_doc_20.2_e.htm.

-
- 1) содействие обмену точной и сопоставимой информацией между приречными странами;
 - 2) стимулирование консультаций на всех уровнях, особенно в рамках международных организаций и механизмов соответствующей направленности;
 - 3) выработка среднесрочных программ приоритетных действий в интересах всех сторон, чтобы повысить эффективность управления водными ресурсами и снизить загрязнение.

Уточняем понятия: в 2000 г. на Втором Всемирном Водном Форуме в Гааге одобрено «Всемирное видение водных ресурсов: сделать воду делом каждого» (World Water Vision: Making Water Everybody's Business)¹. Основные положения Видения:

- задействовать в совместном управлении водными ресурсами всех заинтересованных лиц;
 - постепенно устанавливать полную стоимость воды за услуги пользования водой;
 - увеличить государственное финансирование на нужды научных и инновационных исследований;
 - расширить и укрепить сотрудничество в управлении трансграничными водными бассейнами;
 - значительно увеличить инвестиции в водные ресурсы.
-

По итогам Форума в «Министерской Декларации по водной безопасности в XXI веке»² также определены семь основных задач:

- 1) добиться удовлетворения базовых нужд;
- 2) обеспечить снабжение продовольствием;
- 3) предохранять экосистемы;
- 4) добиться справедливого совместного пользования общими водными бассейнами;
- 5) научиться управлять рисками;
- 6) определить ценность воды (экономическую, социальную, культурную и т.д.);
- 7) осуществлять грамотное управление водными ресурсами.

Позже на Третьем Всемирном Водном Форуме к этим задачам были добавлены еще четыре:

¹ World Water Vision: Making Water Everybody's Business [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.worldwatercouncil.org/Vision/cce1f838f03d073dc125688c0063870f.htm>.

² Ministerial Conference and World Water Forum, The Hague, March 2000. Ministerial Declaration on Water Security in the 21st Century [Электронный ресурс]. — Режим доступа: webworld.unesco.org/water/wwap/targets/watersecurity.doc.

-
- 1) обеспечение городов водными ресурсами;
 - 2) удовлетворение потребностей в воде разных секторов промышленности;
 - 3) удовлетворение потребностей в водных ресурсах всех секторов производства энергии;
 - 4) распространение информации о глобальных водных ресурсах.

Определяем тенденцию: в Декларации Тысячелетия, принятой на Саммите тысячелетия ООН в 2000 г. в Нью-Йорке, поставлена цель «сократить к 2015 году вдвое долю людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде»¹.

В декабре 2001 г. в Бонне состоялась Международная Конференция по пресной воде², где вода также признается ключевой составляющей устойчивого развития. По ее итогам принята Министерская Декларация, в которой борьба с бедностью называется основной задачей для достижения целей устойчивого развития. Вода играет жизненно важную роль в отношении здоровья человека, его уровня жизни, экономического роста, а также поддержания экосистем. Приняты «Боннские рекомендации к действию» по управлению водными ресурсами, привлечению финансовых средств, а также содействию обмену информацией.

Очень большое значение имел прошедший в 2002 г. в Йоханнесбурге Всемирный саммит по устойчивому развитию, который неформально стали называть «Рио + 10» по схожести тематики с Конференцией, прошедшей в 1992 г. В Йоханнесбургской Декларации по устойчивому развитию подтверждается, что вода — неотъемлемая часть устойчивого развития и связана со всеми пятью основными темами, обсужденными на саммите: вода и санитарные условия; энергия; здоровье; сельское хозяйство; биоразнообразие. Сделан акцент на том, что устойчивое развитие невозможно без решения проблемы водных ресурсов. Другими словами, бедность нельзя искоренить без снятия проблемы водных ресурсов.

В ноябре 2002 г. Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам Всемирной организации здравоохранения принято Замечание общего порядка № 15 о праве на воду (*General Comment on the right to water, GCRW*)³. Тогда впервые было заявлено о необходимости

¹ Декларация Тысячелетия ООН, 2000 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/russian/goals/>.

² International conference on Freshwater, Bonn, 2001 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.water-2001.de>.

³ General Comment on the right to water [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.who.int/water_sanitation_health/en/rtw2.pdf.

признать доступ к воде фундаментальным правом человека, и 145 стран, ратифицировавшие этот документ, будут обязаны постепенно обеспечить каждому гражданину доступ к безопасной питьевой воде на равных условиях без дискриминации.

ООН объявила 2003 г. Всемирным Годом Пресной воды. «Всемирный Год Пресной воды может сыграть ключевую роль в стимулировании принятия необходимых шагов, причем не только с помощью правительств, но и при участии представителей гражданского общества, частного сектора, местных общин и отдельных людей»¹.

Важный результат Третьего Водного Форума также в том, что генеральный секретарь ЮНЕСКО Коитиро Мацуура сообщил о создании новой международной организации, призванной помогать предупреждать и улаживать межгосударственные конфликты, возникающие из-за воды.

Эта структура «От потенциального конфликта к потенциалу сотрудничества» тесно связана с Всемирным советом по проблемам пресной воды и Постоянным арбитражным Судом в Гааге. Секретариат организации разместился в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже. Задача новой структуры — реагировать на кризисные ситуации, помогать их решать и вмешиваться, если об этом попросят конфликтующие стороны. Она открыта для государств, частных лиц и межправительственных организаций и предназначена для решения локальных проблем (например, в связи с проектами строительства новых плотин на реках, протекающих по территориям разных стран). Структура «От потенциального конфликта к потенциалу сотрудничества» занимается и более общими вопросами, например, пополнение международных водных ресурсов за счет подземных водоносных пластов.

Заслугой ЮНЕСКО является также создание под ее эгидой «Института гидрологического образования» (UNESCO-IHE) в Дельфте (Нидерланды), откуда студенты выпускаются со степенями магистров, кандидатов и докторов наук в области глобальных водных ресурсов.

В 2006 г. в Мексике прошел Четвертый Всемирный Водный Форум по теме «Локальные действия для глобального вызова»². Основной акцент сделан на анализе приоритетных вопросов водного процесса, связанных с использованием воды в рамках стратегий развития, переходом к комплексному управлению водными ресурсами, обеспечением доступа населения к услугам в области воды и базовой санитарии, сохранением водных ресурсов как важнейшего компонента окружающей среды, а также реагированием на чрезвычайные ситуации, порождаемые водной стихией.

¹ *Кофи Аннан*, Генеральный секретарь ООН // The United Nations World Water Development Report 'Water for People, Water for Life'. UNESCO-WWAP, 2003. P. 28.

² Официальный сайт Четвертого Водного Форума [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.worldwaterforum.org/home/cuartowwf.asp?lan=>.

Форум завершился Министерской конференцией 21–22 марта 2006 г. Принята Министерская декларация, призывающая совместными международными усилиями разрешить проблемы водных ресурсов и обеспечения базовой санитарией. В декларации заявляется о создании сети данных по водным ресурсам как инструмента по распространению информации о данной глобальной проблеме.

Министерская конференция отмечена презентацией 2-го Доклада ООН о состоянии всемирных водных ресурсов совместно с 24 организациями системы ООН (среди них ООН, ЮНЕСКО, Всемирный банк, Всемирная программа оценки водных ресурсов, ПРООН, ВМО, ВОЗ и др.). Название Доклада «Вода: общая ответственность». В нем акцентируется внимание на управлении водными ресурсами в качестве ключевого механизма преодоления глобального водного кризиса и искоренения бедности — проблемах, решение которых в числе других названо ООН в 2000 г. на Саммите тысячелетия Целями развития тысячелетия.

Фиксируем противоречие: деятельность международного сообщества в области водных ресурсов в последнее десятилетие заметно активизировалась. И все же общую тенденцию нарастания глобального кризиса обратить пока не удастся. Эта дилемма объясняется тем, что после принятых на международных конференциях деклараций о намерениях должны следовать конкретные действия, что происходит далеко не всегда.

Роль международных институтов весьма значительна. Свою главную функцию они в целом выполняют: привлекают внимание мировых лидеров, региональных властей, а также представителей гражданского общества к проблемам водных ресурсов. Однако сложность в том, что правильные и благородные ставящиеся цели не всегда реализуются на практике (как это было с Десятилетием питьевой воды и санитарии 1981–1990 гг.).

Таким образом, отметим большой потенциал глобальных механизмов регулирования проблемы питьевой воды и водных ресурсов. Насколько удастся его реализовать на практике, покажет будущее.

Вопросы для обсуждения

1. Считаете ли вы оправданной политическую заостренность проблемы водных ресурсов?
2. Считаете ли вы, что XXI в. может стать веком «водных войн»?
3. Считаете ли вы эффективной деятельность мирового сообщества по регулированию проблемы водных ресурсов?
4. Считаете ли вы, что неэффективность управления водными ресурсами является достаточным основанием для нарушения суверенитета государств?

Литература

- Барабанов О. Н., Голицын В. А., Терещенко В. В.* Глобальное управление. М.: МГИМО, 2006.
- Глобальная экологическая перспектива 3: Прошлое, настоящее и перспективы на будущее. ЮНЕП, 2002.
- Данилов-Данильян В. И.* Дефицит пресной воды и мировой рынок. Водные проблемы. М.: Институт водных проблем РАН, 2005.
- Лебедева М. М.* Экологические проблемы в международных отношениях // Современные международные отношения и мировая политика / Под ред. А. В. Торкунова. М.: Просвещение, 2004.
- The United Nations World Water Development Report 'Water for People, Water for Life'. UNESCO-WWAP, 2003.
- World Water Resources at the Beginning of the 21st Century / Ed. by I. A. Shiklomanov and John C. Rodda. Cambridge University Press, 2003.

Глава 3. КЛИМАТ И ЭКОЛОГИЯ

«Изменение климата — одна из наиболее комплексных, многогранных и серьезных угроз, с которыми сталкивается мировое сообщество. Реагирование на эту угрозу неразрывно связано с решением насущных задач обеспечения устойчивого развития и глобальной справедливости к внешним воздействиям, роста экономики, сокращения масштабов нищеты и решения социальных проблем, а также построения такого мира, который мы хотели бы передать нашим детям»¹.

Пан Ги Мун, Генеральный секретарь ООН

Проблемы изменения климата и глобального потепления начали привлекать к себе внимание общественности и политиков в конце 1970-х — начале 1980-х годов, когда становится ясным, что увеличивающаяся концентрация парниковых газов в атмосфере может привести к росту температуры на планете, что отразится на жизнедеятельности человечества. Как и при большинстве экологических проблем, по вопросам изменения климата учеными проведены значительные исследования по рассмотрению и выявлению взаимосвязи между человеческой деятельностью и изменениями, наблюдаемыми в окружающей среде. С начала 1980-х годов различные исследовательские институты пытаются привлечь внимание политиков к проблеме изменения климата, что им удается сделать в 1988 г., когда она становится одной из центральных в области международного сотрудничества по охране окружающей среды.

Консенсус среди ученых по вопросам изменения климата формировался медленно в период 1980—1990-х годов. В 1985 г. в Филах (Австрия) прошла конференция, в ходе которой ученые пришли к согласию, что увеличение концентрации двуокиси углерода в атмосфере приведет к росту температуры на Земле. В течение последующих десятилетий эта точка зрения укреплялась благодаря результатам дальнейших исследований. В дальнейшем о проблеме изменения климата стали говорить и в политических кругах. На прошедшей в 1988 г. конференции в Торонто участвовали не только ученые, но и политики различных стран. По результатам конференции были приняты рекомендации по сокращению выбросов двуокиси углерода на 20% к 2005 г. За конференцией в Торон-

¹ <<http://www.un.org/russian/climatechange/2007highlevel/background.shtml>>.

то последовал ряд межправительственных конференций, сделавших возможным проведение в 1992 г. в Рио «Саммита Земли» и принятия Рамочной конвенции по изменению климата, что, в свою очередь, положило начало дальнейшему международному сотрудничеству в этой сфере.

В результате неопределенности научных данных касательно изменения климата многие политики и некоторые ученые придерживаются принципа превентивности.

Уточнение понятий. В соответствии с принципом превентивности утверждается, что сокращение эмиссий парниковых газов сегодня своего рода страховочная политика, направленная на предотвращение возможности в будущем возникновения глобальной экологической катастрофы.

Принимать сегодня определенные меры по проблеме изменения климата менее затратно, нежели ждать того момента, когда будет уже слишком поздно и человечество достигнет «точки невозврата». Среди климатологов существует согласие о возможных последствиях, связанных с изменением климата и глобальным потеплением, которые наиболее четко отражены в оценочных докладах Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК). К прогнозируемым последствиям относятся увеличение средней температуры Земли, повышение уровня Мирового океана и рост частоты и интенсивности возникновения экстремальных погодных условий. Климатологические замеры указывают на то, что на протяжении всей истории человечества на Земле наблюдались температурные колебания и изменения в уровне моря, однако именно степень и интенсивность происходящих сегодня изменений вызывают беспокойство. На протяжении XX в. средняя мировая температура возросла примерно на 0,6°С. По прогнозам МГЭИК, если не будут предприниматься никакие действия, направленные на сокращение эмиссий или концентрации парниковых газов в атмосфере, температура на Земле может увеличиться к 2030 г. примерно на один градус, с 1,4 и 5,8 по Цельсию к 2100 г. относительно температуры на 1990 г. Уровень вод Мирового океана может повыситься в результате роста температуры в морских водах, таяния ледников к 2100 г. примерно на 0,09–0,88 м. Такой рост в 3–6 раз выше зафиксированного в предыдущее столетие. В результате густонаселенные прибрежные зоны будут затоплены, что приведет к миграция около миллиарда человек. Эрозия побережных почв и нехватка питьевой воды вместе с изменениями в климатических зонах могут затронуть примерно одну треть сельскохозяйственных земель, что может привести к продовольственному кризису. Возможные изменения в климатических и сельскохозяйственных зонах могут случиться намного быстрее, нежели к ним успеют приспособ-

собираются животные и растения. Это приведет к потере биоразнообразия и существенно скажется на сельском хозяйстве. Регионы мира, которые сегодня наиболее экономически отстали и уже испытывают на себе последствия изменения климата, пострадают больше всего, несмотря на то, что их «вклад» в происходящие изменения ничтожен. Бангладеш, Египет, Гамбия, Индонезия, Мозамбик, Пакистан, Сенегал, Таиланд находятся в зоне повышенного риска вследствие густонаселенности их прибрежных линий. Некоторые острова в районе Тихого океана уже подверглись эрозии прибрежных почв. Например, Мальдивы, Маршаловы острова станут непригодными для жизни, либо уйдут под воду. Вследствие повышения температуры происходит таяние полярных ледников, что ведет к увеличению уровня вод Мирового океана.

Фиксируем противоречие: существуют два подхода к изменению климата, с одной стороны, критики придерживаются трех позиций:

- на Земле не происходит рост температур;
- климат меняется, однако основной причиной этого являются естественные природные процессы;
- теория о влиянии человека на рост температур на планете обоснована, но нет необходимости заниматься этой проблемой, так как она не самая важная и острая для человечества сегодня.

С другой стороны, все большее количество исследователей и политиков соглашаются, что даже с учетом естественной склонности климата к изменениям сегодня происходят неординарные процессы, и вина человечества в этой связи несомненна.

Глобальное изменение климата тесно связано с другими экологическими проблемами. Так, вырубка лесных массивов в тропических зонах в Южной Америке и Юго-Восточной Азии ведет к росту концентрации диоксида углерода, снижает возможность природы к его поглощению. Глобальное потепление приводит к опустыниванию, деградации тропических лесных массивов, истощению водных ресурсов и пр.

Для достижения целей по сокращению эмиссии парниковых газов государства предпринимают ряд мер. Это касается выработки национальной политики в данной сфере и участия в различных международных соглашениях по охране окружающей среды. К примеру, более ста стран присоединились к Киотскому протоколу, согласившись принять меры, направленные на контроль над климатическими изменениями. Однако звучат доводы, что наукой еще не доказано, что изменение климата может привести к существенному ущербу для экосистем или экономики и что такие изменения напрямую связаны с антропогенной деятельностью.

3.1. Проблема истощения озонового слоя и изменение климата

Начиная с образования Международной метеорологической организации в 1873 г.¹, число исследований по проблемам изменения климата непрерывно росло, что привело к выработке и принятию международных соглашений, направленных на уменьшение антропогенного воздействия на климат.

В период 1970–1980-х годов возросла озабоченность проблемой выбросов ряда веществ в атмосферу и возможных последствий — истощения озонового слоя и изменения климата. Озон, открытый в 1840 г., в стратосфере Земли выполняет важную функцию по фильтрации ультрафиолетовой радиации. Озоновый слой в стратосфере уязвим по отношению к воздействию на него газов, содержащих галогены (хлор и бром). Антропологический источник таких озоноразрушающих веществ — хлорфторуглероды (используются в аэрозолях, охладительных установках и пр.), галлоны (противопожарные системы и портативные огнетушители) и пр. Содержание озоноразрушающих веществ в атмосфере достигло своего пика в середине 1980-х годов. Первым шагом в направлении решения данной проблемы стало принятие в 1985 г. Венской конвенции об охране озонового слоя, которая закрепила концепцию сохранения озонового слоя. СССР присоединился к этой Конвенции в 1986 г. Основным положением документа стали обязательства подписавших ее сторон по проведению национальной политики с целью сокращения выбросов веществ, разрушающих озоновый слой. Основным недостатком Конвенции в том, что в ней не оговорены конкретные сроки проведения мероприятий по охране озонового слоя и не прописаны санкции относительно государств с неэффективной политикой в данной сфере.

Поворотным пунктом в межгосударственном сотрудничестве по проблемам окружающей среды становится Монреальский протокол 1987 г. по веществам, разрушающим озоновый слой. Согласно Протоколу, страны, принявшие его, обязуются сократить производство и употребление 96 химикатов (в первую очередь это хлорфторуглероды и галлоны), уменьшающих озоновый слой в стратосфере, что приводит к увеличению ультрафиолетовой радиации. Монреальский протокол ратифицировала 191 страна. Согласно результатам Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), принятие данного соглашения значительно сократило сте-

¹ Международная метеорологическая организация основана в 1873 г., ее преемницей стала Всемирная метеорологическая организация (ВМО) — межправительственная организация, созданная в 1950 г., является специализированным учреждением ООН в области метеорологии (погода и климат), оперативной гидрологии и связанных с ними наук. Орган системы ООН по вопросам состояния и поведения атмосферы Земли, ее взаимодействия с океанами, образуемого ими климата и формирующегося в результате этого распределения водных ресурсов. Штаб-квартира ВМО расположена в Женеве, Швейцария [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/russian/ecosoc/wmo/>.

пень разрушения озонового слоя и предотвратило десятки миллионов случаев возникновения раковых заболеваний у людей, что могло стать последствием усиления ультрафиолетовой радиации¹. Принятие Протокола — пример эффективного международного сотрудничества по глобальным экологическим проблемам. Монреальский протокол продемонстрировал правильность использования принципа «превентивности» в ситуациях, когда ожидание научных доказательств может привести к отсрочке в проведении действий, вследствие чего нанесенный окружающей среде ущерб уже будет носить необратимый характер. В 2007 г. Монреальский протокол отметил 20-ю годовщину своего подписания. По любым меркам Протокол оказался чрезвычайно успешным. Государства, подписавшие его, совместно сняли с производства 95% веществ, разрушающих озоновый слой. Ожидается, что к 2075 г. защитный озоновый слой Земли восстановится до уровня, существовавшего до 1980-х годов. Монреальский протокол стал первым международным договором по окружающей среде, имеющим обязательную юридическую силу.

Отличительная особенность успеха Монреальского протокола — участие в нем и принятие на себя обязательств по сокращению эмиссий веществ, разрушающих озоновый слой, как развитых, так и развивающихся стран. Программа развития ООН (при финансовой поддержке Многостороннего фонда в рамках осуществления Протокола) помогла более чем 100 странам постепенно снять с производства более 63 тыс. т веществ, разрушающих озоновый слой².

3.2. Проблема изменения климата, международное сотрудничество

Центральный вопрос в проблеме изменения климата — парниковый эффект, природное явление, в результате которого удается поддерживать температуру Земли на уровне, пригодном для жизни. Содержащиеся в атмосфере газы — двуокись углерода, метан, закись азота — пропускают солнечную радиацию на Землю, но абсорбируют радиацию, излучаемую обратно, удерживая ее в атмосфере. Без природного парникового эффекта, по подсчетам ученых, температура Земли была бы примерно на 33 градуса ниже по Цельсию. Однако за последние десятилетия в результате человеческой деятельности концентрация газов,

¹ UNEP. United Nations Environmental Programme. Backgrounder: basic factors and data on the science and politics of Ozone protection [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.unep.org/ozone/mp-text.shtml>.

² UNEP. United Nations Environmental Programme. Backgrounder: basic factors and data on the science and politics of Ozone protection [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.unep.org/ozone/mp-text.shtml>.

образующих парниковый эффект в атмосфере, возрастает из-за использования человечеством природного топлива, вырубки лесов, сельскохозяйственной деятельности и пр. Антропогенная деятельность, приводящая к глобальному потеплению климата, связана напрямую с возможными разрушительными последствиями для планеты. Это делает проблему изменения климата одной из важнейших в сфере охраны окружающей среды.

Выбросы парниковых газов в атмосферу одним государством в результате затрагивают все страны мира, что позволяет говорить о глобальности проблемы и ее всеобщности. Решение глобальной проблемы изменения климата возможно лишь в результате тесного международного сотрудничества и вовлеченности в это сотрудничество по возможности большего количества стран. Современные экономики напрямую зависимы от использования природного топлива. В результате цель сокращения выбросов парниковых газов в атмосферу значительно усложняется и для ее достижения потребуются значительное время. Даже если политики и признают всю серьезность проблемы изменения климата, намного труднее выработать общие подходы для ее решения, устраивающие всех. В то же время ученые все больше сходятся во мнении: если человечество продолжит увеличивать выбросы в атмосферу парниковых газов или даже сохранит сегодняшние темпы, это приведет к тому, что различным экосистемам и всей человеческой среде обитания будет нанесен серьезный ущерб.

Климатические проблемы затрагивались в ходе серии научных конференций в период с 1970-х до начала 1980-х годов. К ним можно отнести первую Всемирную климатическую конференцию, созданную Всемирной метеорологической организацией (ВМО) в 1979 г., Стокгольмскую конференцию по окружающей среде 1972 г., Всемирную продовольственную конференцию ООН 1974 г., Конференцию ООН по водным ресурсам 1976 г. и пр. Однако только после состоявшейся в 1985 г. Международной Конференции по оценке влияния диоксида углерода и других парниковых газов на климатические колебания и связанных с этим воздействий в Филах (Австрия) озабоченность научных кругов трансформировалась в потребность предпринимать международные политические действия по изменению климата. Результатом конференции стало совместное обращение к ЮНЕП, ВМО и Международному комитету по науке разработать международную конвенцию по изменению климата. За конференцией в Филах последовали рабочие встречи в Беладжио (Италия) в период с 1985 по 1987 г. Прошедшая в 1988 г. в Торонто (Канада) Всемирная конференция «Изменяющаяся атмосфера — значение для глобальной безопасности» рекомендовала странам предпринять действия по сокращению на 20% эмиссии диоксида углерода к 2005 г. (так называемые цели Торонто) и призвала к выработке

плана действий по изменению климата. В этот период растет число исследований, результаты которых подтверждают антропогенный характер происходящих изменений климата.

Ученые, исследующие изменения климата, фокусируются на трех ключевых вопросах:

1. Существуют ли доказательства глобального потепления?
2. Если да, то такие изменения являются результатом человеческой деятельности или природного колебания температуры?
3. Какие последствия следует ожидать в результате глобального потепления?

Важнейший вклад в подтверждение антропогенного характера изменения климата и в процесс интенсификации международного сотрудничества и выработки соответствующих соглашений внесла Межправительственная группа по изменению климата (МГЭИК), возникшая по инициативе Международной метеорологической организации и Программы ООН по охране окружающей среды. МГЭИК объединила более тысячи ученых из 130 стран мира. По результатам своих исследований МГЭИК опубликовала четыре оценочных доклада. Первые результаты своих исследований группа представила в 1990 г. В них внимание привлекалось к экологическим и социально-экономическим последствиям изменения климата и непропорциональному влиянию, оказываемому на регионы, затронутые последствиями этих изменений. Развивающиеся страны нуждаются в содействии мирового сообщества в адаптации к изменениям и в их усилиях по ограничению эмиссии парниковых газов. Экспертами сделан акцент на возможность того, что глобальное потепление и его последствия приведут к увеличению в дальнейшем разрыва между развитыми и развивающимися странами. В 2007 г. опубликован четвертый доклад МГЭИК, за который его члены удостоены Нобелевской премии. В нем указывается, что с вероятностью в 90% изменение климата происходит в результате деятельности человечества.

В декабре 1988 г. Генеральная Ассамблея ООН обратилась с просьбой к ВМО и ЮНЕП через МГЭИК начать разработку возможных элементов будущей конвенции по изменению климата¹. В процессе приближения к переговорам по выработке такой конвенции многие страны стали осторожнее относиться к своим будущим обязательствам. На Министерской конференции в Нордвике (Нидерланды) в 1989 г. участники обсудили предложение Голландии о том, что промышленные государства должны стабилизировать их эмиссию CO₂ на одном уровне к 2000 г. США и Япония не согласились принять на себя такие обязательства. В результате была принята декларация, в которой сформулирована толь-

¹ UNGA, 1988. Resolution 43/53.

ко общая цель по ограничению и сокращению эмиссии парниковых газов. В ходе второй Всемирной климатической конференции в ноябре 1990 г. многие государства были готовы поддержать итоговое заявление, согласно которому промышленные страны соглашались зафиксировать эмиссию CO₂ в атмосферу на уровне 1990 г. к 2000 г. Из-за оппозиции со стороны США в итоговом документе цели и механизмы выработки национальных стратегий были определены нечетко¹.

В 1992 г. предприняты дальнейшие международные усилия по решению проблемы изменения климата, заложившие фундамент для сотрудничества в этой сфере. В Рио-де-Жанейро (Бразилия) представители около 190 стран мира собрались для обсуждения и выработки *Рамочной конвенции ООН об изменении климата* (РКИК). Подготовкой текста конвенции занимался Межправительственный переговорный комитет по Рамочной конвенции об изменении климата, который за восемнадцать месяцев своей деятельности представил разработанный им вариант конвенции для подписания на саммите в Рио. Переговоры в ходе которых вырабатывался текст документа, упирались скорее в политические и экономические интересы участников, нежели собственно экологические. Процесс переговоров можно охарактеризовать как «два шага вперед, один назад»². Участники обсуждали, как стабилизировать и сократить эмиссию парниковых газов и их концентрацию в атмосфере. Эта проблема — научная и технологическая — лежит в большей степени в политической плоскости. Различные стратегии и механизмы, направленные на борьбу с парниковым эффектом, довольно спорные, ибо затрагивают политическую и экономическую сферы государств, принимающих на себя обязательства. Сокращение эмиссии углекислого газа возможно через повышение энергетической эффективности, использование альтернативных возобновляемых источников энергии, через экономические механизмы, такие как установление налогов, сокращение обезлесения и восстановление лесных массивов и пр. Однако промышленно развитые страны относятся с неохотой к принятию таких мер.

Дальнейшая дискуссия возникла о степени вовлеченности различных государств в процесс участия в международном сотрудничестве по изменению климата. Страны различаются по доли выбросов парниковых газов и по реальным возможностям сокращения этих выбросов, их возможности платить за политику ответственности и по степени их уязвимости к возможным последствиям. Доля США в общей эмиссии парниковых газов в атмосферу около 25% выброса CO₂, на долю Европейского союза приходится около 14%. На душу населения выбросы CO₂

¹ The Science and Politics of Global Climate Change. A Guide to the Debate Andrew E. Dessler, Edward A. Parson. Cambridge University Press, 2006.

² Head INC Secretariat Michael Zammit Cutajar. UN INC/FCCC, 1991. P. 2.

в развитых стран в год составляют 12,4 т, в развивающихся странах — 1 т, а в беднейших 0,2 т. Эмиссия парниковых газов в развивающихся странах возрастает. Промышленные страны во главе с США утверждают, что любое сокращение выбросов с их стороны будет бесполезным, если и развивающиеся страны не станут участвовать в сокращении выбросов CO₂ и метана. Развивающиеся страны считают, что такие заявления — «экологический колониализм» и попытка промышленных стран перенести с себя вину за происходящие изменения и избежать ответственности, а в конечном счете направить свои усилия на сдерживание экономического роста развивающихся стран. Другая значимая проблема — отсутствие точных научных доказательств при выработке международных соглашений по изменению климата. К примеру, США предпочитают от принятия каких-либо обязательств за пределами тех, которые подкреплены точными научными данными, призывая к политике минимальных затрат, если прогнозы окажутся ошибочными.

Основная цель Рамочной конвенции — стабилизация «концентрации парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Такой уровень должен быть достигнут в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе»¹. Соглашение подписано более 150 странами, в том числе и Россией, и вступило в силу 21 марта 1994 г. (Россия ратифицировала РКИК в 1994 г.). На сегодняшний момент к Конвенции присоединились более 190 государств. Основным результатом РКИК — признание существования проблемы глобального потепления и указание в качестве причины таких изменений деятельности человечества. Кроме того, в основу положен принцип превентивности. Согласно принципу общей, но дифференцированной ответственности, основную ответственность за увеличение выбросов парниковых газов несут на себе развитые страны, следовательно от них зависит решение этой проблемы. Развитые страны должны оказывать техническую и финансовую помощь развивающимся странам при переходе к использованию экологически более чистых технологий. Доля выбросов развивающимися странами парниковых газов невелика. Поэтому за ними закрепляются лишь общие обязательства, не ограниченные количественными рамками. Основным недостатком принятой Конвенции — отсутствие юридически закрепленного обязательства по сокращению выбросов. Поэтому решено выработать новое соглашение, учитывающее эти недостатки.

¹ Полный текст Рамочной конвенции [Электронный ресурс]. — Режим доступа: infccc.int/resource/docs/convkp/convru.pdf.

Результатом дальнейшего международного сотрудничества по вопросам изменения климата стала прошедшая в 1997 г. международная конференция в Киото (Япония), в ходе которой выработан и принят Киотский протокол. Индустриальные страны должны в общей совокупности сократить уровень выбросов в атмосферу парниковых газов на 5,2% по сравнению с уровнем 1990 г. в период с 2008 по 2012 г. Для США, которые являются самым крупным мировым источником парниковых газов, уровень сокращения установлен на отметке 7%. Наибольшие количественные показатели по сокращению эмиссии закреплены за Великобританией (12,5%) и Германией (21%). Страны—члены ЕС и Швейцария обязались сократить эмиссию на 8%, Япония и Канада установили для себя показатель 6%. За Норвегией, Австралией, Ирландией закреплено право увеличить выбросы. Для России эмиссия сохранялась на уровне 1990 г. вследствие необходимости восстановления экономики (изначально планировалось 5%-ное сокращение). Согласно Приложению № 1 к Протоколу, развивающиеся страны не обязывались сокращать свои выбросы парниковых газов.

Базой для Киотского протокола стала Рамочная конвенция по изменению климата, в частности, заложенные в ней принципы превентивности и дифференцированной ответственности. Протокол устанавливает определенные показатели снижения объемов выбросов парниковых газов, при этом основная часть сокращения эмиссии приходится на развитые страны. Количественные показатели сокращения выбросов формировались исходя из принципа добровольности: каждая страна сама устанавливала для себя обязательства по снижению эмиссии. В Протоколе зафиксирован механизм торговли квотами на выброс парниковых газов, предполагающий покупку странами, которым экономически невыгодно сокращать свои эмиссии, «неизрасходованных» квот у других государств. В Киотском протоколе отражены общие цели по сокращению эмиссий парниковых газов, однако не были прописаны способы их реализации. Это сделано в ходе состоявшийся в Марракеше конференции сторон в 2005 г.

При администрации Билла Клинтона США подписали Киотский протокол, однако позже новый президент Джордж Буш объявил, что его администрация не поддержит ратификацию протокола и не будет осуществлять политику, направленную на сокращение эмиссии парниковых газов Америкой. США ответственны за 25% всех выбросов парниковых газов в атмосферу, поэтому такое решение администрации Буша вызвало существенный кризис. Киотский протокол не мог вступить в силу, пока его не ратифицировало 55 стран, на долю которых приходится по меньшей мере 55% всех выбросов парниковых газов. Такая возможность предоставилась лишь в 2005 г., когда Россия ратифицировала Протокол, который тем самым вступил в силу. После того как Прото-

кол вступил в силу, основное внимание направлено на выработку пост-киотских соглашений в период после окончания его действия в 2012 г. Начало переговоров по выработке дальнейших соглашений положено в ходе 11-й Конференции сторон (СОР-11) в Монреале в 2005 г. В ходе конференции приняты Марракешские соглашения (выработаны в ходе конференции в Марокко СОР-7), в которых были определены механизмы применения некоторых положений Киотского протокола. Образована рабочая группа для обсуждения положений периода действия Протокола на 2013–2017 гг. В ходе Марракешской конференции сделаны существенные уступки государствам, от которых зависело вступление в силу Киотского протокола. По настоянию России принято решение предоставить дополнительные квоты странам на наличие и использование лесов, которые являются природным механизмом поглощения углекислого газа; закреплено право переносить неиспользованные квоты на следующий период выполнения обязательств. После отказа США ратифицировать Протокол роль России для его вступления в силу стала ключевой. Принят «Монреальский мандат», в котором странами было озвучено решение о начале дальнейших переговорах, направленных на выработку будущих соглашений по проблемам изменения климата.

Киотский протокол это только первый шаг в процессе международного сотрудничества по проблемам изменения климата, который продлится в течение последующих десятилетий. Даже если цели Протокола полностью осуществляются в ближайшем будущем и промышленные страны установят уровень выбросов парниковых газов на предусмотренном уровне на протяжении всего XXI столетия, содержание парниковых газов в атмосфере Земли все равно возрастет. Время, когда содержание CO_2 в глобальном масштабе превысит в два раза доиндустриальный уровень, может быть отложено примерно на десятилетие¹.

Развивающиеся страны в дальнейшем внесут существенную долю в глобальную эмиссию парниковых газов. Ожидается, что вклад Китая в общую мировую эмиссию диоксида углерода увеличится с 7% по показателям на 1990 г. до 25% в 2020 г. Для Южной Азии эти показатели увеличатся с 7% в 1990 г. до 25% в 2065 г. Развивающиеся страны будут ответственны за 75% роста потребления энергии, который в большинстве произойдет за счет использования природного топлива². В будущих международных соглашениях может появиться статья, согласно которой развивающиеся страны (когда их экономики достигнут определенного показателя на душу

¹ Qualifying Kyoto: A Warming Climate and a Heated Debate Journal article by Taylor Hathaway-Zepeda // Harvard International Review. 2004. Vol. 26; Stewart, R. B. and Wiener, J. B. (2003). *Reconstructing Climate Policy: Beyond Kyoto*. Washington, DC: American Enterprise Institute.

² Dooley J. J., Runci P. J. Developing nations, energy R&D, and the provision of a planetary public good: a long-term strategy for addressing climate change // *Journal of Environment and Development*. 9(3): P. 215–239.

населения) автоматически попадут в рамки соглашения по сокращению выброса парниковых газов в атмосферу. Предполагается, что развивающиеся страны достигнут такого уровня развития к 2100 г.¹

В процессе международных переговоров по проблемам изменения климата выделим основные неразрешенные противоречия: существуют разногласия среди развитых стран относительно их готовности принять на себя обязательства в сфере изменения климата. Это связано с сопротивлением США, Австралии, Канады и Японии согласиться с поставленными целями по сокращению эмиссий парниковых газов. США блокировали принятие более твердых и подробных обязательств для развитых стран в ходе 1-й Конференции сторон (СОР-1), состоявшейся в начале 1995 г. в Берлине, на которой приняты решения, составившие «берлинский мандат».

Разногласия среди развитых стран в основном можно отнести к различиям в запасах энергетических ресурсов и структуре энергетической промышленности². Государства, зависящие от экспорта энергетических ресурсов (например, страны Ближнего Востока, экспортирующие нефть, и страны с большими энергетическими ресурсами), наиболее сильно противостоят мерам, направленным на сокращение выбросов парниковых газов.

США вторые в мире по добыче газа и угля и на третьем месте по добыче нефти³. Это позволяет им проводить политику дешевой и доступной энергии, что порождает сопротивление против сокращения эмиссии парниковых газов. Экономические и политические издержки при принятии мер по сокращению эмиссий для США выше, нежели в других странах. Поэтому изменение климата не воспринимается правительством как серьезная проблема для государства. Затраты на адаптацию к последствиям изменения климата для США допустимы. С другой стороны, американские политики подвергаются сильному давлению со стороны лобби крупной национальной промышленности, в частности со стороны автомобильной и энергетической промышленности (которые также финансировали президентскую кампанию Джорджа Буша)⁴. *Вашингтон до сих пор не ратифицировал Киотский прото-*

¹ Edmonds J., Wise M. Exploring a technology strategy for stabilizing atmospheric CO₂. // Carraro C., International environmental agreements on climate change. Boston: Kluwer Academic Publishers. 1999.

² Qualifying Kyoto: A Warming Climate and a Heated Debate Journal article by Taylor Hathaway-Zepeda // Harvard International Review. 2004. Vol. 26; Stewart, R. B. and Wiener, J. B. (2003). Reconstructing Climate Policy: Beyond Kyoto. Washington, DC: American Enterprise Institute.

³ <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2007/key_stats_2007.pdf>.

⁴ Qualifying Kyoto: A Warming Climate and a Heated Debate Journal article by Taylor Hathaway-Zepeda // Harvard International Review. 2004. Vol. 26; Stewart, R. B. and Wiener, J. B. (2003). Reconstructing Climate Policy: Beyond Kyoto. Washington, DC: American Enterprise Institute.

кол, мотивируя это ущербом национальной экономике. Президент Буш обозначил в климатической политике три первоочередные цели:

- «внедрение новых технологий выработки и использования энергии, которые смогут резко ослабить связь между экономическим ростом и производством парниковых газов;
- совершенствование научных инструментов и знаний, необходимых для более эффективного реагирования на проблемы, связанные с изменением климата;
- сотрудничество с другими странами в решении всего спектра проблем, связанных с изменением климата»¹.

Точка зрения: многими политиками и учеными признается, что глобальное потепление — одна из серьезнейших проблем окружающей среды, носящая глобальный характер, последствия которого ощутимы для развитых и развивающихся стран. Однако сохраняются противоречия между развитыми и развивающимися странами по поводу их участия в решении этой проблемы. Если ведущие промышленные страны активно не включатся в этот процесс, эффективность предпринимаемых мер будет намного меньше. Не существует четких научных доказательств, что именно человеческая деятельность оказывает на Землю такое влияние. Многие специалисты указывают: нельзя заставлять страны (в особенности развивающиеся) принимать на себя обязательства, которые негативно повлияют на их экономическое развитие.

Большинство стран ЕС рассматривают изменение климата как серьезную угрозу. Европейским советом в марте 2007 г. принято решение о сокращении эмиссии парниковых газов; в заявлениях «Большой восьмерки» в Хайлигендамме прозвучали намерения стран «серьезно изучить» вопрос о возможности постановки цели сокращения вдвое выбросов парниковых газов к 2050 г. К 2020 г. страны ЕС намерены как минимум на 20% по сравнению с 1990 г. сократить выбросы парниковых газов, если остальные промышленные страны обязуются произвести аналогичные сокращения. Эффективным механизмом для достижения цели по уменьшению эмиссии парниковых газов в атмосферу (который ЕС использует начиная с 2005 г. и который охватывает примерно половину выбросов парниковых газов) должна стать торговля эмиссионными сертификатами, содержащими права на загрязнение CO₂, для промышленности и предприятий электроснабжения. Европейские страны зависят от импорта энергии, что является сильным стимулом для правительств проводить политику по сокращению эмиссий диоксида углерода и напрямую взаимосвязано с

¹ Qualifying Kyoto: A Warming Climate and a Heated Debate Journal article by Taylor Hathaway-Zepeda // Harvard International Review. 2004. Vol. 26; Stewart, R. B. and Wiener, J. B. (2003). Reconstructing Climate Policy: Beyond Kyoto. Washington, DC: American Enterprise Institute.

уменьшением импорта природного топлива. На мировом саммите по климату в Бали в конце 2007 г. создана база для этого. Свыше 180 стран договорились о формате переговоров по посткиотскому режиму. Промышленные страны намерены заметно активизировать свои усилия. Впервые развивающиеся страны намерены принять меры по контролю над своими выбросами CO₂. В 2008 г. начнет действовать фонд, призванный помочь развивающимся странам преодолеть последствия потепления климата под управлением Всемирного банка и Глобального экологического фонда. Последний до 2012 г. ежегодно должен выделять от 300 до 500 млн долл. Для продвижения к новому соглашению о защите климата государства дали себе срок до конца 2009 г., затем в Копенгагене должно быть принято новое посткиотское соглашение.

Таблица 5

**Ключевые этапы международного сотрудничества
по проблемам изменения климата**

1970 г.	Растущая озабоченность в научных кругах вопросами взаимосвязи человеческой деятельности и изменений климата, повлекшая за собой серию международных конференций
1979 г.	Состоялась Первая Всемирная климатическая конференция, на которой декларировано, что увеличение уровня углекислого газа может привести к глобальному потеплению, которое может иметь разрушительные последствия. В рамках ВМО была учреждена Всемирная климатическая программа (ВКП), а также Всемирная программа исследований климата (ВПИК)
1985 г.	Конференция в Вилах (Австрия) — ученые достигли консенсуса о том, что увеличение концентрации углекислого газа приводит к глобальному потеплению
1988 г.	Конференция в Торонто — первая Международная конференция по проблеме антропогенного изменения климата. Рекомендовано сократить эмиссию углекислого газа на 20% к 2005 г. При ООН образована Межправительственная группа экспертов по проблемам изменения климата — МГЭИК (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC</i>). Она изучает влияние парникового эффекта на климат, экосистему Мирового океана, биосферу в целом, на жизнь и здоровье населения планеты
1990 г.	Вторая Всемирная климатическая конференция — прозвучал призыв к необходимости политических действий. Первый оценочный доклад МГЭИК
1992 г.	Рамочная конвенция по изменению климата, подписанная более 150 странами на саммите в Рио
1995 г.	COP-1 ¹ , Берлин (Германия) — переговоры с целью принятия более твердых и подробных обязательств для развитых стран. Второй оценочный доклад МГЭИК

¹ Конференция сторон Рамочной Конвенции по изменению климата (*Conference of the Parties, COP*) — верховный орган, собирающийся каждый год для рассмотрения воплощения положений конвенции, принятия решений по дальнейшей разработке правил конвенции и переговоров по новым обязательствам.

1997 г.	СОР-3, Киото (Япония) — Киотский протокол — юридические обязательства по сокращению выбросов парниковых газов в атмосферу
2000 г.	СОР-6, Гаага (Нидерланды) — сложность политических вопросов завела переговоры в тупик. Реализация предложения США о зачете углеродных «стоков» в лесах и сельскохозяйственных угодьях привела бы к зачету посредством этого механизма большей части сокращений выбросов парниковых газов Соединенными Штатами. Другие разногласия касались: последствий несоблюдения обязательств по снижению выбросов странами-участницами; сложностей по получению развивающимися странами финансовой помощи для противодействия негативным эффектам изменения климата и выполнения своих обязательств по измерению и возможному сокращению выбросов. Несмотря на достижение отдельных компромиссов между США и некоторыми странами ЕС (в частности, Великобританией), ЕС в целом под предводительством Дании и Германии отказался от достигнутых договорных позиций и конференция была приостановлена
2001 г.	Третий оценочный доклад МГЭИК
2004 г.	Ратификация Россией Киотского протокола
2005 г.	Вступление в силу Киотского протокола

Вопросы для обсуждения

1. Почему было легче достигнуть международного сотрудничества по проблеме истощения озонового слоя, нежели по проблемам изменения климата?
2. Насколько оправдано использование принципа превентивности, закрепленного в Киотском протоколе?
3. Каковы возможные варианты дальнейшего сотрудничества по проблемам изменения климата?

Литература

- Харрелл Э.* Международная политическая теория и глобальная окружающая среда // Теория международных отношений на рубеже столетий / Под ред. К. Бус и С. Смит. М., 2002.
- Climate Governance beyond the State // Journal article by Sverker C. Jagers, Johannes Striiple; *Global Governance*. 2003. Vol. 9.
- Global Warming and Global Politics Book by Matthew Paterson. Routledge, 1996.
- Qualifying Kyoto: A Warming Climate and a Heated Debate. Journal article by Taylor Hathaway-Zepeda // *Harvard International Review*. 2004. Vol. 26.
- The Science and Politics of Global Climate Change. A Guide to the Debate Andrew E. Dessler, Edward A. Parson. Cambridge University Press, 2006.

Глава 4. **ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ РЕСУРС: ДЕМОГРАФИЯ И МИГРАЦИЯ**

Демография в узком смысле — наука, которая при помощи математических средств изучает население и процессы изменения его численности и состава; демография в широком смысле изучает также социальный, биологический и т.д. контекст этих процессов, т.е. исследования приобретают *междисциплинарный* характер. Однако эта междисциплинарность охватывает главным образом социологию, экономику, географию, антропологию¹, но не политические исследования и международные отношения. В настоящей главе рассмотрены отдельные демографические процессы в их взаимосвязи с различными проблематиками исследований мировой политики и международных отношений.

Круг демографических проблем, привлечших внимание международного сообщества в 2007 г., приведен в табл. 6.

Таблица 6

**Основные демографические проблемы, отмеченные
правительствами 195 стран в 2007 г.**

Регионы и проблемы	Процент правительств, обозначивших проблему как значимую
Во всем мире	
ВИЧ/СПИД	90
Детская и младенческая смертность	73
Материнская смертность	70
Численность населения работоспособного возраста	66
Подростковая фертильность	58
Низкая ожидаемая продолжительность жизни при рождении	57
Старение населения	55
Равномерность размещения населения внутри страны	51
Более развитые регионы	
ВИЧ/СПИД	81
Старение населения	81
Низкая фертильность	61
Численность населения работоспособного возраста	61

Регионы и проблемы	Процент правительств, обозначивших проблему как значимую
Менее развитые регионы	
ВИЧ/СПИД	93
Детская и младенческая смертность	86
Материнская смертность	83
Численность населения работоспособного возраста	69
Подростковая фертильность	65
Низкая ожидаемая продолжительность жизни при рождении	64
Равномерность размещения населения внутри страны	56
Высокая фертильность	54
Высокие темпы роста населения	50

Источник: World Population Policies 2007 // Population Division of the United Nations Department of Economic and Social Affairs. P. 8.

4.1. Эпидемия ВИЧ/СПИДа как главная демографическая угроза

Фиксируем противоречие: на первом месте для правительств абсолютного большинства государств стоит проблема ВИЧ/СПИДа. Вместе с тем в международно-политическом дискурсе этот вопрос уступает по приоритетности проблемам миграции, бедности, развития, старения и др.

Эпидемия СПИДа часто считается сугубо «африканской» проблемой: в странах Африки южнее Сахары проживает практически 70% от всех инфицированных в мире. В Свазиленде и Ботсване инфицированы 40% населения. В целом в мире в 2007 г. насчитывалось около 33 млн ВИЧ-инфицированных; с начала эпидемии в 1980-х годах от этого вируса умерли около 25 млн человек¹. В наиболее пораженных заболеванием странах ВИЧ снизил ожидаемую продолжительность жизни более чем на 20 лет, замедлил экономический рост, увеличил бедность.

Причины распространения этого заболевания:

- население не имеет доступа к необходимой информации;
- правительства африканских стран не ведут никакой разъяснительной работы;

¹ Report on the global HIV/AIDS epidemic 2008 // Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS). August 2008. P. 15 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.unaids.ru/files/publications/2008GlobalReport_en.pdf.

- в некоторых африканских странах предпочитают говорить о СПИДе только как о «длительном»заболевании, например, Табо Мбеки, президент ЮАР, страны, в которой инфицирована четверть населения, вообще сомневается в существовании взаимосвязи между ВИЧ и СПИДом;
- участники многочисленных войн и конфликтов — солдаты или миротворцы — распространяют вирус в соседних странах или завозят его на родину.

Бедность африканских стран и плачевное состояние системы здравоохранения не позволяют обеспечить необходимое лечение. На Западе стоимость препаратов доходит до 10–15 тыс. долл. в год на одного инфицированного. По некоторым оценкам, для лечения всех больных в Африке необходима сумма в 220 млрд долл. в год¹. В 2007 г. во всем мире для борьбы с эпидемией были доступны средства международных и национальных фондов и программ в размере 10 млрд долл. Западные фармацевтические компании несколько лет назад под давлением общественного мнения согласились поставлять в Африку дешевые аналоги дорогостоящих лекарств. Однако такое решение имеет и обратную сторону, так как научные разработки новых, более эффективных препаратов нуждаются в финансировании, в том числе и за счет высоких цен на существующие препараты.

Эпидемия ВИЧ/СПИДа — трансграничное явление, и бороться с ним можно только совместными усилиями различных государств. Первая международная конференция по СПИДу состоялась в 1985 г. в США, где заболевание впервые приобрело масштабы эпидемии в 1980-е годы. Всемирная организация здравоохранения запустила Глобальную программу по СПИДу в 1987 г. Следующий важный шаг — принятие ООН в 2000 г. Декларации Тысячелетия. Одна из восьми целей развития, которые необходимо достичь к 2015 г.: «остановить распространение ВИЧ/СПИДа, малярии и других основных болезней, от которых страдает человечество, и положить начало тенденции к сокращению их масштабов».

В 2001 г. состоялась первая специальная сессия Генеральной Ассамблеи ООН по ВИЧ/СПИДу, на которой 189 государств подписали Декларацию приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом. Создан Глобальный фонд по борьбе со СПИДом, туберкулезом и малярией, привлекающий значительные средства для финансирования различных программ и осуществляющий партнерство между правительствами, гражданским обществом, частным сектором и пораженными общинами.

¹ *Snow D.* Chapter 15. Worse Than the Bubonic Plague / Donald M. Snow. *Cases in International Relations: Portraits of the future.* 3rd ed. 2008. P. 270.

Различные международные программы постепенно начинают приносить плоды: за последнее десятилетие в странах с низким и средним доходом произошло шестикратное увеличение финансирования борьбы с ВИЧ. В целом за последние два года снизилось количество смертей от СПИДа с 2,2 млн в 2005 г. до 2 млн в 2007 г. В странах с наиболее высоким уровнем заболевания ВИЧ/СПИДом снижается число новых заражений. С конца 1990-х годов стабилизировалась доля инфицированных в самой активной и работоспособной возрастной категории от 15 до 49 лет. Несмотря на определенные успехи, в некоторых странах число заражений растет. Среди них Китай, Германия, Великобритания, Россия¹. В 2007 г. 85% стран проводили программы по обеспечению доступа к антиретровирусному лечению, тем не менее такое лечение получили менее трети нуждающихся в нем жителей развивающихся стран.

4.2. Возрастная структура населения и демографический рост

В настоящее время практически во всех странах мира наблюдается старение населения, связанное со снижением рождаемости и уровня смертности в пожилом возрасте. Под «старением населения» понимается увеличение процентной доли пожилых людей в возрасте 60 лет и старше при сокращении процентной доли детей в возрасте до 15 лет, а также сокращение процентной доли населения трудоспособного возраста (от 15 до 59 лет).

Отмечаем тенденцию: особенность процесса старения населения Земли — его *беспрецедентный, долгосрочный и необратимый характер*. Никогда раньше за всю историю человечества не наблюдалось ничего подобного. Темпы демографического старения будут только возрастать.

По прогнозам ООН, численность пожилых людей превысит численность детей в 2047 г., в развитых странах этот порог уже был перейден в 1998 г.² С проблемой старения населения связана и уменьшающаяся доля населения работоспособного возраста, что беспокоит правительства 66% стран. В развитых странах, где эта проблема стоит особенно остро, пожилые люди выходят на пенсию раньше, чем в развивающихся странах, так как имеют доступ к эффективной пенсионной системе. Однако даже эф-

¹ О распространении ВИЧ/СПИДа в странах СНГ см. доклад: AIDS In The Commonwealth Of Independent States: 2008 MAP Report / Magomed Nashkhoev and Boris Sergeyev. UNAIDS. 2008 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.unaids.ru/files/documents/en200.pdf>.

² World Population Ageing 2007: Executive Summary // Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. 2007. P. xxxviii [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/esa/population/publications/WPA2007/ES-Russian.pdf>.

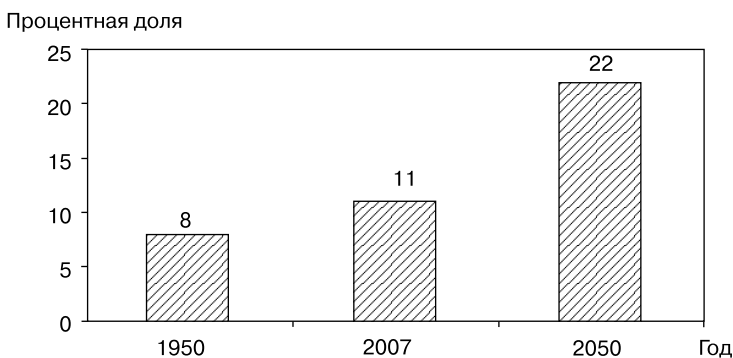


Рис. 1. Доля населения в возрасте 60 лет и старше в мире, 1950–2050 гг.

Источник: World Population Ageing 2007: Executive Summary // United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2007. P. xxxix.

фективные пенсионные системы перестанут справляться со своими задачами по мере дальнейшего увеличения численности пенсионеров и снижения численности людей работоспособного возраста. Помимо очевидных социально-экономических последствий, старение населения может привести к заметным политическим последствиям. Например, в России процент явки на выборы среди пенсионеров значительно выше, чем среди молодежи, при этом именно пенсионеры составляют основной электорат коммунистов.

В развивающихся странах старение населения идет более высокими темпами, чем в развитых, где демографическое старение началось еще в XIX в. Соответственно, правительства стран «Юга» должны предпринимать определенные меры для решения связанных со старением общества проблем. Однако в гораздо большей степени правительства развивающихся стран озабочены слишком высокими темпами роста их населения. Наиболее высокие *темпы прироста* населения в мире характерны для Африки, а наибольший *рост абсолютной численности* населения наблюдается в странах Азии. Статистика показывает, что на самом деле происходит снижение темпов прироста населения в развивающихся странах с 2,4% в 1970–1975 гг. до 1,4% в 2000–2005 гг. Но даже несмотря на определенные успехи в политике снижения рождаемости в развивающихся странах, численность их населения в 2050 г. по среднему прогнозу ООН составит 8 млрд человек. С 2005 по 2050 г. по этому же прогнозу население развитых стран вырастет всего на 30 млн человек, а население развивающихся стран увеличится на 2,6 млрд!!

¹ World Population Prospects: The 2006 Revision // Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esa.un.org/unpp>.

Темпы социально-экономического развития в регионах с быстрыми темпами роста населения заметно отстают от демографических изменений, что обостряет проблемы занятости, бедности, здравоохранения, образования и многие другие. Попытки решить эти проблемы ускоренной модернизацией обществ развивающихся стран могут привести к социальной и политической дестабилизации, конфликтам, росту фундаментализма в ответ на неспособность властей адекватно отвечать на вызовы модернизации. Дополнительным дестабилизирующим фактором здесь может стать молодость населения развивающихся стран: например, средний возраст населения Африки — 19 лет. А именно молодежь из бедных слоев населения с низкими перспективами трудоустройства подвержена влиянию фундаменталистских настроений¹.

Причиной дестабилизации в развивающихся странах со слабыми институтами может также стать нехватка ресурсов в результате демографического давления на них. Наибольшие основания для таких опасений существовали в 1960-е годы, когда темпы роста населения в результате начала демографического транзита (снижение смертности при по-прежнему высокой рождаемости) были настолько высокими, что специалисты предсказывали мировой продовольственный кризис. «Зеленая революция» в сельском хозяйстве и постепенное снижение темпов роста населения показали необоснованность таких катастрофических сценариев.

Впрочем, если продовольственный фактор исключить удалось, то нехватка других ресурсов и изменение климата по-прежнему рассматриваются как потенциальные угрозы. Повышение уровня Мирового океана, экстремальные погодные условия, ураганы, землетрясения могут заставить миллионы людей мигрировать. Это приведет к увеличению рисков межэтнических трений и давления на ресурсы в новых местах пребывания².

В некоторых сценариях наихудшего развития событий прогнозируется, что изменение климата может ввергнуть человечество в первобытное состояние постоянных сражений за уменьшающиеся ресурсы³, а

¹ Подробнее об этой проблеме см.: *Вишневский А. Г.* Многополярность и демография // Россия в глобальной политике. 2008. № 1. Январь—февраль [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/30/9126.html>.

² *Urdal H.* Demographic Aspects of Climate Change, Environmental Degradation and Armed Conflict / Henrik Urdal. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. New York. 2008. 16 January. P. 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/P18_Urdal.pdf.

³ См.: *Randall D.* An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security / Peter Schwartz and Doug Randall. Washington, DC. Environmental Media Services. 2003 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.ems.org/climate/pentagon_climate_change.html#report.

количество «климатических беженцев» к 2050 г. может достичь 200 млн человек¹.

Уточняем понятие: климатические беженцы или климатические мигранты? С точки зрения международного права, важна терминология: называть ли переместившихся в результате изменения климата лиц «мигрантами» или «беженцами»? Термин «климатические беженцы» используют, чтобы привлечь дополнительное внимание мирового сообщества к бедственному положению последних. Однако термин «беженец» относится только к лицам, которые у себя на родине подвергаются или могут подвергнуться преследованиям по расовым, этническим, религиозным, политическим и т.п. причинам. Международная организация по миграции использует термин «вынужденный климатический мигрант». Из-за отсутствия правового определения ни одна из международных организаций не ведет учет численности климатических переселенцев, так как неизвестно, к какой категории их отнести.

Угроза массовой «климатической миграции» скорее всего окажется преувеличенной, так как большинство климатических изменений происходит постепенно, что дает возможность жителям затронутых регионов адаптироваться, а крупные ураганы, извержения вулканов и т.п. вызывают хотя и массовые, но временные перемещения населения, которое через некоторое время возвращается на постоянные места проживания.

Что касается борьбы за ресурсы из-за растущего демографического давления на них, то эту гипотезу опровергают с разных позиций следующие теории.

Представители неоклассической экономики исходят из того, что на глобальном уровне нехватки большинства возобновляемых ресурсов не наблюдается. Рыночные механизмы, развитие торговли и замена одних ресурсов другими помогут адаптироваться к нехватке тех или иных ресурсов на локальном уровне. Предполагается, что в течение следующих 60–70 лет численность населения Земли стабилизируется. При этом высокое демографическое давление на ресурсы не обязательно приведет к конфликтам, напротив, оно может способствовать развитию, так как нехватка ресурсов создает дополнительные стимулы для технологических инноваций, как это произошло в Японии. Регионы же с низким демографическим давлением часто оказываются отсталыми, например,

¹ См. подробнее по поводу прогнозов относительно численности «климатических беженцев»: *Brown O. Migration and Climate Change / Oli Brown. IOM Migration Research Series. №31. Geneva, IOM. 2008. P. 11.*

страны Африки южнее Сахары с их отсталыми методами ведения сельского хозяйства. Более того, не недостаток ресурсов, а скорее их избыток провоцирует конфликты. Например, в странах Африки повстанцы могут захватить предприятия, где добывается нефть или алмазы, чтобы получить средства на дальнейшую борьбу. Избыток ресурсов также может привести к конфликтам опосредованно — через ослабление государства, которое привыкает жить за счет ресурсной ренты и не проводит вовремя назревшие структурные преобразования.

Политэкономисты утверждают: «нехватка» ресурсов может случиться и при их изобилии, если несправедливо устроена система доступа к ресурсам и их перераспределения, т.е. демографическое давление и исчерпание ресурсов представителями данного направления не рассматриваются как факторы, способствующие возникновению конфликтов.

Институционалисты считают, что нехватка ресурсов приводит скорее к сотрудничеству, чем к конфликтам: конфликт из-за возобновляемых ресурсов, например водных, редко окупается, соответственно, сторонам проще вступить в диалог для создания институционализированных механизмов раздела ресурсов. В дальнейшем это может привести к распространению сотрудничества и на другие сферы. Соглашение по совместному использованию водных ресурсов между израильтянами и палестинцами показывает пример такого сотрудничества даже в условиях конфликта.

4.3. Международная миграция: безопасность и развитие

Уточняем понятие: мигрант. В настоящее время отсутствуют международно признанные определения в сфере миграции; нет даже общепринятого определения термина «мигрант»! Согласно разработанному Международной организацией по миграции глоссарию терминов, «считается, что термин мигрант охватывает все случаи, когда решение о миграции человек принимает свободно, по причинам “личного удобства” и без вмешательства внешнего принудительного фактора»¹. «Личное удобство» подразумевает улучшение своих материальных или социальных условий и улучшение перспектив для себя или своей семьи.

Несмотря на серьезное внимание, уделяемое анализу проблем международной миграции в международно-политических исследованиях, до сих пор нет единой связной теории международной миграции. Существующие теории, как правило, ограничены рамками отдельных дис-

¹ Глоссарий терминов в области миграции / Под ред. Р. Перрушу. Женева: Международная организация по миграции, 2005. С. 38.

циплин, чаще всего речь идет об экономических аспектах миграции. В 2003 г. ООН учреждена состоящая из экспертов Глобальная комиссия по международной миграции с целью выработки рекомендаций по миграционной политике и активизации диалога по данной проблематике между государствами и другими акторами. Необходимо выйти за традиционные рамки обсуждения проблем миграции с точки зрения экономики, рынков труда, занятости, учитывая также взаимосвязи между международной миграцией и проблемами безопасности, прав человека, развития¹.

Фиксируем противоречие: в последние годы наблюдается явная тенденция к секьюритизации миграции. В этой связи возникает явное противоречие между легитимными интересами государства обеспечить национальную безопасность и его же внутренними и международными обязательствами по обеспечению прав человека, в том числе мигрантов².

В условиях глобализации способность государств контролировать свои национальные границы остается едва ли не последним признаком суверенитета, возрастающее давление на который оказывает глобальная либеральная экономика, требующая свободы перемещения рабочей силы, капиталов, информации. В середине 1990-х годов появились публикации, авторы которых считали, что международная миграция свидетельствует о снижении возможностей национального государства обеспечивать свой суверенитет, так как возрастает международное экономическое и нормативное давление на государство. Процессы глобализации размывают *«вестфальский» суверенитет* государств, но политика последних по ограничению миграции и контролю на границах свидетельствует об укреплении *«суверенитета общества»* («социетального суверенитета») ³.

¹ См. подробнее об этом в: Migration in an interconnected world: New directions for action // Report of the Global Commission on International Migration. 2005. October. 88 p. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.

² Подробнее об этом см. в: *Atak I.* International Migration: Security Concerns and Human Rights Standards / Francois Crepeau, Delphine Nakache and Idil Atak. Transcultural Psychiatry. 2007. Vol. 44(3). P. 311–337; *Guiraudon V.* Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control / Virginie Guiraudon and Gallya Lahav A. Comparative Political Studies. 2000. Vol. 33. No 2. P. 163–195.

³ *Rudolph C.* Sovereignty and Territorial Borders in a Global Age / Christopher Rudolph. Paper, presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association. Philadelphia. 2003; цит. по: *Rudolph C.* Security and the Political Economy of International Migration / Christopher Rudolph. The American Political Science Review. Nov. 2003. Vol. 97. No 4. P. 618.

Уточняем понятия: важным для взаимосвязи проблем миграции и обеспечения безопасности является предложенное Оле Уэвером в 1993 г. понятие «социетальная безопасность», или «безопасность общества» (*societal security*)¹. Оно обозначает способность общества устойчиво существовать в изменяющихся условиях, сохраняя при этом сложившиеся языковые, культурные, религиозные традиции и национальную идентичность или, другими словами, безопасность общества — это поддержание определенной этнонациональной и религиозной идентичности². Некоторые авторы включают в состав идентичности общества его приверженность какой-либо идеологии, например либеральной.

Международная миграция может представлять серьезную опасность для сложившегося в той или иной стране образа жизни и национальной идентичности, а восприятие такой опасности может влиять как на внутреннюю, так и на внешнюю политику государства-реципиента. Восприятие обществом состояния собственной безопасности можно определить исходя из анализа опросов общественного мнения, публичного дискурса по проблемам миграции, результатов голосований (например, более высокий, чем обычно, процент голосов, отданных за «правые» партии), самой политики государства по отношению к мигрантам.

Восприятие может не всегда соответствовать реальной угрозе. Например, у населения страны пребывания часто возникают опасения, что мигранты отнимут рабочие места. Однако большинство мигрантов, как правило, не конкурируют с местными трудовыми ресурсами, а дополняют их, так как выполняют не требующую квалификации низкооплачиваемую работу, от которой местное население отказывается. Конкуренция возникает скорее между новыми мигрантами и мигрантами предыдущего поколения.

Относительно международной миграции существуют и другие представления, не всегда подтверждающиеся фактами. Например, несмотря на достаточно высокую проблематизацию процессов миграции в международно-политическом дискурсе, длительное время вне своей страны происхождения проживает всего лишь приблизительно 3% населения Земли (около 200 млн чел.). В 2005 г. в развитых странах проживали 61% всех мигрантов в мире³. В настоящее время численность мигрантов, пе-

¹ *Waever O.* Societal Security: The Concept / Ole Waever, B. Buzan, M. Kelstrup and P. Lemaitre (eds.). Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe. London: Pinter. 1993. P. 23.

² *Roe P.* Societal security // Contemporary Security Studies / Ed. by Alan Collins. New York: Oxford University Press. 2007. P. 169.

³ *Rudolph C.* Security and the Political Economy of International Migration / Christopher Rudolph. The American Political Science Review. Nov. 2003. Vol. 97. No 4. P. 35.

ремещающихся из стран «глобального Юга» в страны «глобального Севера», практически сравнялась с переезжающими в другие страны «Юга» (приблизительно по одной трети из 200 млн мигрантов в мире)¹.

Реальной угрозой могут стать проблемы с интеграцией мигрантов в общество страны пребывания. С каждым годом возрастает число государств, имеющих специальные программы по интеграции мигрантов: в 2007 г. из 195 стран такие программы применялись в 79, главным образом, развитых странах². В процессах интеграции участвуют государство и неправительственные организации и бизнес.

Пример. В 2003 г. было опубликовано коллективное сравнительное исследование стратегий социальной интеграции мигрантов в 9 городах Европы (Брюссель, Лиссабон, Манчестер, Роттердам, Стокгольм, Турин, Тулуза, Мангейм, Мурсия). Выделены три модели интеграции, действующие в демократических государствах и основанные на соответствующих типах представительства интересов³.

Плюралистическая модель управления с соревнованием групп интересов и системой «сдержек и противовесов» представлена в Манчестере (Великобритания). Роль местных городских властей сводится к наблюдению за дискуссиями в обществе и партнерству с НПО и предпринимателями. Иными словами, основные акторы в данной модели — гражданское общество и бизнес-сообщество, которые собственноручно предлагают и реализуют программы социальной интеграции мигрантов на местном уровне.

Корпоративистская модель. В ее основе лежит деление общества на классы, в дебаты между которыми активно включено государство. Социальные и политические вопросы в рамках такой модели обычно формулируются в экономических и классовых терминах. Примером является Швеция и Стокгольм в частности. Основные акторы в процессах интеграции мигрантов — местные власти. Провозглашая своей целью построение мультиэтнического общества, они способствуют активному включению мигрантов в социально-экономическую и политическую жизнь. Многочисленные государственные социальные программы интеграции практически не оставляют простора для деятельности НПО.

¹ Международная миграция и развитие // Доклад Генерального секретаря на Шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. А/60/871. 2006. 16 мая. С. 7 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/353/56/PDF/N0635356.pdf?OpenElement>.

² World Population Policies 2007 // Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. 2007. P.30 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2007/Publication_introduction.pdf.

³ Caldeira M. J. Migrant Integration in European Cities / Maria Jose Caldeira, Joana Tur Castello, Alina Esteves, Amparo Gonzales Ferrer, Maria Lucinda Fonseca, Jerome Jamin, Harlan Koff (ed.). Angela Lostia, Jorge Malheiros, Irene Molina, Eleni Tricada, Joanne van der Leun. Ethnobarometer. 2003. P. 10–38 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.ethnobarometer.org.

Консоциативная модель отдает предпочтение не классам, а этническим сообществам, а государство остается скорее нейтральным, чем активным, устанавливая правила, по которым происходит урегулирование конфликтов. В чистом виде такую модель найти сложно. Ближе всех к ней оказался Турин (Италия), где наблюдается стремление к максимальной институционализации межэтнического взаимодействия. Одной из основных целей социальных программ в Турине, проводимых в том числе и при участии НПО, местные власти считают поддержание открытого межэтнического диалога между местными жителями и мигрантами. Консоциативная модель предполагает не ассимиляцию, а мультикультурализм.

Чаще всего взаимосвязь между миграцией и безопасностью оценивается однозначно: **мигранты создают проблемы безопасности в стране пребывания**. Однако в последние годы международная миграция стала тесным образом увязываться с проблемами развития, о чем говорит проведение в 2006 г. первого в истории ООН Диалога высокого уровня по международной миграции и развитию. Годом позже в Брюсселе прошло первое заседание Глобального форума по миграции и развитию, в котором участвовали представители государств и более 20 международных организаций.

Отмечаем тенденцию: происходит постепенный переход от рассмотрения миграции как угрозы национальной безопасности к анализу создаваемых миграцией возможностей развития как для стран-доноров, так и стран-реципиентов.

Международная миграция является «идеальным средством» содействия взаимному развитию, под которым понимается скоординированное или последовательное улучшение экономических и социальных условий как в районах, откуда перемещаются мигранты, так и в районах, в которые они направляются, на основе взаимодополняемости¹. Страны-реципиенты за счет иммиграции могут компенсировать снижение численности собственного населения трудоспособного возраста, увеличить рождаемость и снизить общее старение населения. Но это может сопровождаться проблемами с интеграцией мигрантов, ксенофобией местного населения. В стране происхождения мигрантов снижается бедность, так как уменьшается безработица, повышается уровень жизни (за счет денежных переводов на родину, которые нередко составляют значительную часть ВВП страны), происходит передача местному населению получен-

¹ Международная миграция и развитие // Доклад Генерального секретаря на Шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. А/60/871. 2006. 16 мая. С. 26 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/353/56/PDF/N0635356.pdf?OpenElement>.

ных в стране пребывания новых знаний и навыков и т.п.¹ У данных процессов есть и обратная сторона: страны-доноры лишаются наиболее активных человеческих ресурсов, а перевод значительного объема денежных средств приводит к удорожанию национальной валюты и падению национальной и экспортной конкурентоспособности.

4.4. Процессы урбанизации и развитие

Значимый фактор, не всегда достаиваемый внимания в рамках исследования международных процессов, — урбанизация. С 1950 по 2005 г. городское население Земли увеличилось более чем в 4 раза, с 732 млн до 3,2 млрд², что составило практически половину мирового населения. Переломным стал 2008 г., когда городское население Земли впервые превысило сельское.

Происходивший в последние 60 лет процесс урбанизации совпал с периодом значительного экономического роста. Так называемая «зеленая революция» в сельском хозяйстве привела к повышению производительности труда в аграрном секторе и избытку рабочей силы, которая устремилась в города. Благодаря высокой концентрации бизнеса и трудовых ресурсов в городах выросла производительность труда, усилился приток капиталов и обмен идеями, экономика стала развиваться более высокими темпами. В результате страны с высоким уровнем урбанизации имеют более высокий уровень дохода на душу населения, более стабильную экономику и более устойчивые политические институты, т.е. наблюдается прямая взаимосвязь между урбанизацией и развитием.

В 2002 г. 75% всех бедных в мире (уровень дохода менее 1 долл. в день) проживали в сельской местности. В целом процессы урбанизации способствовали снижению бедности, предоставляя возможности большего заработка мигрантам из сельских местностей и косвенно повышая уровень жизни их родственников в деревнях.

Существует прямая зависимость между проживанием в городах и лучшим доступом к ряду базовых ресурсов и услуг — источникам чистой воды, электричеству, системам здравоохранения и образования и т.п. Продолжительность жизни городских жителей в среднем выше, в том числе из-за эпидемиологического транзита, предполагающего, что наиболее частой причиной смерти являются уже не эпидемии заразных заболева-

¹ Зюсмут Р. Видеть взаимосвязи, использовать шансы // Рита Зюсмут. Internationale Politik. 2006. Март—апрель. С. 5.

² World Urbanization Prospects: The 2005 Revision: Fact Sheet 1 / Working Paper No ESA/P/WP/200. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2006 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005WUP_FS1.pdf.

ний, а хронические и дегенеративные заболевания. В развитых странах начавшийся в городах транзит распространился и на сельские регионы. В развивающихся странах данный процесс почти не затрагивает деревенских жителей, особенно это касается Африки, где эпидемия ВИЧ/СПИДа сильно затормозила эпидемиологический транзит.

Однако быстрая урбанизация имеет и обратную сторону. Вынужденная миграция увеличивает нагрузку на инфраструктуру и сектор услуг городов, снижает уровень социальных и образовательных показателей среди мигрантов, подрывает экономический рост и может спровоцировать конфликты. Обитатели лишенных элементарных удобств городских трущоб — а таких в 2005 г. насчитывалось 840 млн, или 37% от всех городских жителей в развивающихся странах, — не намного отличаются по вышеуказанным показателям от сельских жителей. В 2007 г. 70% правительств мира (в Африке доля таких государств 83%) предпринимали меры по снижению внутренней миграции из сельских местностей в города, особенно в крупные агломерации.

В настоящее время в мире 20 городов, население которых превышает 10 млн, в 1970 г. таких городов было всего три. По мере развития мегаполисов в контексте глобализации в международно-экономических исследованиях возникают подходы, которые изучают глобальные¹, или мировые, города. В условиях современных глобализационных процессов ослабляется связь между государством и находящимися на его территории глобальными городами — потоки информации, товаров, людей, капиталов связывают глобальные города в единую сеть. Глобальные города становятся своеобразными центрами управления, узлами пересечения этих потоков. Сеть глобальных городов формирует в мировой политике новое пространство, или новый уровень, взаимодействия наряду с межгосударственным.

* * *

Демографические проблемы нуждаются в более подробном освещении в рамках именно международно-политических исследований, причем одним проблемам необходимо придать большее звучание в научном и политическом дискурсе, а другие рассматривать в рамках альтернативных парадигм.

¹ Термин «глобальный город» введен в научный оборот в 1991 г. американским социологом Саскией Сассен.

Вопросы для обсуждения

1. Почему демографическая проблематика недостаточно широко представлена в международно-политических исследованиях?
2. Почему международное сообщество уделяет проблемам борьбы со СПИДом меньше внимания, чем проблемам миграции? Приведите аргументы, позволяющие привлечь внимание мирового сообщества к эпидемии ВИЧ/СПИДа.
3. Нужно ли учитывать мигрантов среди тех, чьи коллективные интересы должны быть максимизированы при помощи иммиграционного контроля? Нужно ли их учитывать только после того, как они станут гражданами, или сразу после въезда?
4. Будут ли возникать конфликты по мере увеличения демографической нагрузки на ресурсы?
5. В настоящее время половина населения Земли живет в городах. Как процессы урбанизации могут повлиять на мировую политику?

Литература

- Вишневецкий А. Г.* Многополярность и демография // Россия в глобальной политике. 2008. № 1. Январь—февраль [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/30/9126.html>.
- Международная миграция и развитие // Доклад Генерального секретаря на Шестидесятой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. А/60/871. 2006. 16 мая [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/353/56/PDF/N0635356.pdf?OpenElement>.
- An Overview of Urbanization, Internal Migration, Population Distribution and Development in the World // UN/POP/EGM-URB/2008/01. United Nations Population Division. 2008. 14 January [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/P01_UNPopDiv.pdf.
- Urdal H.* Demographic Aspects of Climate Change, Environmental Degradation and Armed Conflict / Henrik Urdal. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. New York. 2008. 16 January [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/P18_Urdal.pdf.
- World Population Policies 2007 // Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. 2007 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2007/Publication_introduction.pdf.
- World Population Prospects: The 2006 Revision // Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esa.un.org/unpp>.

Часть II

**НЕРАВНОМЕРНОСТЬ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО,
ВОЕННОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ МИРА**

Глава 5. **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ «ГЛОБАЛЬНОГО ЮГА» И СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ**

Стремительное развитие процессов глобализации меняет картину мировой политики и ситуацию в области международной безопасности, а также их восприятие общественностью, политическими элитами и экспертами. Новые глобальные вызовы и угрозы обращены к негосударственным акторам и касаются социально-экономических проблем благосостояния людей и их безопасности. На первый план выдвигается способность государств и правительств обеспечить свою безопасность и безопасность граждан и общества, а также разрешение ключевых социально-экономических противоречий и проблем развития на долгосрочной основе. Этим объясняется возрастание всеобщего интереса к концепциям безопасности личности (*human security*) и человеческого развития (*human development*), которые, в отличие от традиционных концепций безопасности, ставят в центр внимания проблемы выживания и безопасности человека, обеспечения его прав, создания условий для достойного человеческого развития.

Гипотеза автора: проблемы безопасности личности и человеческого развития выходят на первый план мировой политики; их разрешение становится приоритетной задачей международного сообщества и требует переосмысления традиционного восприятия глобальных вызовов и угроз.

5.1. Что такое человеческое развитие? Из истории вопроса

К концу 1970-х годов стало очевидно, что экономический рост как таковой не может быть признан ценностью. Стало распространяться мнение, что экономический рост не является синонимом развития. Во многих развивающихся странах, например, наблюдался быстрый экономический рост, но при этом сохранялись неравенство, неполная занятость населения и повсеместная бедность. Стимулирование экономического роста стало косвенным образом конечной целью всех усилий, направленных на обеспечение развития. Теоретики, однако, признали, что сам факт увеличения доходов не эквивалентен развитию. Обычно социальное развитие рассматривалось как второстепенная задача. Экономическое развитие квалифицировалось как базис, а социальное развитие — как надстройка. Преобладало убеждение: если осу-

шествляется экономическое развитие, социальное развитие должно последовать за ним.

Наиболее широко известна концепция обеспечения базовых потребностей. Основным принципом этого подхода является необходимость учета социального развития в ходе разработки стратегии развития в целом. Экономическое развитие являлось косвенным и отнюдь не обязательным и эффективным фактором развития таких областей, как здравоохранение, питание и образование населения.

Экономическое развитие должно основываться на масштабном подходе и обеспечивать занятость, что не вызывает сомнения. Но государственная политика должна быть ориентирована на достижение этих целей, чтобы обеспечить населению доступ к социальным услугам и товарам. Нереалистично ожидать, что экономическое развитие как таковое автоматически обеспечит удовлетворение базовых потребностей значительной части населения¹. Эта точка зрения получила новое звучание в 1980-е годы в качестве критики политики структурных перестроек, которые вели к сокращению руководящей роли государства и более благоприятному по отношению к рынку подходу к капиталистическому развитию. С этой инициативой выступил Детский фонд ООН — ЮНИСЕФ (Андреа Джованни Корнеа, Френсис Стюарт, Ричард Джолли), чья концепция получила известность как «перестройка с человеческим лицом».

Однако искусственное деление развития на экономическое и социальное все еще не было преодолено. Взаимосвязь между экономическим ростом и качеством жизни людей еще не прояснилась до конца. Базовые потребности в основном сводились к предоставлению товаров и услуг, а не к показателям качества жизни людей; основной акцент сделан на предоставлении товаров и услуг населению со стороны государства. Население выступало в качестве *получателей*, а не *активных участников* деятельности, направленной на обеспечение развития.

Подход, основанный на принципах человеческого развития, сформировался в конце 1980-х годов в основном благодаря усилиям Махмуда уль Хака и под воздействием работ Амартия Сена. Основное положение этой новой концепции: конечная цель развития — повышение качества жизни людей. Однако она оказалась в тени в результате увлечения идеями экономического роста и связанной с ним поддержкой развития свободного капитализма. Два последних момента взаимно дополняли друг друга. Беспроblemное функционирование рыночных механизмов рассматривалось как наиболее солидная гарантия экономической эффективности и роста. Таким образом, основной функцией государства было оказание содействия в обеспечении жизнедеятельности этих механизмов.

¹ Что такое человеческое развитие? Из истории вопроса: Материалы Представительства ПРООН в РФ, 2001.

Перспективы развития, ориентированные на интересы человека, начали вытеснять перспективы, направленные только на получение прибыли. Сводные показатели национального дохода, даже в пересчете на душу населения, не показывают, каким образом распределяются доходы среди населения, кто получает от них наибольшую выгоду и каким образом это происходит. Помимо этого, люди высоко ценят множество других моментов, не имеющих непосредственной связи с доходами: лучший доступ к образованию, здоровье, лучшие условия труда, защищенность перед лицом преступности и жестокости, свобода и участие в управлении государством.

Повышение уровня производства и благосостояния — это только средство для достижения цели, в качестве которой человечество должно рассматривать благосостояние человека. Практической задачей является обеспечение взаимосвязи между экономическим ростом и человеческим развитием, в частности, какими путями обратить возросшие доходы в более совершенные возможности для человека.

5.2. Концепция человеческого развития

Обычно идеи человеческого развития выражаются двумя способами: 1) расширение возможностей человеческой личности; 2) расширение возможностей выбора. Существуют два способа сформулировать одну и ту же концепцию. Возможности должны быть соотнесены со способностью людей осуществлять действительно нужную и целесообразную деятельность.

Амартия Сен подразделяет человеческую деятельность следующим образом: активность — состояние — способности (потенциальные возможности). Деятельность — это уже результат, в то время как способности — это только возможность получить тот или иной результат, а это означает, что деятельность способна обретать различные конкретные формы.

Деятельность — более непосредственное отражение условий жизни, в то время как возможности предполагают такие понятия, как свобода выбора одного из множества возможных видов деятельности. Деятельность, направленная на обеспечение благосостояния, может обретать самые разнообразные формы и охватывать различные сферы: от снижения уровня заболеваемости и смертности, обеспечения сбалансированного питания, свободы передвижения до более сложных понятий, таких как самоуважение личности или участие в общественном самоуправлении¹.

Условия жизни это и есть условия существования; деятельность отражает различные аспекты этого существования, в то время как содер-

¹ Что такое человеческое развитие? Из истории вопроса: Материалы Представительства ПРООН в РФ, 2001.

жание деятельности является отражением возможностей личности. Так, при возможности хорошо питаться человеку не угрожает голод, однако у него остается выбор: он может отказаться от хорошей пищи и придерживаться диеты. Наиболее актуальным в этой ситуации становится момент свободы выбора.

Свобода выбора разных стилей жизни отражается в наборе возможностей личности. Свобода, безусловно, зависит от ряда факторов (в том числе от личностных характеристик человека) наряду с присутствием в обществе различных социальных и политических институтов. Еще один показатель человеческого развития — «повышение возможностей выбора для каждой отдельной личности». Речь идет о свободе, однако этот показатель не содержит ответа на вопрос, насколько ценен сам по себе тот выбор, которым располагает личность. Например, у одного человека может быть выбор между такими понятиями, как «плохой», «ужасный» и «отвратительный», тогда как у другого есть возможность выбора между категориями «хороший», «прекрасный» и «великолепный». Иными словами, оценка спектра возможностей при выборе не может быть дана независимо от природы выбора с точки зрения содействия повышению благосостояния человека.

Свобода — жизненно важная составляющая человеческого развития. Вопрос о возможности полностью учесть уровень человеческого развития остается неразрешимым, если не учитывается фактор свободы личности.

Политические свободы одно из основных условий человеческого развития. Однако демократия и свобода не ограничиваются урной для голосования, которая остается лишь символом формально провозглашенной демократии. Защита прав человека и активное вовлечение организаций гражданского общества, общественных организаций в процесс принятия решений на государственном уровне также играют огромную роль в процессе человеческого развития.

Фиксируем противоречие: освобождение энергии человека — необходимое условие для обеспечения быстрого экономического развития. Но существует множество примеров того, что свободы и высокие темпы развития не связаны между собой.

Обычно участие граждан ограничивается их вовлечением в конкретные программы и проекты. Тем не менее участие является составляющим компонентом целостной стратегии человеческого развития. Человеческое развитие предполагает и большие возможности индивидуального выбора. Более высокая степень участия ценится в силу того, что она предоставляет людям более широкий доступ к значительно более широкому спектру возможностей.

Участие предполагает большее влияние и контроль за развитием жизни человека, поэтому оно самым тесным образом увязано с большими полномочиями — экономическими (в форме свободного вовлечения в различного рода экономическую деятельность), социальными (посредством возможности активного участия в жизни сообщества граждан) и политическими (посредством свободы выбора и права изменять систему управления на любом уровне).

Перспектива человеческого развития отличается от прочих подходов к вопросам развития, которые преобладают в экономических дисциплинах. Она ориентирована на конечный результат, а не на средства достижения — на благосостояние человека и свободу, а не на изобилие, т.е. реальный доход, реальное благосостояние и пакет товаров потребления. Она стремится избежать того, что Маркс охарактеризовал как «фетишизм потребления». В конечном счете, в центре внимания должна быть та жизнь, которую мы ведем, и то, что мы можем или не можем сделать, то, кем мы можем или не можем быть.

Цель человеческого развития — развитие возможностей человека, что включает в себя целесообразную деятельность и свободу выбора среди различных форм деятельности — отличается от общепринятого понимания личной пользы (которое находит свое выражение в развлечениях, счастье и исполнении желаний). Утилитаризм, конечно, один из краеугольных камней в теоретическом основании современной неоклассической экономики. Деятельность рассматривается как нечто самоценное, а не только как средство производства определенных «товаров и услуг».

Существуют более глубокие различия между формированием возможностей человека, таких как улучшение состояния здоровья, повышение знаний и совершенствование профессиональных навыков, и той пользой, которую люди могут извлечь из предоставляющихся им возможностей, например, используя свои знания и навыки в производственной, общественной или политической деятельности.

Определенная зависимость имеет место между человеческим развитием и теорией человеческого капитала или развитием человеческих ресурсов. Человеческое развитие — конечный результат, а процесс человеческого развития может во многом способствовать экономическому росту (посредством совершенствования человеческого капитала и технологий) и косвенно может способствовать продвижению по пути человеческого развития в целом.

Формирование возможностей во многом зависит, по определению ПРООН, от «благоприятной среды», т.е. от существующих в той или иной стране экономических, социальных и политических возможностей.

Понятие возможностей подразумевает доступ к ресурсам, средствам или деятельности, направленной на формирование или использование

преимуществ возможностей. В соответствии с точкой зрения Сена, возможности опираются на личностные данные и тот социальный и экономический выбор, который предоставляет человеку общество.

Права личности определяются двумя факторами: 1) чем человек владеет или что контролирует (например, землю, рабочую силу); 2) что он может получить в обмен. Права, которые основываются на управлении собственностью или на праве владения ею или осуществления торговых операций с ней, важны лишь как инструмент — как средство повышения человеческих возможностей. Конечной целью обмена ценностями, полученными в результате обретенного права, является человеческое благосостояние, например, переход от приема пищи к обеспечению правильного сбалансированного питания.

В одном из глобальных докладов ООН о человеческом развитии было введено понятие о «человеческой бедности» и «бедности возможностей». Эта концепция не отражает недостаток или неадекватность доходов и иных материальных благ, что обычно подразумевается под словом «бедность», а скорее означает форму утраты определенных возможностей, которая определяется как недоступность определенных человеческих возможностей, представляющих собой базовую ценность для человеческого благосостояния.

Бедность — основная причина ограничения базовых возможностей. Недостаток доходов оценивается как личностный недостаток или неспособность воспользоваться возможностями. То есть оценивается недостаточность средств к существованию, а не прямое выражение униженности и необеспеченности.

5.3. Устойчивое человеческое развитие

Человеческое развитие строится на концепции равенства, что предполагает равенство возможностей для людей развивать свои способности и заложить основу базовых возможностей человека (здоровье, продолжительность жизни, правильное питание, доступ к информации и образованию), от которых зависит последующее развитие его способностей.

Человеческое развитие не ставит ценность одной человеческой жизни выше другой. Оно основывается на том, что в Докладе о человеческом развитии названо «универсальным подходом к требованиям, предъявляемым к условиям жизни». Этот принцип связывает человеческое развитие сегодня с человеческим развитием завтрашнего дня, поясняет необходимость сохранения и восстановления окружающей среды.

Цель охраны и восстановления окружающей среды — обеспечение гарантии для будущих поколений такого же уровня возможностей для человеческого развития, каким располагает нынешнее поколение. Устойчивость основывается на принципах «равенства возможностей для всех поколений».

Мы связаны моральным обязательством оставить последующим поколениям окружающую среду хотя бы в таком же состоянии, в каком предыдущее поколение оставило ее нам. Мы не должны оставлять долгов ни в экономической, ни в социальной, ни в экологической сфере, по которым последующим поколениям пришлось бы расплачиваться за наши «заимствования из будущего» с целью поддержать искусственно высокий уровень возможностей сегодня.

Фиксируем противоречие: устойчивое развитие имеет мало смысла, если оно обеспечивает устойчиво унижительные условия жизни. Никто не заинтересован в том, чтобы лишения были чем-то постоянным. Одним из фундаментальных недостатков термина «устойчивое развитие» является то, что он не определяет, какого качества развитие имеется в виду и чему мы стремимся придать устойчивый характер.

Обеспечение устойчивости достигнутого не самоцель, а средство обеспечить определенный уровень человеческого развития. Барометром успеха станет определенная мера человеческого развития, а не общая стоимость совокупного национального богатства.

Существует тесная связь между глобальной устойчивостью и глобальной бедностью. Сохранение окружающей среды, например, должно идти рука об руку с удовлетворением базовых человеческих потребностей. Но это может повлечь за собой перераспределение доходов в мировом масштабе и изменение схемы потребления как предпосылки устойчивого человеческого развития.

Как отмечал лауреат Нобелевской премии мира Хосе Рамос-Хорта, ООН призвала развитые страны тратить не менее 0,7% от их ВВП на нужды содействия развитию бедных стран, однако большинство развитых стран, за исключением некоторых Скандинавских государств, тратят на эти цели не более 0,4% своего ВВП.

В целом развитые страны ежегодно выделяют около 50 млрд долл. для содействия развитию. Правительства стран Западной Европы и США тратят до 300 млрд долл. в год на субсидии для своих сельхозпроизводителей. На каждый доллар, выделяемый для помощи развитию, развивающиеся страны теряют 14 долл. в качестве упущенной выгоды из-за неспособности выйти со своей экспортной продукцией на рынки богатых стран¹.

Перспективы развития, ориентированные на интересы человека, начали вытеснять перспективы, направленные только на получение

¹ World Summit on Leadership and Governance: Developing the Culture, Structures, and Policies of Peace for a World in Crisis. Seoul, Korea, February 2003. P. 9.

прибыли. Сводные показатели национального дохода, даже в пересчете на душу населения, не показывают, каким образом распределяются доходы среди населения, кто получает от них наибольшую выгоду и каким образом это происходит. Помимо этого, люди высоко ценят множество других моментов, не имеющих непосредственной связи с доходами: лучший доступ к образованию, здоровье, лучшие условия труда, защищенность перед лицом преступности и жестокости, свобода и участие в управлении государством.

5.4. Безопасность личности и человеческое развитие

Концепция человеческого развития активно используется и продвигается учеными, экспертами и общественными деятелями, связанными с Программой развития ООН (ПРООН), Всемирным банком, международной общественной Комиссией по безопасности личности (Human Security Commission). Проблемы человеческого развития, прав человека и безопасности личности разрабатываются в одном «концептуальном поле», хотя и имеют свои особенности.

Уточнение понятий: концепция безопасности личности, подобно концепции человеческого развития, является многоуровневой, междисциплинарной и ставит в центр внимания права и развитие личности. Концепция человеческого развития сосредоточена на достижении более общих и долгосрочных задач, связанных с возможностями развития человека и обеспечением соответствующих прав. Концепция безопасности личности более четко сфокусирована на решении определенного круга конкретных задач, имеющих систематический превентивный аспект.

Концепция безопасности личности связана с выявлением и предотвращением кризисных и конфликтных ситуаций, с ликвидацией последствий связанных с этим негативных проявлений. Деятельность в области обеспечения безопасности личности зачастую носит краткосрочный, оперативный характер, связанный не только с долгосрочным развитием человеческого потенциала, но и со спасательными, миротворческими операциями и пр.¹

В рамках обеих подходов формулируются комплексные долгосрочные ответы институционального характера с вовлечением различных акторов и использованием разнообразных средств.

¹ *Sabina Alkire*. Conceptual Framework for Human Security: Working Definition and Executive Summary [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.humansecurity-chs.org>.

Безопасность личности и традиционная «национальная безопасность» имеют много общего. Оба подхода связаны с выявлением вызовов и угроз безопасности для основных групп населения на базе обобщения эмпирического материала и стратегического анализа. Их классификация представлена ниже:

- **угрозы** — наиболее опасные явления, способные нанести существенный урон в сфере безопасности и требующие немедленных активных действий по их нейтрализации (терроризм, наркобизнес, рост организованной преступности);
- **вызовы** — явления, обладающие дестабилизирующим потенциалом воздействия, для ответа на которые требуется комплекс долгосрочных экономических, политических и гуманитарных мероприятий (массовый приток мигрантов, проблема беженцев);
- **риски** — побочные негативные результаты человеческой деятельности, для преодоления которых требуется коррекция политической и экономической стратегии (ухудшение экологической ситуации, распространение инфекционных заболеваний)¹.

Главное отличие концепций национальной безопасности и безопасности личности в том, что первая сосредоточена на безопасности людей и общественных групп, проживающих в рамках определенных государственно-территориальных образований. Отсюда — приоритетное внимание вопросам территориальной целостности государств, обеспечения баланса сил между ними. Безопасность личности имеет во многом сходную, но более широкую «повестку дня».

В рамках такого понимания национальная безопасность не сводится к безопасности государства (защищенность суверенитета и территориальной целостности от внешних угроз, а также защищенность правящего режима от внутренних угроз) и включает в себя безопасность и благосостояние населения.

Концепции безопасности личности и прав человека также тесно взаимосвязаны. Обе нацелены на выявление и ликвидацию основных угроз, связанных с распространением бедности и насилия. Однако в рамках концепции безопасности личности далеко не все из прав человека могут считаться в равной степени приоритетными. На практике различные институты, связанные с обеспечением и развитием безопасности личности, вполне легитимно имеют дело лишь с ограниченным набором прав и свобод человека, соблюдение которых необходимо для обеспечения безопасности личности.

¹ Звягельская И. Д., Наушкин В. В. Угрозы, вызовы и риски нетрадиционного ряда в Центральной Азии // Азиатско-Тихоокеанский регион и Центральная Азия: Контуры безопасности. М., 2001. С. 279.

5.5. Безопасность личности и права человека на Западе и Востоке

Проблематика обеспечения безопасности личности изначально разрабатывалась в рамках западной политической культуры и рассматривалась в контексте усилий по обеспечению коллективной обороны и безопасности для Евро-Атлантического региона. По мнению Р. Коэна, безопасность личности «стержень любой действенной международной системы безопасности, в основу которой положены либерально-демократические идеалы. Соблюдение и защита основных свобод личности — это то ядро, производными от которого являются все остальные формы безопасности»¹.

М. Михалка полагает, что практика принятия решений на основе консенсуса способствует выработке общей идентичности в рамках многосторонних подходов к обеспечению безопасности, способствуя созданию систем безопасности на основе сотрудничества — и не только в Европе. Называя АСЕАН «ограниченной системой безопасности на базе сотрудничества без демократии», он подчеркивает, что «страны-члены АСЕАН имеют только два объединяющих фактора — географическую близость и веру в общее будущее, но и их оказалось достаточно для превращения АСЕАН в орган безопасности на базе сотрудничества»². Культурно-цивилизационные особенности стран и народов Азиатско-Тихоокеанского региона наложили свой отпечаток на дискуссии по проблемам безопасности личности и прав человека в Азии.

На Всемирной конференции ООН по обсуждению проекта Декларации прав человека в июне 1993 г. в Вене группа делегаций азиатских стран во главе с Китаем, Индонезией и Малайзией подняла проблему соотношения социально-экономических и политических прав, отнеся последнее к «западным ценностям». Голодные люди без крыши над головой не будут думать о своих избирательных правах, утверждали они. Их оппоненты настаивали: не пользуясь своими политическими правами, люди не смогут обеспечить себе даже пищу и кров. Амартия Сен, автор концепции человеческого развития, заметил, что голод и бедствия случаются как раз в тех странах, где права человека и свобода слова находятся под запретом, что не дает возможности распространять информацию с целью принудить власти должным образом реагировать на кризис³.

На протяжении последнего десятилетия проблемы обеспечения безопасности личности активно обсуждались в странах Азиатско-Тихо-

¹ Коэн Р., Михалка М. Безопасность на базе сотрудничества: Новые перспективы международного порядка: Публикация № 3 Центра им. Маршалла, 2001. С. 11.

² Там же. С. 87.

³ Common Security in Asia: New Concepts of Human Security / Ed. by Tatsuro Matsumae and Lincoln C. Chen. Tokyo: Tokai University Press, 1995. P. 29–30.

океанского региона. Им посвящена специальная международная конференция в Токио в 1994 г. На ней отмечалось: «Сам термин “безопасность личности” нов для Азии, но это не означает, что идея всеобъемлющей безопасности и благосостояния людей не стоит в повестке дня дискуссий по вопросам безопасности. Просто эти темы часто обсуждаются под рубрикой “проблемы развития”»¹.

Согласимся с выводом Линкольна Чена, известного специалиста по проблемам человеческого развития и безопасности личности, члена международной Комиссии по безопасности личности, который заключил, что соотношение приоритетности различных измерений безопасности укоренено в различных социально-культурных и исторических контекстах, но при этом существует некая общая ценностная основа понимания безопасности. В области практической политики важно выделять именно эту основу, общее понимание безопасности, а не различные конфликтные версии такого понимания².

В ноябре 2001 г. принята Декларация АСЕАН о совместном противодействии терроризму, призывающая «разработать эффективную политику и стратегию по улучшению благосостояния наших народов, что явится нашим национальным вкладом в борьбу против терроризма».

На саммите Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА) в июне 2002 г. в Алма-Ате принята Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями, в которой говорится: «Мы рассматриваем в качестве одной из первоочередных задач мирового сообщества наращивание усилий для ликвидации нищеты, безработицы, неграмотности, экстремизма, нетерпимости, укоренившейся ненависти и всех форм дискриминации. Мы считаем необходимым обеспечить устойчивое развитие всех регионов мира и уделять больше внимания социально-экономическим аспектам глобализации»³. Отмечалось, что СВМДА — уникальный азиатский форум, включающий в себя страны различных культур и традиций, что делает его одним из наиболее важных механизмов для продвижения диалога между цивилизациями и культурами. Государства-участники СВМДА подтвердили свое намерение всесторонне и активно развивать такой диалог, принимая во внимание, что Евразия была не только колыбелью некоторых крупнейших мировых цивилизаций, но и служила мостом между ними.

После трагедии 11 сентября 2001 г. даже скептики и критики «западных ценностей» признали, что основные права и безопасность лично-

¹ Common Security in Asia: New Concepts of Human Security / Ed. by Tatsuro Matsumae and Lincoln C. Chen. Tokyo: Tokai University Press, 1995. P. 53–54.

² Ibid. P. 140.

³ Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями // Информационный бюллетень МИД РФ. 2002. 5 июня.

сти, будь то в либерально-демократической, конфуцианской или иной интерпретации, нужно сообща защищать от угрозы международного терроризма. Понимание глубинной связи между проблемами безопасности личности и человеческого развития, а также важности межцивилизационного диалога — вот что отличает современный «азиатский ответ» на угрозу международного терроризма.

5.6. Международный терроризм как угроза безопасности личности

Трагические события 11 сентября 2001 г. коренным образом изменили ситуацию в области международной безопасности, а также ее восприятие общественностью, политическими элитами и экспертами. Основной мишенью международных террористов становится мирное население, поэтому на первый план выдвигается способность государств и правительств, обладающих реальной силовой мощью, обеспечить не только свою безопасность, но и безопасность граждан и общества в новый век антитеррористических войн.

Точка зрения автора:

1. Международный терроризм становится общей и основной угрозой для мирового сообщества в ряду прочих новых вызовов и угроз.
 2. Его можно рассматривать как первоочередную угрозу международной безопасности, которая порождает прочие вызовы и риски безопасности.
 3. Комплексный характер угрозы международного терроризма отражает актуальность концепций безопасности личности и человеческого развития.
-

В наши дни угроза международного терроризма приобретает следующие опасные особенности:

- **стратегические** — угроза существует и продолжает усугубляться, в том числе в странах, ранее не знакомых с проявлениями терроризма;
- **асимметрические** — в отличие от обычных боевых действий с традиционным использованием соответствующих сил и средств, норм международного права и правил ведения войны, террористы умышленно используют средства и методы, полностью игнорирующие эти нормы и правила, что ставит под угрозу саму основу цивилизованного общества;
- **апокалиптические** — террористы стремятся причинить возможно большие и долговременные страдания, сеют смерть и разрушения среди невинных мирных людей, в том числе детей, — не

-
- останавливаясь и перед уничтожением своих сообщников, а также разрушением инфраструктуры общества и окружающей среды;
- **отрицание правил, ограничений и переговоров** — террористы движимы глубоко укорененной убежденностью в неполноценности общественно-политических принципов и норм западного общества, смыкаясь, по аналогии с западной культурной парадигмой, с христианским пониманием дьявола;
 - **не всегда исламские** — террористические акты готовятся и вдохновляются лицами, группами и даже государствами, не всегда имеющими отношение к исламу;
 - **одностороннее понимание** — террористы, в отличие от их жертв, хорошо знают и долго изучают их; они годами живут внутри западных обществ, дожидаясь своего часа, а процесс их подготовки и обучения часто начинается с детства и не прекращается никогда. Они лучше понимают нас, чем мы их¹.

У демократии в лице международного терроризма появился общий враг. В результате США и Россия, Запад и Россия вместе участвуют в борьбе с этим злом². Причем ныне Россию и США объединяет не только общий враг, как это было во Второй мировой войне, но и демократические ценности. Партнерские, союзнические отношения РФ и США в борьбе с международным терроризмом создают благоприятные условия для коренного улучшения отношений России с Западом в рамках региональной и глобальной безопасности, в сфере политики и экономики. В сложившихся условиях борьба с международным терроризмом должна стать политическим фоном, главным критерием при решении всех актуальных проблем.

Точка зрения автора: в борьбе с терроризмом военная мощь играет важную, но не всегда первостепенную роль. Она должна дополняться целенаправленными усилиями международного сообщества в области содействия развитию и обеспечения безопасности личности.

Важно добиться оптимального сочетания силовых, карательных действий против сетей и гнезд международного терроризма с более широким подходом, направленным на искоренение глубинных причин терроризма (каковые кроются в бедности и социально-экономическом неравенстве). В рамках международной антитеррористической коалиции

¹ RTO Combating Terrorism Workshop Report, Held on 5– February 2002 in Arlington. VA, USA. P. 12.

² *Кишин Ю.* Концепция войн и борьбы с международным терроризмом демократических государств. М., 2002. С. 213.

вполне может сочетаться решимость США покончить с террористами одним ударом — и желание других ее участников вести кропотливую работу в области содействия развитию, технической помощи, превентивной дипломатии.

Следует «добиваться сочетания ролей и миссий в борьбе с терроризмом таким образом, чтобы каждая сторона действовала в контексте, комфортном для себя с политической и правовой точек зрения»¹. Если удастся добиться такого сочетания, без ущерба для интересов безопасности основных акторов, то Россия, одна из основательниц и активная участница международной антитеррористической коалиции, сможет сыграть здесь свою неповторимую роль — надежного союзника и миротворца, посредника в диалоге цивилизаций, интегратора евразийского пространства общей безопасности.

Противостоять угрозе международного терроризма можно только сообща. В Евразии — на стыке Евро-Атлантического и Азиатско-Тихоокеанского регионов — возникают новые международные механизмы и режимы, сочетающие в себе элементы коллективной безопасности и безопасности на основе сотрудничества. Они создаются для координации усилий в области противодействия новым транснациональным угрозам. Наблюдается тенденция к взаимовлиянию и взаимопроникновению уже существующих и вновь создаваемых многосторонних механизмов безопасности.

Создание трансрегиональных режимов безопасности — неотложная необходимость в борьбе против общей угрозы международного терроризма. Успешная кампания против терроризма должна вестись государствами путем двустороннего, регионального и многостороннего сотрудничества и требует многопланового подхода, который включает действия в правоохранительной, разведывательной, дипломатической, политической и экономической областях.

5.7. Россия и содействие развитию

Реализация целей в области содействия развитию и борьбы с бедностью, сформулированных в Декларации тысячелетия ООН, становится определяющим фактором современных международных отношений, влияющим на внутреннюю и внешнюю политику России, положение в странах СНГ.

Политики, эксперты и общественность стран СНГ проявляют все больший интерес к концепциям безопасности личности (*human security*) и человеческого развития (*human development*), которые (в отличие от традиционных концепций безопасности) ставят в центр внимания

¹ Terrorism: Prevention and Preparedness, New Approaches to U.S.-Japan Security Cooperation. Japan Society. New York, 2001. P. 20.

проблемы выживания и безопасности человека, обеспечения его прав, создания условий для достойного человеческого развития.

В международный обиход вошла аббревиатура ЦРТ — Цели развития тысячелетия — всеобъемлющая программа по борьбе с бедностью и общему повышению уровня жизни, принятая 147 главами государств и представителями 189 стран, включая Российскую Федерацию, на Саммите тысячелетия ООН в октябре 2000 г.

Цели тысячелетия ООН в области развития, каждая из которых должна быть достигнута к 2015 г., включают в себя: ликвидацию нищеты и голода; обеспечение всеобщего начального образования; поощрение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин; сокращение детской смертности; улучшение охраны материнства; борьбу с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями; обеспечение устойчивого развития окружающей среды, а также формирование глобального партнерства в целях развития

По каждой цели сформулированы задачи с указанием количественных параметров, которые необходимо достигнуть в течение 10 лет — с 2000 по 2015 г. Для оценки результатов работы по достижению каждой из целей сформулированы примерные показатели. В состав ЦРТ включена большая часть целей и задач, сформулированных на всемирных конференциях и саммитах в 1990-х годах. Они рассматриваются не как жесткие директивы, а как ориентиры для мониторинга на уровне конкретных стран.

Мониторинг ЦРТ осуществляется как в целом по системе ООН, так и на уровне отдельных стран. На общем уровне Генеральный секретарь ООН обязан ежегодно отчитываться перед Генеральной Ассамблеей ООН о выполнении отдельных задач ЦРТ. Отчет в целом о реализации ЦРТ представляется раз в пять лет. Указанная система отчетности позволяет обеспечить динамичность кампании, чтобы вопросы искоренения бедности постоянно находились в центре национальных и глобальных планов развития. Такая отчетность необходима и для того, чтобы мировая общественность постоянно следила за тем, как осуществляется реализация ЦРТ.

Основополагающий принцип ЦРТ — ответственность каждой страны за оценку результатов и подготовку отчетов по ходу реализации целей. Правительству каждой страны необходимо самостоятельно определить соотношенность ЦРТ с конкретными национальными условиями и методы реализации ЦРТ на основе национальной стратегии и программ развития. Активная роль по оказанию помощи в подготовке отчетов ЦРТ отводится работающим в данной стране учреждениям ООН.

Внимание российского правительства и общественности должно быть сосредоточено на ЦРТ в силу следующих причин:

-
- значительная часть российского населения, особенно пенсионеры и бюджетники, живут ниже черты бедности, установленной стандартами ООН. И Россия, беря на себя обязательства по ЦРТ, должна быть готова как минимум выполнить главное обязательство по ЦРТ — сократить число таких людей вдвое до 2015 г.;
 - Россия как член «Большой восьмерки» несет, вместе с другими членами этого клуба, глобальную ответственность за достижение целей, поставленных в Декларации тысячелетия;
 - решение проблем содействия развитию и безопасности личности — ключевое звено обновления Содружества Независимых Государств, — если не гарантия его выживания.

Решение проблем борьбы с бедностью и содействия развитию возможно одними лишь усилиями государств и правительств, без участия самого общества. Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан выступил с инициативой Глобального Договора, предусматривающего активное участие бизнеса в решении мировых проблем на основе концепции социальной ответственности и механизмов социального партнерства.

Основная цель реализации проекта Глобального Договора в России — дальнейшее содействие принятию российскими компаниями определенных стандартов корпоративной социальной ответственности, что обеспечит большее соблюдение принципов справедливости при дальнейшем стабильном экономическом развитии. Проект предполагает обмен знаниями и информацией, содействие пониманию принципов корпоративной социальной ответственности российскими компаниями частного сектора, государственными структурами, а также общественными объединениями и неправительственными организациями.

При активном участии Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей) подготовлен и подписан совместный проект «Поддержка государственно-частного партнерства в России на основе принципов Глобального Договора и стратегии корпоративной социальной ответственности». В рамках проекта планируется укрепление взаимодействия бизнеса и государства в процессе решения более широких проблем, связанных с социальной ответственностью, а также более активное вовлечение в этот процесс гражданского общества.

России и ее партнерам по СНГ стоит обратить внимание на опыт работы международных сетевых структур, занимающихся проблемами безопасности личности, например, «Human Security Network» (Сеть организаций по обеспечению безопасности личности). Она функционирует в виде периодических заседаний представителей 13 стран из разных регионов мира на уровне министров иностранных дел и с привлечением наиболее известных экспертов, обсуждающих наиболее актуальные проблемы безопасности личности и содействия развитию, публикуя откры-

тые доклады и вырабатывая внешнеполитические рекомендации для стран-участниц и международных организаций. В настоящее время под председательством Канады в работе Сети участвуют Австрия, Чили, Греция, Ирландия, Иордания, Мали, Нидерланды, Норвегия, Словения, Швейцария, Таиланд и ЮАР.

Сетевая организация возникла на основе практического опыта, приобретенного в ходе международных кампаний за запрещение противопехотных мин и за создание Международного уголовного суда в Риме; формально учреждена на Министерской конференции в Норвегии в 1999 г.

Сферой интересов Сети постепенно становились: новые проблемы мировой политики и международной безопасности, связанные с обеспечением безопасности личности: совершенствование международного гуманитарного права и норм защиты прав человека; роль негосударственных акторов в мировой политике; вопросы устойчивого развития; борьба с транснациональной преступностью и распространением ВИЧ/СПИДа; обеспечение безопасности гражданского персонала; ограничение легких и стрелковых вооружений; борьба против эксплуатации детей и их использования в вооруженных конфликтах и пр.

За четыре года Сеть добилась того, что вопросы безопасности личности вошли в повестку дня многих влиятельных международных организаций и форумов, стали основой программной деятельности ПРООН, ВОЗ, МОТ, ЮНЕСКО, других влиятельных институтов, специализированных агентств и программ ООН. Не менее важно было «перевернуть пирамиду» восприятия угроз безопасности как лицами, принимающими решения, так и общественностью: интересы и безопасность человека — на первом месте. Лишь обеспечив их, можно говорить о безопасности общества и государства, международной и глобальной безопасности.

Точка зрения автора: суть «новой дипломатии» — решение проблем человеческого развития и безопасности личности во взаимосвязи с традиционной проблематикой международной безопасности. Классическое межгосударственное взаимодействие посредством дипломатии все чаще дополняется более гибкими коалициями с участием негосударственных акторов и неправительственных организаций, представителей бизнеса, других институтов гражданского общества.

Как неформальное и гибкое образование, Сеть инициирует и поддерживает международные кампании и акции коллективного действия, выступает связующим звеном для многих новых нетрадиционных акторов мировой политики, ведет научные исследования и осуществляет серию публикаций, развивая концепцию человеческого развития и безопасности личности в научном плане.

В основе борьбы за обеспечение безопасности личности — приверженность международному гуманитарному праву и соблюдению прав человека. Ключевые направления этой деятельности — обеспечение верховенства права, демократического и эффективного управления, культуры мира и толерантности. Обеспечение устойчивого развития и борьба с бедностью выступают предпосылками решения этих задач, средством предотвращения кризисных и конфликтных ситуаций и способом ликвидации их последствий.

5.8. Новый инструмент внешней политики

В последние годы Россия становится все более активным участником в решении глобальных проблем. Выступая в течение 1990-х годов объектом оказания гуманитарной, финансовой и технической помощи, Россия постепенно осваивает роль субъекта оказания помощи и участвует в выработке глобальной стратегии в области содействия развитию.

Рабочая модель укрепления позиций России в зоне СНГ: как лидер интеграционных процессов на постсоветском пространстве, Россия может и должна сделать акцент на проекты гуманитарной и технической помощи, содействие социально-экономическому и демократическому развитию, защите прав человека, продвижению русского языка и культуры в странах СНГ.

Развернутое изложение новых подходов к путям разрешения этих проблем по всему их спектру (борьба с бедностью и голодом, содействие социально-экономическому развитию, борьба с распространением ВИЧ/СПИДа, решение экологических проблем и пр.) было бы весьма уместным после принятия в июле 2008 г. новой Концепции внешней политики РФ.

России следует не только заявить о концептуальных подходах к решению глобальных проблем, но и о готовности практически участвовать в их разрешении в качестве донора и субъекта оказания технической и гуманитарной помощи.

Для этого необходим адекватный политико-дипломатический инструментарий. Опыт развитых индустриальных стран показывает, что правительственные агентства по оказанию помощи зарубежным странам — Агентство США по международному развитию (USAID), Британское министерство международного развития (DFID) и другие — являются эффективным инструментом внешней политики, дополняющим усилия традиционной дипломатии. Помимо реального содействия в решении глобальных проблем человечества, такие агентства (в качестве независимых или в составе внешнеполитических ведомств) спо-

способствуют продвижению национальных интересов, повышению статуса страны в мировых делах.

Важным шагом в этом направлении стало создание в структуре Министерства иностранных дел РФ Агентства по делам СНГ. Оно могло бы взять на себя функции межведомственной координации усилий в области содействия развитию и технической помощи, основными адресатами которой будут выступать страны СНГ, а также развивающиеся страны Азии, Африки и Латинской Америки.

Точка зрения автора: основные направления работы Агентства по делам СНГ:

1. Межведомственная координация усилий в области содействия развитию и технической помощи.
 2. Укрепление культурно-гуманитарной составляющей интеграции на постсоветском пространстве.
 3. Создание институциональной основы для развития сотрудничества и партнерства государственных и неправительственных общественных организаций в России и странах СНГ.
-

Создание подобного Агентства явилось свидетельством того, что Россия стала полноценным участником клуба великих держав, а формула «Семерка плюс Россия» уходит в прошлое. Это стало очевидным разрывом с недавним прошлым, когда Россия выступала объектом экономической, финансовой и технической помощи со стороны других великих держав, что вызывало сомнения относительно ее статуса и роли в мировых делах. В качестве первого шага следует приступить к изучению и обобщению опыта деятельности подразделений законодательной и исполнительной власти, связанных с оказанием гуманитарной и технической помощи на территории Российской Федерации, в частности:

- Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при правительстве Российской Федерации (упразднена в 1997 г.);
- Комиссии по вопросам международной гуманитарной помощи при правительстве Российской Федерации;
- Временной Комиссии Совета Федерации по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству;
- Межведомственной Комиссии Российской Федерации по сотрудничеству с международными финансово-экономическими организациями.

Нуждается в обновлении:

- Закон Российской Федерации «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и допол-

нений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации» от 04.05.1999 г. № 95-ФЗ;

- постановление Правительства Российской Федерации «Об образовании Комиссии по вопросам международной гуманитарной помощи при Правительстве Российской Федерации и упразднении Комиссии по вопросам международной гуманитарной и технической помощи при правительстве Российской Федерации» от 29.09.1987 г. № 1244;
- постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации» от 04.12.1999 № 1335;
- положение о Временной Комиссии Совета Федерации по международному техническому и гуманитарному сотрудничеству в соответствии с Постановлением Совета Федерации от 29.03.2002 г. № 179-СФ.

Обобщение имеющегося опыта позволит приступить к выработке механизмов межведомственной координации в области оказания технической и гуманитарной помощи, тем более что различные министерства и ведомства уже осуществляют разнообразные, но не скоординированные проекты гуманитарной и технической помощи, нацеленные на страны СНГ.

Достаточно упомянуть о регулярном и эффективном участии российского МЧС в ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф на постсоветском пространстве или недавнее восстановление силами МЧС железнодорожного сообщения Абхазии с Россией. А поставка странам—членам СНГ энергоносителей по ценам, существенно ниже мировых, разве не форма гуманитарной и технической помощи России ее постсоветским соседям?

Внедрение апробированных в международном масштабе механизмов официального содействия развитию поможет России внести ясность в свои отношения с соседями по постсоветскому пространству и оздоровить интеграционные процессы в СНГ. Оказание социально-экономической и технической помощи, как правило, сопровождается определенными условиями донора, которые реципиент добровольно принимает. Такова общепринятая практика работы международных финансовых институтов и национальных агентств по оказанию содействия развитию. В этом контексте льготные цены и тарифы, другие торгово-экономические преференции, предоставляемые Россией своим соседям, будут восприниматься не как попытка купить лояльность парт-

нера или инструмент политического торга, а как соблюдение согласованных «правил игры» в рамках общих интеграционных процессов и движения к согласованной цели. Да и роль России как фактического лидера интеграционных процессов на постсоветском пространстве станет более очевидной и прозрачной. Интеграция в современном мире требует не только консенсуса и согласования, но и эффективного лидерства.

Вопросы для обсуждения

1. Можно ли считать концепцию безопасности личности и человеческого развития новой парадигмой политического мышления? Если да, то почему?
2. Подорывает ли международное содействие развитию национальный суверенитет стран-реципиентов?
3. Какова роль основных международных институтов и организаций в решении проблем развития и борьбы с бедностью (профильные агентства ООН, «Большая восьмерка», Всемирный банк, ЕБРР, Программа Тасис, другие региональные и субрегиональные организации)?
4. Какова роль России в решении глобальных проблем и реализации международных проектов содействия развитию?
5. Можно ли считать техническую помощь и содействие развитию на постсоветском пространстве новым направлением российской внешней политики?

Литература

- Концепция внешней политики Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.kremlin.ru.
- Национальные цели развития тысячелетия: Платформа для действий: Региональный доклад о «Целях развития тысячелетия» в странах Европы и СНГ, 2006.
- Обзор внешней политики Российской Федерации. Министерство иностранных дел РФ, Департамент информации и печати [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.mid.ru.
- Петровский В. Е.* Методические материалы и практические задания по реализации совместных международных проектов в области содействия развитию с государственным участием. М.: ВШГА МГУ им. Ломоносова, 2008.
- Петровский В. Е.* От империи — к открытому миру. О внешней политике России переходного периода. М.: РОССПЭН, 2007.
- Человеческое развитие: Новое измерение социально-экономического прогресса: Учеб. пособие. М.: Права Человека, 2000.
- Russia's Regions: Goals, Challenges, Achievements. National Human Development Report Russian federation 2006/2007. М., 2007.

Глава 6. ГЛОБАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА НАРКОТИКОВ

Незаконный оборот и потребление наркотиков — одна из самых серьезных социальных проблем современного мира. Регулярно обновляющаяся статистика международных организаций показывает рост числа людей, зависимых от наркотиков и больных наркоманией. Значительное число их принадлежит к молодежи, что ставит под угрозу будущее развитие мирового сообщества, исключает из экономики и социальной жизни целые группы населения. Тесная связь этой глобальной проблемы с проблемой организованной преступности, под эгидой которой осуществляется наркоторговля, усугубляет общую социальную обстановку во многих странах, а ргіогі вводит потребителей наркотиков в криминальную среду и превращает их в преступников.

Другая серьезная проблема — связь между потреблением наркотиков и распространением СПИДа и ВИЧ-инфекции. Согласно докладу Международного комитета по контролю за наркотиками (МККН) за 1992 г. (т.е. еще на начальных этапах распространения СПИДа), доля ВИЧ-инфицированных среди лиц, потребляющих наркотики путем инъекций, составила во Франции 58%; в Испании — до 60%; в Италии — свыше 30%; в Нидерландах — 30%; в Германии — 20%.

Помимо СПИДа, острой медицинской проблемой, связанной с наркоманией, стала смертность от передозировки наркотиков (главным образом, героина), которая, как показывает статистика, не снижается. Общий рост больных наркоманией приводит: к увеличению нагрузки на государственные медицинские учреждения и на государственные бюджеты в сфере здравоохранения; усугубляет социальное расслоение в обществе по тому, как нужно относиться к больным наркоманией.

Отмечаем тенденцию: все эти проблемы не обошли стороной и Россию, где после распада СССР начался резкий рост незаконного потребления наркотиков и наркомании. Причины этого: ухудшение экономической ситуации; неуверенность молодежи в завтрашнем дне; общая атмосфера социальной индифферентности и апатии, характеризующая российское общество; близость России к центрально-азиатским центрам производства героина и каннабиса, усугубляющаяся прозрачностью границ между Россией и бывшими центрально-азиатскими советскими республиками.

Изучение глобальной проблемы наркотиков и поиск путей ее решения имеют первостепенное значение как для мировой политики в це-

лом, так и для эффективного развития нашей страны в будущем, что привносит в анализ этой темы исследовательское и гражданское изменение.

6.1. Определение и классификация наркотических и психотропных веществ

Наркотики (от греч. *narkotikos* — приводящий в оцепенение, одурманивающий) — группа веществ различной химической природы, оказывающих стимулирующее, угнетающее или галлюциногенное воздействие на центральную нервную систему. Наркотики (особенно опиаты) могут достаточно быстро вызвать зависимость от них и привести к тому, что употребляющий их станет больным наркоманией. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в своем докладе 1981 г. определяет наркотики как «химическое вещество, или смесь веществ, отличное от необходимых для нормальной жизнедеятельности (подобно пище), прием которого влечет за собой изменение функционирования организма и, возможно, его структуры».

Уточняем понятие: термином «наркотическое средство (наркотик)» принято называть вещества, отвечающие *следующим критериям*:

- *медицинский критерий* — вещество оказывает специфическое (стимулирующее, седативное, галлюциногенное и др.) действие на центральную нервную систему, что может стать причиной его немедицинского потребления, а также обладает потенциалом к формированию пристрастия и/или болезненной зависимости (так называемом «*аддиктивным* потенциалом»);
 - *социальный критерий* — немедицинское потребление рассматриваемого вещества принимает большие масштабы и наносимый вред приобретает социальную значимость;
 - *юридический критерий* — в той или иной стране вещество официально признано наркотическим и включено в запрещенный законом перечень наркотических веществ.
-

Среди наркотических средств в отдельную подгруппу часто выделяют психотропные вещества, воздействующие на нервную систему и изменяющие психику.

Важное свойство наркотиков — они быстро вызывают зависимость от них организма. Зависимость делят на психическую и физическую. Психическая зависимость связана с тем, что прием определенного вещества связывается у потребителя с приятным состоянием (формируется условный рефлекс); физическая зависимость — с тем, что регулярный прием того или иного наркотика изменяет обмен веществ в орга-

низме употребляющего. Поэтому резкий отказ от употребления наркотиков после их долгого приема может вызвать «абстинентный синдром», затрудняющий лечение наркомании и требующий мощных волевых качеств от больного, решившего излечиться от недуга.

Наркотики обладают свойством вызывать привыкание (толерантность), которое проявляется в постепенном снижении эффекта от приема вышеуказанных веществ, что вынуждает потребителя принимать со временем все большие дозы наркотика для достижения ожидаемого эффекта.

Прежде всего наркотики делят на натуральные и синтетические.

Натуральные наркотические вещества (получаемые из растущих в природе растений) подразделяют на следующие основные виды:

- продукты из каннабиса (конопли) (марихуана, гашиш и пр.);
- продукты из опийного мака (опий, морфин, кодеин, героин и пр.);
- продукты из листьев коки (кокаин);
- продукты из определенных видов кактусов (содержащих мескалин: пейот, кактус Сан-Педро);
- продукты из определенных видов грибов (содержащих псилоцибин);
- продукты из лианы айяхуяска;
- продукты из растения эфедра (эфедрон, первитин) и др.

Синтетическими называют наркотики, полученные не из природных веществ, а из определенных химических прекурсоров. К их числу относятся в том числе МДМА (экстази) и ЛСД.

Другой тип классификации наркотических веществ связан с характером их действия на организм потребителя. Они делятся на:

- релаксанты, оказывающие на организм преимущественно успокаивающее действие, часто сочетающееся с ощущением эйфории и радости (каннабис, опиаты, а также бензодиазепины, барбитураты);
- стимуляторы, придающие организму дополнительные силы (эфедрон, амфетамины, экстази), иногда такого рода стимуляторы также вызывают эйфорические реакции (кокаин);
- галлюциногены, «изменяющие сознание» потребителя, искажающие его зрительные и слуховые восприятия, а также его рефлексию на ментальном и подсознательном уровне (ЛСД, мескалин, псилоцибин).

Приведенная выше классификация наркотиков по способу действия носит лишь генерализующий характер, и индивидуальные реакции того или иного потребителя на них могут различаться. Имеет смысл напомнить о специальном психологическом термине «set and setting», серьезное влияние на эффект от приема наркотиков оказывают окружающая

обстановка и общее психологическое состояние потребителя. Накопленные потребителем негативные эмоции могут привести к действию наркотиков, прямо противоположному генерализующе-ожидаемому — вызвать у потребителя чувства тревоги и паники, сделать его поступки неадекватными. Все это усиливает социальную опасность со стороны наркоманов для общества. Особенно непредсказуемо в этом отношении действие галлюциногенов, когда так называемый «bad trip» способен привести к умственному расстройству и самоубийству потребителя.

6.2. Юридический критерий классификации наркотиков

При отнесении того или иного вещества к наркотическим, помимо медицинского и социального эффекта, важное значение имеют и юридические критерии — отнесение вещества к числу запрещенных в той или иной стране.

Фиксируем противоречие: алкоголь и никотин, обладающие как медицинским аддиктивным эффектом (вызывают зависимость), так и серьезным негативным воздействием на общество, как правило, не относятся к наркотикам. В большинстве стран они не запрещены действующим законодательством. Эта ситуация незапрещенности алкоголя и никотина используется сторонниками легализации наркотиков в их аргументации.

Отдельно выделим применительно к алкоголю проблему абсента. Содержащийся в нем полынный экстракт туйон обладает наркотическими свойствами. Поэтому его содержание в абсенте сейчас, как правило, ограничивается минимальными показателями (в ЕС — не более 10 мг/л), а в ряде стран абсент запрещен.

Применительно к никотину особняком стоит проблема некоторых смесей сосательного табака (насвай, снюс, снафф), в которых благодаря щелочной реакции происходит воздействие на организм гораздо более высоких доз никотина, чем при обычном курении. Снюс запрещен к продаже в большинстве стран ЕС (кроме Швеции). В связи с большим потоком в Россию насвая из постсоветских республик Центральной Азии и его распространением среди школьников и молодежи, сейчас антinarкотические НПО России призывают к его запрещению у нас.

В России перечень наркотических веществ утвержден постановлением Правительства РФ № 681 от 30 июня 1998 г. с последующими изменениями и дополнениями. Он делится на четыре категории.

Список I. Список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен. К их числу относятся гашиш, героин, каннабис, кат, кокаиновый куст, лис-

тя коки, ЛСД, МДМА, маковая солома, мескалин, метадон, млечный сок мака, опий, опийный мак, грибы с псилоцибином и др.

Список II. Список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля. К их числу относятся амфетамин, кодеин, кокаин, морфин, кетамин и др.

Список III. Список психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых допускается исключение некоторых мер контроля.

Список IV. Список прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля.

Серьезной проблемой является наличие так называемой «серой зоны», связанной с веществами, обладающими определенным наркотическим (главным образом, галлюциногенным) эффектом, но не включенными в запрещающие списки и потому носящими притягательный характер для наркоманов и сторонников различных «психоделических» субкультур. Большинство данных веществ носит либо высоко токсичный характер (дурман/*datura*, белладонна и пр.), либо же может спровоцировать непредсказуемые панические реакции (шалфей предсказательный/*salvia divinorum*, мускатный орех в больших количествах), поэтому социальная опасность от их употребления также очевидна.

Второй аспект «серой зоны» связан с тем, что ряд наркотических веществ обладает и определенными лечебными свойствами (обезболивающее и противокашлевое действие опиатов, антисептические свойства кокаина и др.) и потому используется в медицине. Некоторые из наркотических веществ такого рода (например, эфедрин до ограничения его оборота в России, таблетки с кодеином (в том числе пенталгин), седативные препараты с бензодиазепинами или барбитуратами (в том числе распространенный диазепам)), несмотря на ограничения Списка II, можно приобрести через аптечную сеть. Все это приводит к популярности «аптечной наркомании» среди молодежи низших социальных слоев. Связана с этой социальной группой и популярность токсикомании (вдыхание клея, паров ацетона, керосина и др.), что, как и «аптечная наркомания», позволяет обойти законодательные запреты, но оказывает не меньшее негативное воздействие на общество.

6.3. Краткий исторический очерк употребления наркотиков в мире

Возраст исторических свидетельств об изготовлении и употреблении психоактивных веществ насчитывает более семи тысяч лет. Первые

упоминания относят к древней цивилизации шумеров, живших за 4–5 тысяч лет до начала нашей эры. Упоминание о них можно найти в культурных памятниках многих народов. Первоначально они использовались как лечебные препараты и для культовых целей (например, шаманства). Наиболее известные культурные и ритуальные практики традиционного использования наркотиков:

- потребление гашиша и опиума в странах Ближнего и Среднего Востока, как на уровне бытовой «кальянной» культуры, так и в ритуальных суфийских практиках;
- потребление мескалина, псилоцибиновых грибов, листьев коки, аяяхуяски и иных наркотических средств в ритуальных религиозных практиках индейцев Америки (мескалин в Мезоамерике, кока и аяяхуяска в Андах и Амазонии);
- потребление препаратов из растения кофа в Полинезии и иных тропических островных группах Тихого океана;
- потребление одурманивающих галлюциногенов в шаманских практиках сибирских народов;
- потребление ката в арабском мире и в Северо-Восточной Африке;
- применение белладонны в ведьмовских практиках западноевропейского средневековья;
- применение каннабиса и иных наркотических средств в ряде религиозных практик в Индии (главным образом, шиваистско-шактийских) и др.

Отмечаем тенденцию: рост потребления наркотиков в XIX в. стал следствием политики колониализма, проводимой западноевропейскими странами. Великобритания и Франция несут ответственность за то, что итогом развязанных ими так называемых «опиумных войн» в Китае в 1830–1860-е годы стала система свободной торговли опиумом в Китае. По оценкам Международного комитета по контролю за наркотиками, в Китае в этот период появилось до 20 млн людей, больных наркоманией.

Выход потребления наркотиков за пределы традиционных культурных и ритуальных практик в самой Европе связан с двумя факторами.

Во-первых, это формирование богемной субкультуры в артистических и связанных с ними кругах в XIX в. Наиболее известные примеры этого — потребление абсента в среде парижских художников-импрессионистов, а также потребление морфина в русских литературных кругах Серебряного века. Эта богемная наркотическая «субкультура» отразилась и в ряде литературных произведений той эпохи, в которых описывается как эйфория от первых опытов потребления, так и разрушающее негативное воздействие наркотиков на личность потребителя впо-

следствии. К их числу стоит отнести «Исповедь англичанина, потребляющего опиум» Томаса Де Квинси и «Роман с кокаином» М. Агеева.

Во-вторых, рост потребления наркотиков связан с распространением в XIX — начале XX в. оккультизма и оккультных тайных обществ в Европе и Америке. Здесь наиболее известный пример — биография руководителя оккультного ордена Ordo Templi Orientis (OTO) Алистера Кроули, называвшего себя «зверем 666» и опубликовавшего книгу «Дневник наркомана».

Новый этап распространения наркотиков в мире связан с контркультурными движениями 1950–1960-х годов на Западе. Главным символическим центром стал Сан-Франциско, в котором в 1950-е годы развивалось литературное движение битников. Именно в Сан-Франциско прошло наиболее известное событие в контркультурной «революции хиппи» — так называемое «лето любви» 1967 г. Увлеченность и битников (в частности, Алена Гинзбурга), и хиппи индийскими религиозными практиками также усиливало их приверженность наркотикам. В сочетании с тенденциями к эскапизму все это привело к формированию наиболее известного контркультурного лозунга 1960-х: «sex, drugs, rock'n'roll».

Другой фактор, повлиявший на рост потребления наркотиков, это попытки их использования в ряде психологических и психотерапевтических практик. Основатель психоанализа Зигмунд Фрейд на ранних этапах своей деятельности изучал медицинские свойства кокаина, опубликовал специальный трактат «О кокаине» и прописывал кокаин своим пациентам. В 1950–1960-е годы новый этап таких практик связан с попытками использования ЛСД в психотерапии. Приверженцами этого выступали Станислав Гроф и Тимоти Лири — бывший преподаватель психологии из Гарварда, ставший протагонистом «ЛСД-терапии». Работы Лири активно использованы в контркультурном движении той эпохи. Позднее это направление связано с деятельностью американского химика русского происхождения Александра Шульгина, изучавшего воздействие на организм различных видов новых синтетических наркотиков и опубликовавшего «список Шульгина», где обобщены результаты этого воздействия.

Особое влияние на потребление наркотиков оказало литературное творчество Карлоса Кастанеды. В своих книгах он обобщил ритуальные практики индейских шаманов Мексики, использование ими галлюциногенов (мескалина, дурмана) в этих целях. Книги Кастанеды серьезно повлияли на деятельность современных неооккультистских групп.

Параллельно с этим контркультурно обусловленным потреблением наркотиков XX век продемонстрировал резкий рост наркомании в низших социальных слоях по всему миру. Это обусловлено ростом экономического расслоения в обществах, отсутствием социальной перспек-

тивы для данных групп и т.п. На рубеже XX—XXI вв. эта тенденция соединилась с ростом потребления наркотиков в слоях среднего класса и определялась склонностью к эскапизму и «дауншифтингу» как реакции на вызовы постиндустриального общества и на интенсивный прессинг на психологию отдельного человека со стороны современных мегаполисов. Применительно к России показателем этой тенденции может стать недавно опубликованная книга А.Сухочева «Гоа-синдром».

6.4. География производства наркотиков

Основное количество натуральных наркотических средств — это продукты переработки трех растений: опийного мака, кокаинового куста и конопли (каннабиса). Незаконная культивация опийного мака и наркотических средств из него (главным образом, героина) сосредоточена в наибольших масштабах в двух субрегионах Азии — Золотом Треугольнике и Золотом Полумесяце. **Золотой Треугольник** расположен в Юго-Восточной Азии, в него входят Таиланд, Бирма и Лаос. Иногда к ним добавляют Вьетнам и провинцию Юннань в Китае. Основной перевалочный пункт транзита героина за пределы «Треугольника» — Бангкок. Оттуда героин идет на рынки западного побережья США, в Австралию и другие страны. **Золотой Полумесяц** объединяет незаконно производящие опийный мак и героин исламские страны Среднего Востока: Пакистан, Афганистан и Иран. Одним из основных транзитных маршрутов героина из «Полумесяца» стал маршрут через постсоветскую Центральную Азию (главным образом, Таджикистан) в Россию и дальше — в страны ЕС.

Отмечаем тенденцию: Афганистан и Бирма — крупнейшие производители наркотиков в мире.

Производство листьев коки — основного сырья для кокаина сосредоточено в странах **Андского субрегиона** Южной Америки — в Колумбии, Перу и Боливии. Производство кокаина из листьев коки этих стран сосредоточено в Колумбии и является одним из определяющих факторов внутривнутриполитической борьбы в этих государствах. В Колумбии незаконные картели производителей кокаина приобрели такую экономическую и военную мощь, что стали вступать в прямые вооруженные столкновения с правительственными войсками страны. Среди таких картелей выделяются: Медельинский (наиболее активно противостоял правительству в конце 1980-х — первой половине 1990-х годов), Калийский и картель Норте дель Валле.

В Перу крестьяне — производители коки — стали в 1980–1990-х годах важнейшей социальной базой для маоистского революционно-террорис-

тического движения «*Sendero luminoso*» («Светлый путь»), которое вело масштабную партизанскую войну против правительства страны. «Светлый путь» установил свой контроль над одним из важнейших районов культивации коки в Перу — долиной в верхнем течении реки Хуальяга.

Что касается незаконного потребления кокаина, то львиная доля его до последнего времени приходилась на США, и «кокаиновый транзит» из Колумбии через страны Карибского бассейна и Мексику в США стал одним из самых мощных контрабандных потоков в мире. Однако в последние 4–5 лет, по оценкам Международного комитета по контролю над наркотиками, незаконное потребление кокаина на рынке США стабилизировалось и уже не показывает высоких темпов прироста. В то же время отмечен очень высокий рост потребления кокаина в Европе (в частности, в Италии); кокаин стал получать большое распространение в странах Азии и Африки, где до последнего времени он не оказывал ощутимого влияния на потребление наркотиков. Соответственно этому МККН фиксирует новые растущие центры незаконного транзита кокаина — Бразилию и ЮАР.

Что касается производства каннабиса, то оно более дисперсно разбросано по миру, чем культивация опийного мака и листьев коки. Среди крупных центров выделим постсоветскую Центральную Азию, долину Бекаа в Ливане, Канаду и во все возрастающей степени — страны Африки. По мнению МККН, замещение площадей под посевы сельскохозяйственных культур посевами конопли досигло в Африке угрожающего размера.

Центром незаконного производства синтетических наркотиков стала Европа, в большей степени Голландия и страны Прибалтики. Еще одна проблема — Европа стала не только центром производства синтетических наркотиков, но и тем центром, откуда происходила утечка и контрабанда в страны Африки и Азии прекурсоров к наркотическим средствам и фармацевтических препаратов, содержащих их (в том числе пемолин и бензодиазепины). Согласно специальному докладу МККН «Легализация использования наркотиков в немедицинских целях», «утечка всех этих веществ происходит в Европе или осуществляется через Европу».

Отмечаем тенденцию: Международный комитет по контролю над наркотиками в 1993 г. официально заявил о **глобализации проблемы наркотиков**. В докладе комитета отмечено: «На протяжении двух последних десятилетий мир был свидетелем “глобализации” проблемы злоупотребления наркотиками и резкого ухудшения в этой области. Комиссия ЭКОСОС ООН по наркотическим средствам уже не обсуждает отдельные проблемы, такие, как контрабанда героина в Китай, незаконный оборот опия из Турции в Египет или поставки героина в

Нью-Йорк через “Французскую транзитную сеть”. Несколько десятилетий назад проблема злоупотребления наркотиками стояла лишь перед ограниченным числом стран. В настоящее время страны, не испытывающие на себе пагубные последствия злоупотребления наркотиками, являются скорее исключением. ...По мере “глобализации” злоупотребления наркотиками расширяются также международные связи и сотрудничество картелей наркобизнеса». Поэтому, продолжает доклад, «все большее число правительств начинает осознавать, что международное сотрудничество в области контроля над наркотиками, которое в прошлом было проявлением солидарности, в настоящее время становится настоятельным вопросом самообороны».

В сентябре 2008 г. правительством США опубликован специальный доклад по наркотикам. В нем указано: странами, в которых сосредоточено крупнейшее производство наркотиков, являются Афганистан, Багамские острова, Бирма, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Доминиканская республика, Гаити, Гватемала, Индия, Лаос, Мексика, Нигерия, Пакистан, Панама, Парагвай, Перу, Эквадор и Ямайка. Наибольшим производителем выступает Афганистан, где наркотики «поднимают любые усилия создать устойчивую экономическую инфраструктуру и демократическое общество». Вслед за Афганистаном в особый список выделены Бирма, Боливия и Венесуэла, не выполняющие своих международных обязательств по контролю над наркотиками. Критике в этом докладе подверглась Канада, ставшая «серьезным производителем» марихуаны и экстази.

6.5. Международные конвенции и организации по борьбе с наркотиками

Осознание мировым сообществом серьезности проблемы наркотиков и развитие международного сотрудничества по борьбе с наркотиками берут свой отсчет с начала XX в. Тогда в фокусе внимания оказался опиум. В 1909 г. в Шанхае созвана Международная комиссия по опиуму. Итогом ее работы стало подписание в 1912 г. в Гааге Международной конвенции об опиуме.

После Первой мировой войны Лигой Наций в 1920 г. учрежден Сопроводительный комитет по торговле опиумом и другими опасными лекарственными средствами. Позднее, под эгидой Лиги Наций в 1925 г. заключена Международная конвенция по сильнодействующим средствам, а для контроля за ее соблюдением создан Постоянный центральный комитет по наркотическим средствам (*Permanent Central Narcotics Control Board*). В 1931 г. Лигой Наций инициировано подписание Международной конвенции по ограничению производства и регулированию распределения наркотиков и создана Контрольная комиссия по нар-

котическим средствам (*Drug Supervisory Body*) для ее имплементации. После Второй мировой войны обе эти структуры перешли под эгиду ООН. В 1946 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 54 полномочия Лиги Наций в отношении международных соглашений по наркотикам ввиду ее роспуска переданы ООН.

Ключевым моментом в оформлении современных международных инструментов по борьбе с глобальной проблемой наркотиков стало подписание в 1961 г. **Единой конвенции о наркотических средствах** (*Single Convention on Narcotic Drugs*). В 1972 г. Единая конвенция дополнена Протоколом о поправках (помимо уточнения процедур работы международных структур по контролю за наркотиками, данные поправки усиливали ограничения на законное производство опия и опийного мака, кокаинового куста и растения каннабиса).

В настоящее время 183 государства являются сторонами Единой конвенции с поправками 1972 г. Вне рамок конвенции остаются Экваториальная Гвинея, Восточный Тимор, Вануату, Кирибати, Науру, Западное Самоа и Тувалу. Афганистан, Лаос и Чад не ратифицировали Протокол о поправках и придерживаются изначального текста 1961 г. Мексика ратифицировала Протокол с оговоркой, что по ограничению производства опия она будет придерживаться изначальной редакции.

Единая конвенция регламентирует объемы и правила производства наркотических средств, необходимых государствам для законных медицинских и научных целей. Эта деятельность государств ставится под определенный международный контроль, для чего (согласно конвенции 1968 г.) создана новая структура — **Международный комитет по контролю над наркотиками, МККН** (*International Narcotics Control Board, INCB*). Государства обязаны ежегодно предоставлять МККН информацию о своих потребностях в законном производстве наркотических средств и отчетную статистику по их производству и расходованию в истекшем году. На основании этих данных МККН определяет сводные нормативы законного производства наркотических средств в мире в целом и по отдельным государствам в частности. Эти нормативы не носят характер жестких квот. В целом полномочия МККН по отношению к государствам, несмотря на то что он конституирован как квазисудебный орган, достаточно ограничены и не выходят за рамки рекомендаций, консультаций и докладов о нарушениях Генеральному секретарю ООН. МККН контролирует законную международную торговлю наркотическими средствами для медицинских и научных нужд.

Уточняем понятие: Единая конвенция разделила все наркотические средства на четыре группы (Списки I, II, III, IV). Их не нужно путать с вышеупомянутыми Списками I–IV российского законодательства. Между ними нет прямого корреспондирования (хотя логика построения

Списков I—III Единой конвенции (группировка наркотических веществ от более жестких к менее жестким мерам контроля за ними) аналогична логике российских Списков I—III. Российский Список IV относится к прекурсорам и не имеет ничего общего со Списком IV Единой конвенции.

В Список I Единой конвенции отнесены наркотические вещества, в отношении производства и оборота которых применяется весь комплекс мер ограничения и контроля, установленных в статьях Единой конвенции.

К Списку II Единой конвенции относятся вещества, по которым возможны послабления в контроле за их законной розничной торговлей внутри государства.

Список III Единой конвенции определяет препараты из наркотических средств, по которым возможны послабления и в контроле за международной торговлей ими.

Список IV Единой конвенции определяет вещества, производство которых государство может полностью запрещать на своей территории. Все вещества из Списка IV автоматически входят и в Список I Единой конвенции.

Состав данных списков может пересматриваться и уточняться. Полномочия на эту деятельность получила Комиссия по наркотическим средствам Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС). МККН хотя и не подотчетен напрямую данной комиссии, в целом иерархически занимает по отношению к ней более низкое положение.

В Список I Единой конвенции входят каннабис, смола каннабиса, экстракты и настойки каннабиса, лист коки, кокаин, концентрат из маковой соломки, героин, метадон, морфин и опий. В Список II Единой конвенции включен кодеин. В Список III — препараты из кодеина и кокаина. В Список IV — каннабис, смола каннабиса и героин.

Общее обязательство государств по статье 4 Единой конвенции: «ограничить исключительно медицинскими и научными целями производство, изготовление, вывоз, ввоз, распределение наркотических средств, торговлю ими и их применение и хранение». По статье 33 Единой конвенции государства «не разрешают хранение наркотических средств, иначе как на основании законного права».

Статья 35 Единой конвенции указывает: «с должным учетом своих конституционных, правовых и административных систем Стороны принимают внутригосударственные меры для координации превентивных и репрессивных мероприятий против незаконного оборота». Статья 36 Конвенции «Положения о наказаниях» дополнительно определяет: «с соблюдением своих конституционных ограничений каждая Сто-

рона принимает меры, которые обеспечат, что культивирование и производство, изготовление, извлечение, приготовление, хранение, предложение, предложение с коммерческими целями, распределение, покупка, продажа, доставка на каких бы то ни было условиях, маклерство, отправка, переправка транзитом, перевоз, ввоз и вывоз наркотических средств в нарушение постановлений настоящей Конвенции и всякое другое действие, которое, по мнению Сторон, может являться нарушением постановлений настоящей Конвенции, будут признаваться наказуемыми деяниями в тех случаях, когда они совершены умышленно, а также, что серьезные преступления будут подлежать соответствующему наказанию, в частности тюремным заключением или иным способом лишения свободы».

Конвенция также определяет: «независимо от каких-либо постановлений настоящей Конвенции ничто не препятствует, или считается препятствующим, Сторонам принимать более строгие или более суровые меры контроля, чем те, которые предусматриваются настоящей Конвенцией» (ст. 38).

Согласно статье 49 при присоединении к Единой конвенции государства могли сделать оговорку, временно разрешающую на их территории следующее потребление наркотических средств (а также их производство и торговлю для этих целей):

- а) квазимедицинское употребление опия;
- б) курение опия;
- в) жевание листьев коки;
- г) употребление каннабиса, смолы каннабиса, экстрактов и настояек каннабиса для немедицинских целей.

На данные виды потребления Конвенция накладывает следующие ограничения: курение опия может быть разрешено только тем лицам, которые были специально зарегистрированы государствами в качестве таких курильщиков до 1964 г.; квазимедицинское употребление опия должно было быть прекращено через 15 лет после вступления Конвенции в силу (отсчет здесь велся от 1975 г.); жевание листьев коки — через 25 лет; немедицинское потребление каннабиса должно было прекратиться «возможно скорее», но в любом случае — также не более, чем через 25 лет после вступления Конвенции в силу.

Этим правом воспользовались следующие государства:

- Непал (квазимедицинское потребление опия и каннабис);
- Бангладеш (квазимедицинское потребление опия и каннабис);
- Индия (квазимедицинское потребление опия, курение опия и каннабис);
- Бирма (курение опия);
- Пакистан (квазимедицинское потребление опия и каннабис).

С вступлением в силу Единой конвенции прекратили свое действие прежние соглашения по контролю за наркотиками, принятые еще Лигой Наций, а МККН заменил существовавшие прежде вышеупомянутые международные институты по контролю.

В 1971 г. подписана **Конвенция о психотропных веществах** (*Convention on Psychotropic Substances*). В настоящее время участниками Конвенции являются 182 государства. Вне ее рамок находятся Экваториальная Гвинея, Гаити, Непал, Восточный Тимор, Вануату, Кирибати, Науру, Западное Самоа, Соломоновы острова и Тувалу. Либерия, изначально подписавшая Конвенцию в 1971 г., до сих пор ее не ратифицировала.

В целом, по своей структуре и положениям, эта Конвенция носит схожий характер с Единой конвенцией 1961 г., применяя апробированные в ней механизмы контроля к психотропным веществам. По аналогии с Единой конвенцией в ней сформированы Списки I–IV психотропных веществ. В Список I включены в том числе ЛСД, МДМА, мескалин, псилоцибин, в Список II — в том числе амфетамин.

Практически идентично с Единой конвенцией в Конвенции 1971 г. сформулированы положения о превентивных и репрессивных мерах против незаконного оборота психотропных веществ (ст. 21), о возможности для государств-сторон применять более строгие меры контроля, чем это сформулировано в Конвенции (ст. 23). Положения о наказаниях определены следующим образом: «с соблюдением своих конституционных ограничений, каждая Сторона рассматривает как наказуемое правонарушение, в тех случаях, когда оно совершено умышленно, любое деяние, противоречащее какому-либо закону или постановлению, принятому во исполнение ее обязательств по настоящей Конвенции, и обеспечивает, чтобы серьезные правонарушения подлежали соответствующему наказанию, в частности, тюремному заключению или наказанию иным способом лишения свободы» (ст. 22).

При ратификации Конвенции 1971 г. четыре американских государства сделали оговорки о неприменении ее положений к использованию психотропных веществ в религиозных целях:

- Канада, «поскольку население Канады включает определенные малые четко выделяемые группы, которые используют в магических и религиозных ритуалах определенные психотропные вещества растительного происхождения». В этой связи Канада отказалась применять положения Конвенции к импорту и потреблению для этих целей мескалинового кактуса пейот;
- США, в отношении пейота, «собираемого и распространяемого для использования в религиозных ритуалах Native American Church»;
- Мексика, «поскольку до сих пор существуют определенные аборигенные этнические группы, которые в магических или рели-

гиозных ритуалах традиционно используют дикие растения, содержащие психотропные вещества» (конкретные растения не указаны);

- Перу, в отношении лианы айяхуяска, содержащей N-диметилтриптамиин, и мескалинового кактуса Сан-Педро, так как «айяхуяска используется определенными этническими группами Амазонии в магических и религиозных ритуалах и в ритуалах инициации подростков, а кактус Сан-Педро используется в магических ритуалах народными лекарями и шаманами».

В 1988 г. подписан третий документ современной международно-правовой системы контроля за наркотиками: **Конвенция ООН против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ** (*UN Convention against illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances*). В настоящий момент в ней 182 участника (в том числе ЕС). Не присоединились к Конвенции Намибия, Сомали, Экваториальная Гвинея, Восточный Тимор, Кирибати, Маршалловы острова, Науру, Палау, Папуа—Новая Гвинея, Соломоновы острова и Тувалу. Ватикан, будучи одним из государств, изначально подписавших Конвенцию, не ратифицировал ее.

В дополнение к Спискам I—IV предыдущих конвенций в данной Конвенции составлены Таблицы I—II, куда включены вещества, используемые для производства наркотиков и подлежащие контролю. В Таблицу I включены в том числе лизергиновая кислота и эфедрин, в Таблицу II — в том числе ацетон, ангидрид уксусной кислоты и этиловый эфир.

Основной смысл Конвенции 1988 г., согласно ее статье 3: «каждая Страна принимает такие меры, которые могут потребоваться, с тем чтобы признать уголовными преступлениями согласно своему законодательству следующие действия, когда они совершаются преднамеренно:

- (i) производство, изготовление, экстрагирование, приготовление, предложение, предложение с целью продажи, распространение, продажу, поставку на любых условиях, посредничество, переправку, транзитную переправку, транспортировку, импорт или экспорт любого наркотического средства или любого психотропного вещества в нарушение положений Конвенции 1961 года, этой Конвенции с поправками или Конвенции 1971 года;
- (ii) культивирование опийного мака, кокаинового куста или растения каннабис в целях производства наркотических средств в нарушение положений Конвенции 1961 года и этой Конвенции с поправками;
- (iii) хранение или покупку любого наркотического средства или психотропного вещества для целей любого из видов деятельности, перечисленных в подпункте (i) выше;
- (iv) изготовление, транспортировку или распространение оборудования, материалов или веществ, указанных в Таблице I и Табли-

-
- це II, если известно, что они предназначены для использования в целях незаконного культивирования, производства или изготовления наркотических средств или психотропных веществ;
- (v) организацию, руководство или финансирование любых правонарушений, перечисленных в подпунктах (i), (ii), (iii) или (iv) выше».

Помимо этого, Конвенция 1988 г. определяет: «с учетом своих конституционных положений и основных принципов своей правовой системы каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться, для того чтобы признать правонарушениями согласно своему законодательству, когда они совершаются преднамеренно, хранение, приобретение или культивирование любого наркотического средства или психотропного вещества для личного потребления в нарушение положений Конвенции 1961 года, Конвенции 1961 года с поправками или Конвенции 1971 года» (п. 2, ст. 3).

Ничто в тексте Конвенции «не затрагивает тот принцип, что описание правонарушений, о которых в ней говорится, входит в компетенцию национального законодательства каждой Стороны и что преследование и наказание за такие правонарушения осуществляются в соответствии с этим законодательством» (п. 11, ст. 3).

Согласно статье 14 Конвенции, «каждая Сторона принимает надлежащие меры для предотвращения незаконного культивирования и для уничтожения растений, содержащих наркотические или психотропные вещества, таких, как опийный мак, кокаиновый куст и растение каннабис, которые культивируются незаконно на их территории. При принятии этих мер соблюдаются основные права человека и должным образом учитываются традиционные формы законного использования таких растений, когда имеются исторические факты, подтверждающие такое использование, а также интересы защиты окружающей среды».

При ратификации этой Конвенции государствами были сделаны следующие оговорки.

- Боливия, в отношении листьев коки. Было оговорено о неприемимости для Боливии положений Конвенции о том, что использование, употребление, хранение, приобретение и выращивание листьев коки для личных нужд являются преступлением, поскольку «правовая система Боливии отражает уважение к культуре, легитимным практикам и ценностям национальностей, составляющих население Боливии. Правовая система Боливии признает происхождение от предков законного использования листьев коки... Формулируя эту оговорку, Боливия считает, что лист коки сам по себе не является наркотическим средством или психотропным веществом». И наконец, «лист коки широко ис-

пользуется и потребляется в Боливии, и потому, если принять [данное положение конвенции], то значительная часть населения Боливии может быть признана преступниками и подвергнута наказанию. Потому данное положение неприемлемо».

- Колумбия, о том, что «трактовка данной Конвенцией выращивания листьев коки как преступления должна быть гармонизована с политикой альтернативного развития, с учетом прав местных сообществ и охраны окружающей среды». Далее в оговорке указано, что массированное химическое уничтожение посевов коки приводит лишь к деградации сельскохозяйственных земель и что Колумбия оставляет за собой право расследовать такие действия как разрушающие окружающую среду и потому противоречащие Конституции Колумбии (Здесь надо отметить, что антикокаиновая политика США состоит, в частности, в использовании спецподразделений для химического уничтожения с воздуха посевов кокаинового куста в странах Южной Америки. Как видно из данной оговорки, иногда это приводит к коллизиям по поводу нарушения суверенитета той или иной страны).
- Перу, в отношении признания Конвенцией преступным выращивания и перевозки наркотических средств, поскольку, по мнению данного государства, в Конвенции не было проведено различия между законным и незаконным выращиванием и перевозкой. При этом листья коки отдельно не были упомянуты.
- Швейцария, которая объявила себя не связанной вышеупомянутым п. 2, ст. 3. Конвенции, по которому страна должна разработать систему мер уголовного преследования за хранение, приобретение и культивирование наркотиков для личного потребления.

В 1997 г. в структуре ООН было создано специальное **Управление по наркотикам и преступности, УНП** (*UN Office on Drugs and Crime, UNODC*). Секретариат МККН после этого стал структурным подразделением УНП. Помимо своих контрольных функций, УНП и МККН активно занимаются формированием глобального общественного мнения по проблеме наркотиков. Большой резонанс получили ежегодные тематические доклады МККН, а также Всемирные доклады по наркотикам, подготавливаемые под эгидой УНП. Антинаркотические структуры ООН находятся в Вене. Помимо институтов ООН большую роль в координации международного сотрудничества по борьбе с наркотиками играют региональные структуры. В их числе Группа Помпиду при Совете Европы.

6.6. Проблемы легализации наркотиков

Одной из наиболее острых проблем, которая поляризует общественное мнение во многих странах, является вопрос о легализации наркоти-

ков, фокусирующийся на трех веществах — марихуана, листья коки и метадон. Относительно марихуаны сторонники легализации апеллируют к практике Голландии, где разрешена розничная продажа марихуаны для личного потребления. С правовой точки зрения, эта практика оформлена достаточно гибким и амбивалентным способом. Голландия является участником трех основных международных конвенций по контролю над наркотиками, в том числе и Конвенции ООН 1988 г., призывающей государства-стороны к уголовному преследованию за производство, приобретение и хранение каннабиса. Однако, согласно голландскому законодательству, установлен минимальный объем марихуаны в 5 г, с которого наступает уголовная ответственность. Приобретение и потребление меньшего объема марихуаны по голландским законам декриминализовано и не влечет за собой преследования. Однако такое приобретение, хранение и потребление марихуаны должно производиться только в определенных местах — специально лицензированных кофе-шопах. Основным требованием к работе кофе-шопов — правило АНОJ-G, составленное по первым буквам следующих предписаний:

- A (*Advertising*): запрещена реклама наркотиков;
- H (*Hard*): не допускается продажа «тяжелых» наркотиков;
- O (*No nuisance*): торговля не должна причинять неудобств окружающим;
- J (*Junior*): вещества, включенные в голландский ограничительный Список II (помимо марихуаны до 2007 г. в кофе-шопах была разрешена продажа псилоцибиновых грибов), не могут продаваться лицам моложе 18 лет, не допускается присутствие в кофе-шопе несовершеннолетних;
- G (*Great quantities*): каждому потребителю продается не более 5 г вещества, включенного в Список II.

Хранение за пределами кофе-шопов даже меньшего количества марихуаны, чем 5 г, формально по голландским законам считается административным правонарушением. При обнаружении она должна быть изъята, но наказания для хранившего и не превысившего порог 5 г не наступает.

Легализация потребления марихуаны вызывает масштабную критику не только в силу очевидной криминализации уличной обстановки в Амстердаме, где вокруг кофе-шопов по-прежнему незаконно продаются «тяжелые» наркотики (как правило, мигрантами из Африки и Карибского бассейна). Ключевым моментом в критике легализации марихуаны является положение, что марихуана — это *gateway drug*, т.е. пороговый наркотик; в силу своей «легкости» и относительно низкого аддиктивного эффекта она снимает у человека, попробовавшего ее, общее неприятие наркотиков и тем самым вводит человека в мир нарко-

тических средств. «Перешагнув порог», после марихуаны потребитель может легче перейти и к потреблению «тяжелых» наркотиков.

Еще одно направление в деятельности сторонников легализации наркотиков связано с листьями коки — основным исходным сырьем для производства кокаина. Страны Латинской Америки, главным образом Боливия, проводят кампанию, направленную на легализацию потребления листьев коки. В вышеупомянутой оговорке к своей ратификации Конвенции ООН 1988 г. о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ Боливия официально заявила, что не рассматривает лист коки в качестве наркотика и не будет применять положения Конвенции о введении системы уголовных наказаний за его потребление и использование в личных целях. Такой подход вызвал открытую критику со стороны МККН. В своем специальном докладе о проблемах легализации наркотиков МККН указал: «Боливия проводит согласованную кампанию, направленную на то, чтобы в рамках международных договоров по контролю над наркотиками ослабить контроль над использованием листьев коки и различных продуктов на основе коки, таких, как чай коки и зубная паста коки. Эта кампания противоречит положениям и целям Конвенции 1961 г.». В этом же докладе МККН подверг критике и Перу в отношении листьев коки.

При нынешнем президенте Боливии Эво Моралесе, первом индейце, избранном на этот пост, эта страна активизировала свою политику по легализации листьев коки под лозунгом «Кока — да, кокаин — нет». Это привело к жесткой критике Боливии со стороны США. В официальном докладе США по наркотикам за 2008 г. Боливия впервые в период президентства Дж. Буша-мл. включена в число стран — крупнейших производителей наркотиков.

Помимо марихуаны и листа коки, внимание сторонников легализации наркотиков приковано и к героину. Из всех распространенных наркотических средств, пожалуй, именно героин обладает наибольшим аддиктивным эффектом, а смертность от передозировки героина составляет основной процент от смертных случаев при употреблении наркотиков. Значительное число больных наркоманией находятся в героиновой зависимости. Поэтому применительно к героину сторонники легализации наркотиков активно используют концепцию «неусугубления вреда» и расширительно трактуют применительно к потребителям наркотиков общемедицинскую концепцию «снижения боли и страданий». Суть этого в том, чтобы избавить больных наркоманией от дополнительных рисков, могущих только усугубить их ситуацию. Кампании по раздаче одноразовых шприцев, чтобы обезопасить наркоманов от передачи инфекций при употреблении наркотиков, один из примеров такого подхода. Однако в данной интерпретации сторонники легализации

заявляют, что одним из рисков для больных героиновой наркоманией является низкое качество героина, обращающегося на незаконном рынке, когда добавляемые к нему торговцами примеси оказывают дополнительное негативное влияние на организм потребителей. Из-за примесей потребитель не может определить точное количество употребляемого им героина, что приводит к передозировкам и летальным исходам. В этой связи в начале 1990-х годов правительство Швейцарии проводило специальный эксперимент. Больным героиновой наркоманией разрешили официально приобретать чистый героин в строгих дозах под медицинским контролем. Однако этот эксперимент вызвал критическое отношение со стороны Международного комитета по контролю над наркотиками. В своем ежегодном докладе за 1992 г. комитет подчеркнул, что швейцарская практика не должна интерпретироваться как шаг к декриминализации злоупотребления опиатами.

Сторонники легализации наркотиков обращают свое внимание на синтетический опиат метадон. С их точки зрения, метадон якобы помогает избавиться от героиновой зависимости. Будучи опиатом, как и героин, он обладает сходным воздействием на потребителя, но при этом в меньшей степени изменяет обмен веществ в организме и имеет меньший аддиктивный эффект. Но статистика показывает, что смертность от передозировки метадона также высокая, т.е. сам по себе он представляет опасность. Несмотря на то что заместительная терапия метадоном для больных героиновой наркоманией разрешена в ряде стран ЕС, ее результаты, по оценкам МККН, негативны. Согласно российскому законодательству, метадон внесен в Список I запрещенных наркотических средств. Российский закон запрещает использование препаратов из Списков I и II при лечении больных наркоманией.

Проблема легализации наркотиков встречает резко критическое отношение со стороны МККН. В его специальном докладе на эту тему говорится: «Комитет внимательно следит за предложениями о легализации использования наркотиков в немедицинских целях, а именно использования всех или некоторых наркотических средств и/или психотропных веществ в целях получения удовольствия. Принятие такого решения будет противоречить действующим положениям международных договоров по контролю над наркотиками. Допущение такого использования любым участником этих договоров будет означать прекращение добросовестного выполнения положений договоров, а также подрыв основного принципа международной системы контроля над наркотиками, а именно универсального применения всех положений договоров».

6.7. Экономический аспект проблемы. Альтернативное развитие

Серьезная составляющая глобальной проблемы наркотиков — занятость крестьян, выращивающих опийный мак, кокаиновый куст и

каннабис. Основные центры культивации данных наркотических средств находятся в развивающихся странах; крестьяне в этих странах зачастую живут за официальной гранью нищеты (это относится к Золотому Треугольнику и Золотому Полумесяцу, к Андам и плантациям конопли в Африке).

Фиксируем противоречие: выращивание наркотических средств для крестьян зачастую если не единственный, то наиболее рентабельный вид сельскохозяйственного производства, позволяющий прокормить семью. В этой связи массированное химическое уничтожение с воздуха посевов наркотических средств может иметь побочный социальный эффект и оставить этих крестьян без средств к существованию, поскольку гибнет их урожай.

Часто такие кампании по уничтожению посевов в странах-производителях проводятся или при активной поддержке антинаркотических служб США, или непосредственно ими (иногда и путем принуждения). Колумбия в вышеприведенной оговорке к ратификации Конвенции 1988 г. специально указала, что такие кампании противоречат ее Конституции. Этот экономический аспект проблемы, как правило, сочетается и с серьезным социальным прессингом на крестьян, культивирующих наркотические растения. С одной стороны, они находятся под постоянным шантажом и угрозами со стороны наркокартелей, которые являются основным покупателем их продукции, с другой — крестьяне попадают под наблюдение и контроль со стороны полиции, поскольку рассматриваются как пособники наркоторговцев.

В результате именно в среде крестьян, культивирующих наркотические растения, находят свою поддержку различные революционно-террористические и сепаратистские структуры. Вышеупомянутый «Светлый путь» в Перу получил поддержку со стороны крестьян — производителей коки, поскольку обещал им военным путем защищать их от притеснений как наркоторговцев, так и полиции. Аналогичной поддержкой в данной среде пользуются и колумбийская нелегальная структура такого рода — FARC (Революционные вооруженные силы Колумбии — Армия народа), и сепаратистские группировки в Бирме.

Все эти проблемы ставят на повестку дня ключевой вопрос об **альтернативном развитии** как для отдельных крестьян, так и в целом для наркопроизводящих сельскохозяйственных регионов. МККН за последние годы посвятил целых два тематических доклада политике альтернативного развития (в 2002 и 2005 гг.). Она выражается в подборе коммерчески рентабельных сельскохозяйственных культур, способных заменить посевы наркотических растений, в развитии транспортной и социальной

инфраструктуры наркопроизводящих регионов (как правило, они относятся к числу отстающих даже по меркам своих стран), а также финансовой и сбытовой поддержке крестьян со стороны государства. Все это требует серьезных капиталовложений, что делает необходимым поддержку политики альтернативного развития в странах-производителях со стороны развитых государств и международных организаций.

Глобальная проблема наркотиков становится все более серьезной и угрожающей эффективному развитию всего мирового сообщества в будущем. Координация международного сотрудничества в этой сфере и активные мероприятия во внутренней политике государств представляются особо актуальными и целесообразными.

Вопросы для обсуждения

1. Каковы критерии отнесения того или иного вещества к наркотическим?
2. Каковы основные центры производства наркотиков в мире?
3. Каково содержание основных международных конвенций по контролю над наркотиками?
4. Каковы основные международные организации в сфере контроля над наркотиками?

Литература

Незаконный оборот наркотиков: Глобальные тенденции и проблемы / Под ред. А. В. Федорова. М., 2007.

www.gnk.gov.ru/fskn/index.htm — Информационный портал Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков РФ.

www.narkotiki.ru — Информационно-публицистический антинаркотический портал.

www.unodc.org — Информационный портал Управления ООН по наркотикам и преступности.

www.incb.org — Информационный портал Международного комитета по контролю над наркотиками.

Глава 7. РЕЖИМ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ

После окончания «холодной войны» система военно-политических отношений трансформируется. На смену биполярности пришла более сложная, динамичная и зачастую непредсказуемая структура международных отношений. Военно-силовой баланс на глобальном уровне остается относительно стабильным, хотя склонность некоторых крупных держав к применению силы для разрешения международных споров и подрывает эту стабильность. Однако региональные балансы сил стали сложнее и динамичнее. После «холодной войны» — это важный фактор в обострении проблем распространения ядерного оружия.

Построенная вокруг *Договора о нераспространении ядерного оружия* (ДНЯО) (*Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT*) 1968 г. система ядерного нераспространения несовершенна. Мировое сообщество не смогло предотвратить появление в 1990-е годы двух новых ядерных держав — в 1998 г. ядерные испытания провели Индия и Пакистан, а затем включили ядерное оружие в свои военные арсеналы. Уже несколько десятилетий «неофициально» имеет *ядерное оружие* (ЯО) Израиль. Правда, Индия, Пакистан и Израиль никогда не были членами ДНЯО, поэтому формально они не нарушали этот договор. Но их поведение показывало политическую возможность «ядерного выбора».

Режим нераспространения ЯО — «совокупность международных договоренностей и организаций с участием как ядерных, так и неядерных государств, а также внутренних законодательств стран-участников, целью которых является предотвращение приобретения ядерного статуса государствами, которые не имели его к 1967 г.»¹.

Под ядерным распространением понимают отказ от мер, направленных на создание и укрепление международного режима контроля над ракетно-ядерными вооружениями и технологиями; расширение территории размещения ЯО; действия, направленные на получение и передачу ЯО и его компонентов; а также получение доступа к ЯО (любым ядерным взрывным устройствам (ЯВУ)) путем создания, приобретения или любым другим способом новыми государствами или любыми негосударственными акторами².

¹ Ядерное нераспространение: В 2 т. / Под ред. В. А. Орлова. М., 2002.

² Там же; а также: *Ромашкина Н. П.* Стратегическая стабильность в современной системе международных отношений. М.: Научная книга, 2008.

Исходное положение автора: на смену биполярности пришла более сложная, динамичная и зачастую непредсказуемая структура международных отношений. Региональные балансы сил стали сложнее и динамичнее. После «холодной войны» это стало важным фактором в обострении проблем распространения ядерного оружия.

7.1. Договор о нераспространении ядерного оружия

Статья I Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) фиксировала обязательства ядерных государств: «Каждое из государств — участников настоящего Договора, обладающих ядерным оружием, обязуется не передавать кому бы то ни было ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства, а также контроль над таким оружием или взрывными устройствами ни прямо, ни косвенно; равно как и никоим образом не помогать, не поощрять и не побуждать какое-либо государство, не обладающее ядерным оружием, к производству или к приобретению каким-либо иным способом ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств, а также контролю над таким оружием или взрывными устройствами».

Статья IX очертила круг ядерных государств (для целей ДНЯО): государства, которые провели ядерные испытания до 1 января 1967 г.

В статье II определяются обязательства неядерных государств: «Каждое из государств-участников Договора, не обладающих ядерным оружием, обязуется не принимать передачи от кого бы то ни было ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств, а также контроля над таким оружием или взрывными устройствами ни прямо, ни косвенно; не производить и не приобретать каким-либо иным способом ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства, равно как и не добиваться и не принимать какой-либо помощи в производстве ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств».

Помимо этого, каждое из неядерных государств в соответствии со статьей III Договора обязалось принять гарантии по соглашению с *Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ)* «с целью проверки выполнения его обязательств, принятых в соответствии с настоящим Договором, чтобы не допустить переключения ядерной энергии с мирного применения на ядерное оружие или другие ядерные взрывные устройства». Участники ДНЯО заключали соглашение с МАГАТЭ, по которому этой организации предоставлялось право на проверку, в том числе и с помощью направления инспекторов на места, всей его деятельности в ядерной области. При этом подобных обязательств для ядерных государств в ДНЯО нет. Правда, по доброй воле они потом решили допускать сотрудников МАГАТЭ на некоторые свои объекты мирной ядерной энергетики (АЭС, исследовательские реакторы).

Обязательства ядерных и неядерных государств в ДНЯО не сбалансированы. Неядерные государства брали на себя больший объем обязательств. Однако взамен ядерные государства обязались сокращать ядерные арсеналы вплоть до полной ликвидации ЯО.

Статья VI ДНЯО: «каждый участник обязуется в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах по прекращению гонки ядерных вооружений в ближайшем будущем и ядерному разоружению, а также о договоре о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем». Подобные обязательства брали на себя все участники Договора, но было ясно, что в первую очередь это относилось к ядерным государствам. Вокруг этой статьи ДНЯО и того, насколько ответственно ядерные державы выполняют свое обязательство, традиционно идут споры: многие неядерные страны считают, что обязательства по этой статье не выполняются должным образом.

По инициативе неядерных государств в ДНЯО включена статья IV: «никакое положение настоящего Договора не следует толковать, как затрагивающее неотъемлемое право всех участников Договора развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях». Более того, участники ДНЯО (опять же подразумевались прежде всего ядерные) должны «способствовать возможно самому полному обмену оборудованием, материалами, научной и технической информацией об использовании ядерной энергии в мирных целях». Важной частью обязательств в рамках ДНЯО являются «ядерные гарантии». В 1968 г. непосредственно перед одобрением ДНЯО на сессии Генеральной Ассамблеи ООН Советом Безопасности ООН принята Резолюция 255: «агрессия с применением ядерного оружия или угроза такой агрессии против государства, не обладающего ядерным оружием, создала бы обстановку, в которой Совет Безопасности и прежде всего его постоянные члены, обладающие ядерным оружием, должны были бы немедленно действовать в соответствии с их обязательствами по Уставу Организации Объединенных Наций».

ДНЯО вступил в силу 5 марта 1970 г. и должен был действовать в течение 25 лет. На конференции по рассмотрению действия ДНЯО в мае 1995 г. принято решение продлить этот договор бессрочно. Он до сих пор остается стержнем режима ядерного нераспространения.

7.2. Экспортный контроль

Экспортный контроль — меры по недопущению передачи государствам или негосударственным действующим лицам материалов, технологий и информации, которые могут быть использованы при создании оружия массового уничтожения, средств его доставки, а также (в отдельных случаях) обычных вооружений.

Государства создают свои национальные системы экспортного контроля, регулируемые их законодательством: регулируется и контролируется внешнеэкономическая деятельность в отношении товаров, технологий и информации, включенных в специальные контрольные списки. Системы экспортного контроля являются частью политики национальной безопасности. Законодательные основы экспортного контроля, конкретные практики и процедуры отличаются в разных странах. Как правило, они включают систему законов и других нормативных актов, предусматривающих перечень контролируемых товаров, технологий и информации, процедуры выдачи лицензий на экспорт, а также механизм контроля над выполнением правил, в частности, правоохранительными и таможенными органами. В России в 1999 г. принят закон «Об экспортном контроле».

Действуют и международные системы экспортного контроля. В 1971 г. образован Комитет ядерных экспортеров (Комитет Цангера), выработавший взаимоприемлемые определения, процедуры и правила экспортного контроля, а также единую систему взаимной информации в этой области. Но рекомендации Комитета Цангера распространялись только на государства, которые уже являлись членами ДНЯО. Другие действовали по собственному усмотрению. Это привело к формированию в 1975 г. *Группы ядерных поставщиков* (ГЯП). В нее вошли не только участники ДНЯО. ГЯП разработала «Руководящие принципы для ядерного экспорта». В начале 1990-х годов правила в этой области ужесточились. В 1992 г. на встрече ГЯП в Варшаве приняты новые решения: обязательным условием ядерных поставок в неядерные государства стало принятие последними полноохватных гарантий МАГАТЭ; ужесточены правила поставок товаров и технологий двойного использования; введен принцип предварительных консультаций со страной, уже запрещавшей экспорт какого-то товара в определенную страну, прежде чем новый экспортер примет собственное решение о поставках в эту страну.

7.3. Категории государств с позиций ядерного нераспространения

Восемь государств имеют ЯО: пять «официально», т.е. являются участниками ДНЯО в качестве ядерных государств, — Россия, США, Великобритания, Франция, КНР; три «неофициально», т.е. имеют де-факто ЯО, но не являются участниками ДНЯО, — Индия, Пакистан, Израиль. КНДР тоже объявила о наличии у нее ядерного оружия, но в реальности этого арсенала некоторые специалисты сомневаются. Иран, наоборот, подозревают в наличии военных ядерных амбиций и секретной военно-ядерной программы, а он эти подозрения отвергает.

Некоторые страны, имеющие технологические и экономические возможности для обладания ЯО, потенциально могут пересмотреть свою

политику и сделать выбор в пользу ЯО. Однако доступ к ядерному оружию могут получить не только те, кто имеет необходимый технологический и технический потенциал, но и более широкий круг государств — за счет приобретения ядерных технологий и оборудования. В разные годы в этом подозревались КНДР, Иран, Ливия. Важно то, что технически возможно вплотную приблизиться к созданию ЯО без явного нарушения ДНЯО или выхода из него, а выйти уже перед ядерными испытаниями. При неблагоприятных сценариях нельзя исключать того, что через 10–20 лет в мире появится более 30 государств, способных, формально не нарушая ДНЯО, разрабатывать военные ядерные технологии и стать потенциальными ядерными государствами. Это станет существенным фактором нестабильности и неопределенности.

Выделяют пять категорий государств с позиций нераспространения ядерного оружия.

Первая — ядерные державы. Их ядерный статус легализован статьей IX ДНЯО. Таких стран пять — США, РФ, Великобритания, Франция, КНР.

Вторая — три новые ядерные государства, не являющиеся членами ДНЯО: Индия, Пакистан, Израиль. Остается открытым вопрос, следует ли уже включать в эту категорию КНДР: в 2003 г. эта страна объявила о своем выходе из ДНЯО (среди юристов-международников нет единого мнения, корректно или некорректно КНДР выполнила все необходимые процедуры выхода, а также намеренно или не намеренно она допустила некоторую юридическую неопределенность), в 2005 г. провела ядерное испытание (специалисты продолжают спорить об этом испытании, его успешности и т.д.) и объявила себя «ядерной державой». Формально КНДР полностью подходит для включения в рассматриваемую категорию. Впрочем, реально, с учетом всех неопределенностей вокруг КНДР, корректнее говорить о том, что она стоит на пороге этой категории.

Третья — «пороговые» страны. Строгого определения термина «пороговые страны» нет. Но общим является понимание, что это государства, имеющие экономические и технологические возможности для создания, приобретения и эксплуатации ЯО, а также не исключающие для себя возможности «ядерного выбора» (по крайней мере, они подозреваются в последнем). В эту категорию включают Иран. Долгое время в эту категорию также включали Ирак, Ливию и КНДР. В отношении Ирака подозрения оказались ошибочными, возможно, искусственными. Ливия в 2004 г. отказалась от военно-ядерных программ (хотя на практике они уже давно были «заморожены») и передала соответствующие документы о своих работах по приобретению ядерного оружия в МАГАТЭ. КНДР перешла в «более высокую лигу», реализовав свой потенциал — переступила ядерный «порог».

Четвертая — государства, отказавшиеся в недавнем прошлом от ЯО или военно-ядерных программ: Аргентина, Белоруссия, Бразилия, Казахстан, Украина, ЮАР. После 2004 г. в эту категорию вошла и Ливия.

Пятая — промышленно развитые государства, технически имеющие потенциал для создания ядерного оружия. Все они — члены ДНЯО, но многие в прошлом имели военно-ядерные амбиции. Вообще исторический опыт отказа от военно-ядерных программ больше, чем опыт их реализации вплоть до создания ЯО. В 1950-е годы военно-ядерные программы были у десятков государств: Норвегия, Италия, Бельгия и т.д. Практически все промышленно развитые страны задумывались о «ядерном выборе» и делали шаги в направлении его реализации. Однако к середине 1960-х годов большинство из них отказалось от военно-ядерных амбиций не под внешним давлением, а на основе собственного выбора и доброй воли (правда, политика гарантий безопасности, в том числе ядерных, способствовала такому выбору многих европейских стран).

Среди экспертов нет единой точки зрения, что является основным мотивом для стран, стремящихся к обладанию ядерным оружием. Одни эксперты обращают внимание на вопросы «международного статуса». В этом случае стремление к ЯО трактуют как желание войти в «круг избранных» (ЯО часто называют необходимым признаком великой державы, к тому же все постоянные члены Совета Безопасности ООН — это ядерные страны). Другие эксперты считают, что важнее практические соображения безопасности. ЯО в основном понимается как оборонительное: обладание ядерным оружием необходимо, чтобы с его помощью исключить возможность агрессии со стороны какой-нибудь великой державы или крупного соседнего государства (оборонительный характер ЯО отражает и метафора «ядерного зонтика»). Оборонительный характер самого ЯО совсем не обязательно исключает агрессивное поведение страны, им обладающей и стремящейся к обладанию: эффективно прикрыв себя «ядерным зонтиком», можно безнаказанно нападать на других. Одновременно многие специалисты обращают внимание на «регионализацию» проблем ядерного соображения. Имеется в виду, что в логике реальных и потенциальных распространителей доминируют не глобальные, а региональные факторы, вопросы региональных балансов сил.

Фиксируем противоречие: нет единой точки зрения, что является основным мотивом для стран, стремящихся к обладанию ядерным оружием, — вопросы статуса или практические соображения обеспечения национальной безопасности, цели самообороны или агрессивные устремления.

7.4. Новые подходы к сотрудничеству в области нераспространения

Укрепление режима ядерного нераспространения и его разумная модернизация необходимы для создания благоприятной политической среды как на глобальном, так и на региональных уровнях. Ведущие страны мира имеют общее мнение — проблемы нераспространения дестабилизируют глобальную безопасность, необходимо сотрудничество для их решения. Однако между ведущими странами мира идут споры о конкретных путях решения этой общей задачи¹.

В начале 1990-х годов на фоне развала СССР и социально-экономического коллапса в новой России в США и странах Запада было распространено мнение, что Россия может утратить должный контроль за ядерными объектами, ядерными материалами, опасными технологиями и учеными, занятыми в военно-промышленной и научной сфере. Отдельные примеры, например, незаконного оборота ядерных материалов, действительно были, что позволяло говорить о такой опасности, но одновременно такие примеры многократно преувеличивались и «додумывались».

В декабре 1991 г. США приняли закон «Об уменьшении советской военной угрозы», ставший основой для развития программ сотрудничества. Программу совместного уменьшения угрозы (СУУ) (или по-английски *Cooperative Threat Reduction, CTR*) еще называют «Программа Нанна—Лугара». Сэм Нанн (демократ) и Ричард Лугар (республиканец) — два американских сенатора были авторами идеи такой помощи. Средства по Программе СУУ получала не только Россия, но и другие страны постсоветского пространства — Казахстан, Украина и т.д. Программа СУУ считается программой укрепления нераспространения, но изначально американских сенаторов, которые ее инициировали, и американское правительство волновали возможности России в полном объеме и в срок выполнять свои обязательства по договору СНВ-1. В США опасались, не займет ли Россия позицию, что выполнять этот договор, подписанный за полгода до развала СССР, для нее сложно с финансово-экономических позиций (а этот договор со множеством детализированных процедур ликвидации носителей ядерного оружия действительно достаточно дорогой в исполнении). Поэтому многие в США понимали Программу СУУ как программу «разоружения России»: долгое время основная часть средств по этой программе шла именно на комплекс мер, связанных с выполнением Россией своих обязательств по

¹ В 2000-е годы ЕС и США даже приняли стратегии борьбы с ядерным распространением. Европейский документ — *EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. Американский документ — *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*.

СНВ-1. Однако в программе были направления именно нераспространенческого, а не разоруженческого характера. С течением времени все большая часть ассигнований предназначалась для укрепления физической защиты ОМУ и мест хранения критических (с точки зрения нераспространения ОМУ) материалов. Особую актуальность эта задача приобретала по мере роста угрозы терроризма. Программы помощи постепенно множились. Появлялись новые доноры — страны ЕС, Япония, Южная Корея.

В июне 2002 г. на саммите G8 в Кananаскисе (Канада) по инициативе США принято решение о создании программы «Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения». Страны «восьмерки» согласились ассигновать до 20 млрд долл. в течение следующих 10 лет на конкретные проекты сотрудничества (прежде всего в России) для решения вопросов нераспространения, разоружения, борьбы с терроризмом и обеспечения ядерной безопасности. США обязались предоставить половину указанной суммы. Россия объявила о готовности выделить на выполнение собственных программ в этой области 2 млрд долл. Другие участники также взяли на себя соответствующие финансовые обязательства: например, Канада за 10 лет обязалась выделить 1 млрд канадских долларов (в среднем он равен американскому доллару в этот период), почти половину этих средств Канада уже потратила. Программа «Глобальное партнерство» не заменила СУУ, которые также продолжают. Сейчас рассматриваются варианты распространения «Глобального партнерства» за пределы постсоветского пространства.

В 2000-е годы предпринимаются коллективные усилия, направленные на пресечение фактических поставок материалов и технологий, которые могут в конечном счете привести к созданию ОМУ и средств его доставки, со стороны государств, частных компаний и других негосударственных действующих лиц, пытающихся обойти установленные запреты. Это направление, предусматривающее перехваты поставок, санкции и наказания, называют «активным нераспространением» или «контрраспространением».

В мае 2003 г. на международной встрече в Кракове президент Дж. Буш-младший выдвинул «Инициативу по безопасности в борьбе с распространением» (ИБОР) (по-английски *Proliferation Security Initiative, PSI*). Она направлена на выявление, предотвращение и пресечение незаконного перемещения опасных технологий, связанных с ОМУ и средствами его доставки, государствами, корпорациями или физическими лицами через границы. Изначально эту инициативу поддержали Австралия, Великобритания, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Польша, Португалия, Франция и Япония. ИБОР предусматривает об-

мен разведанными и досмотр подозрительных грузов. Центральным элементом ИБОР является их перехват не только в национальных, но и в международных водах и воздушном пространстве. Россия присоединилась к ИБОР в мае 2004 г. О готовности в той или иной мере содействовать целям ИБОР заявили свыше 60 государств.

Первый опыт практического применения ИБОР состоялся в августе 2003 г. В одном из портов Тайваня было задержано северокорейское судно, которое, по данным американской разведки, перевозило химические вещества для создания ракетного топлива. После инспекции груза химические вещества были конфискованы. В последние годы был проведен ряд учений по перехвату в рамках ИБОР «подозреваемых» морских судов в открытом море, а также самолетов за пределами национального воздушного пространства их государств. В некоторых из этих учений приняла участие и Россия.

28 апреля 2004 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1540 по нераспространению ОМУ в целях борьбы с терроризмом. Главная цель резолюции — предотвратить попадание ОМУ, его компонентов и средств доставки в руки негосударственных действующих лиц, прежде всего террористов. Она закрепляет ключевую роль Совета Безопасности ООН в сфере нераспространения ОМУ, создает новый механизм (Комитет СБ), который должен заниматься сбором и анализом отчетов государств о мерах, предпринимаемых во исполнение этой резолюции. Принятие резолюции 1540 заложило важную юридическую и организационно-политическую базу для противодействия «черному рынку» в сфере ОМУ, способствовало подведению правовой платформы под ИБОР в той части, которая касается перехватов судов и самолетов в международных водах и воздушном пространстве. И все равно акции в рамках ИБОР остаются весьма сомнительными с точки зрения международного права. КНДР, суда или грузы которой особенно часто подвергаются перехвату и досмотру, даже называет такие действия участников ИБОР пиратством. Одновременно опыт прошлых лет показал, что странам, стремящимся приобрести ЯО, приходится искать пути сотрудничества, а не делать все своими силами — закупать, а стало быть, и транспортировать необходимые материалы и т.д. Отследить и выявить все незаконные действия такого рода крайне сложно, особенно когда ядерное государство становится поставщиком опасных технологий¹. Террористы также скорее будут приобретать ОМУ, чем делать самостоятель-

¹ В 2003 г. была вскрыта так называемая «сеть Хана». Абдул Хан — «отец пакистанской ядерной бомбы», крупный пакистанский ученый и чиновник. Он создал систему поставок из Пакистана различных ядерных технологий. David Albright, Corey Hinderstein. Unraveling the A.Q. Khan and Future Proliferation Networks. The Washington Quarterly, Spring 2005.

но. Поэтому и понадобились усилия по контролю физического перемещения грузов.

В январе 2006 г. Россия предложила идею «международных ядерных центров»: «необходимо будет создать прообраз такой глобальной инфраструктуры, которая позволит обеспечить равный доступ всех заинтересованных сторон к атомной энергии. При надежном соблюдении требований режима нераспространения ключевым элементом такой инфраструктуры должно стать создание системы международных центров по предоставлению услуг ядерного топливного цикла, включая обогащение — конечно, под контролем МАГАТЭ»¹.

Многие специалисты считают, что мир находится в состоянии «ренессанса ядерной энергетики». Энергетические потребности мира будут способствовать развитию ядерной энергетики, особенно в регионах, где потребление энергоресурсов растет опережающими темпами, т.е. в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Прогнозируется строительство десятков новых АЭС в мире в следующие десятилетия. Опыт прошлого показывает: мирные ядерные программы могут с течением времени приобретать военные аспекты. Поэтому развитие ядерной энергетики влечет за собой увеличение рисков ядерного распространения. Делаются попытки на технологическом уровне решить проблему таких рисков, однако это дело будущего. Сейчас наиболее критическими (с точки зрения нераспространения) являются не сами АЭС, а процедуры обеспечения их топливом. Поэтому и возникла идея создать международную систему обеспечения топливом и дальнейшей его утилизации тех стран, которые в нем нуждаются. Тогда у них не будет потребности в создании собственных программ производства ядерного топлива, т.е. обогащения урана. Программы обогащения урана не запрещены ДНЯО — все страны имеют на это право. Развитые страны не имеют права проводить дискриминационную политику запрета каким-то странам овладевать технологиями обогащения урана и переработки ядерного топлива. Но развитые страны могут предложить такие условия доступа к ядерному топливу, которые бы сделали развитие собственных программ в этой области непривлекательным и не нужным.

¹ Выступление Президента В. Путина на заседании Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества в расширенном составе. 25 января 2006 г. Санкт-Петербург. США не высказались против российского предложения, а наоборот, на словах поддержали его. Но в том же году выдвинули собственную инициативу, которая должна снять риски ядерного распространения в условиях «ядерного ренессанса» — *Global Energy Partnership Program, GNEP*. Эта инициатива была оформлена в виде подписания в 2007 г. Заявления о принципах — *Global Energy Partnership Program Statement of Principles*, которое подписали представители 21 государства, в том числе от России. Между российским и американским предложениями нет концептуальных противоречий, но есть разница в акцентах.

Рабочая модель автора: «ренессанс ядерной энергетики» требует принятия новых мер обеспечения режима ядерного оружия в условиях развития ядерной энергетики в развивающихся странах. Развитые страны не имеют права проводить дискриминационную политику запрета каким-то странам овладеть технологиями обогащения урана и переработки ядерного топлива. Но развитые страны могут предложить условия доступа к ядерному топливу, которые сделают развитие собственных программ в этой области непривлекательными и ненужными.

7.5. Дилеммы ядерного нераспространения

Основные элементы и механизмы обеспечения режима ядерного нераспространения разработаны во времена «холодной войны». В последнее время идет активное формирование новых подходов и механизмов для решения вызовов нераспространения с учетом современных реалий и новой обстановки. ДНЯО остается основой режима ядерного нераспространения. Договор не совершенен с политической точки зрения, а также с позиций современного развития технологий. Однако подходить к его «модернизации» или «совершенствованию» необходимо крайне осторожно. Подписание ДНЯО, его вступление в силу и присоединение в дальнейшем абсолютного большинства стран мира — это уникальный исторический компромисс между ядерными и неядерными государствами. Достичь и зафиксировать такой компромисс вновь было бы крайне непросто — скорее всего, невозможно. Но ДНЯО, несмотря на количество участников, остается неуниверсальным — в нем не участвуют важные с точки зрения нераспространения страны. Также есть осознание, что, оставаясь членом ДНЯО и выполняя его положения, можно вплотную подойти к обладанию ЯО — приобрести необходимые технологии и материалы. Наиболее яркий пример такого рода — Япония: считается, что при принятии политического решения она может создать ядерное оружие очень быстро (по разным оценкам, ей понадобится от 6 месяцев до 3 лет).

Поэтому необходимо принятие новых мер для предотвращения ядерного распространения. Но их противоречивость в части исполнения и сомнительность в части соответствия нормам международного права (как в случае с ИБОР) не может приниматься даже при некоторой практической эффективности. По мере развития технологий они становятся доступнее. Это общее правило технологического развития. Технологиями, которыми полвека назад могли овладеть только промышленно развитые государства, сейчас могут овладеть уже многие. Поэтому система мер технологических запретов, недопущения к технологиям неминуемо дает все больше и больше сбоев. Технологии становятся доступнее, и системы недопущения к ним должны постоянно развиваться.

ся. В перспективе необходимо расширение мер, запрещающих доступ к ЯО новых стран и создающих условия, в которых страна, размышляющая над ядерным выбором (а запретить такие размышления и даже сам выбор по большому счету просто нельзя, его можно только многократно усложнить, повысив его политические, технологические и финансовые издержки), в конечном счете делала «безъядерный выбор». Исторически случаев, когда страны отказывались от военно-ядерных программ добровольно, много — намного больше, чем отказов от ядерных программ под жестким давлением. Разумное сочетание технологических запретов и поощрений — непростая задача. Особенно когда присутствуют глобальные и региональные энергетические вызовы и необходимо развитие ядерной энергетики. Развитые страны не могут только запрещать, они должны давать и доступ к благам ядерной энергетики (это политически разумно и является обязательством по ДНЯО). Именно в этой плоскости возможен новый большой компромисс между ядерными и неядерными государствами.

Точка зрения: ДНЯО несовершенен, но должен остаться основой режима ядерного нераспространения. В дополнение необходимо разумное сочетание технологических запретов и поощрений. Развитые страны не могут только запрещать, они должны давать и доступ развивающимся странам к благам ядерной энергетики. Именно в этой плоскости возможен новый большой компромисс между ядерными и неядерными государствами.

Вопросы для обсуждения

1. В чем сильные и слабые стороны Договора о нераспространении ядерного оружия?
2. В чем состоят основные вызовы режиму ядерного нераспространения?
3. Возможно ли в долгосрочном плане одновременное развитие ядерной энергетики и предотвращение распространения ядерного оружия?
4. Какие новые усилия необходимы для укрепления режима ядерного нераспространения?

Литература

- Кулагин В. М.* Международная безопасность: Учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2006.
- Тимербаев Р. М.* Россия и ядерное распространение. М.: Наука, 1999.
- Ядерное нераспространение: В 2 т. / Под ред. В. А. Орлова. М., 2002.
- Всеобщее соблюдение: Стратегия ядерной безопасности. Фонд Карнеги за международный мир, 2004.

Глава 8. **ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ: ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И/ЛИ ГЛОБАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ?**

8.1. А есть ли проблема?

Появление главы по *информационно-коммуникационным технологиям* (ИКТ) в учебном пособии по глобальным проблемам мировой политики может вызвать законный вопрос: а нужен ли вообще такой раздел? Правомерно ли рассматривать ИКТ в одном ряду с такими общепризнанными проблемами, как распространение оружия массового уничтожения, экология, голод, наркотики, терроризм? Есть ли здесь проблема, заслуживающая внимания именно в таком контексте?

Давно стало общим местом утверждение о ключевой роли ИКТ, в частности Интернета, в развитии и функционировании современного общества. Интернет — наиболее яркий пример прогресса в ИКТ — стал за последние 15–20 лет ключевым ресурсом и важным фактором мировой политики, экономики, общественной жизни, а с начала 2000-х годов предметом активных дискуссий на международном уровне. Сегодня более 1,2 млрд людей в мире (т.е. около 19% населения земного шара) можно считать пользователями Интернета, причем рост числа пользователей продолжается в геометрической прогрессии². Многие сферы деятельности сегодня просто невозможно представить без Интернета — хотя в первую очередь это относится к жителям развитых стран. Намевшееся в последнее время развитие мобильных интернет-технологий может стать началом еще одной волны распространения Интернета, способствовать его более широкому использованию в развивающихся странах.

Важность данной проблематики отчетливо продемонстрировали дискуссии в рамках *Всемирного саммита по информационному обществу* (ВСИО), крупнейшего межгосударственного события в данной области последних лет, который состоялся в Женеве в 2003 г.² У всех — исследователей, политиков, обывателей — на слуху концепции «информационного», «коммуникационного» общества, «общества знания».

¹ При участии Е. С. Зиновьевой.

² Internet World Stats (Miniwatts Marketing Group) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.internetworldstats.com.

³ Документы и материалы саммита доступны на официальном сайте [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.itu.int/ws/sis.

Исходное положение автора: информационно-коммуникационные технологии — один из ключевых факторов трансформации современного общества.

Проблематика ИКТ имеет значительный политический и экономический резонанс. В развитие соответствующих технологий и построение «информационного общества» вложены и до сих пор вкладываются значительные силы и средства, создаются специальные центры, комиссии, государственные ведомства. Так, в Министерстве массовых коммуникаций и связи РФ создан Департамент развития информационного общества. В основе этих усилий лежит осознание того, что формирование и развитие информационной инфраструктуры, нахождение адекватных ответов на вызовы глобальной информационной среды становятся сегодня необходимым условием устойчивого развития государства и его полноценного вхождения в мировую экономику. Требования «новой экономики», в основе которой лежит доступность нужной информации в любом месте и в любое время, постепенно становятся очередным «водоразделом» между «ядром» и «периферией» мира. В то же время нет нужды доказывать, что последствия развития ИКТ не являются исключительно положительными.

Исходное положение автора: наряду с открывающимися возможностями переход к «информационно-коммуникационному обществу» связан с появлением целого ряда новых и обострением старых угроз и вызовов во всех сферах деятельности, включая мировую политику.

Среди угроз и вызовов, связанных с распространением и развитием ИКТ, «цифровой разрыв» между странами и в рамках отдельного государства, проблемы информационной безопасности (на всех уровнях — от мировой политической системы до индивида), борьба с преступностью в сфере высоких технологий, обеспечение свободы выражения и контроля над содержанием Интернета, защита интересов этнических меньшинств и подрастающего поколения, сохранение национального языка и культурного наследия в условиях «информационной глобализации», защита интеллектуальной собственности и обеспечение доступности информации и многое другое.

Точка зрения: проблемы, связанные с ИКТ, затрагивают интересы всех государств и требуют совместных усилий мирового сообщества для поиска и реализации решений. Даже если эта область не представляет собой «проблему» в русском смысле слова, то «problem» (англ.) или «problematique» (фр.) тут определенно имеет место, причем эта проблематика однозначно глобальная.

Но есть ли среди вопросов, связанных с ИКТ, таковые, соответствующие «узкому» определению глобальных проблем (приводимое М. М. Максимовой), которое предполагает, что такие проблемы «угрожают человечеству серьезным регрессом в дальнейшем развитии производительных сил, в условиях самой жизни» и «нуждаются в неотложных решениях и действиях по преодолению и предотвращению опасных последствий и угроз жизнеобеспечению и безопасности граждан»?

Этот вопрос представляет не только академический, но и практический интерес. От ответа на него зависит распределение часто очень ограниченных ресурсов государства или сообщества, решение тех или иных задач.

Фиксируем противоречие: согласно одной из точек зрения, проблемы, связанные с ИКТ, искусственно навязываются развивающимся странам крупными телекоммуникационными и интернет-компаниями с целью создания нового рынка для товаров и услуг. Сторонник этой точки зрения известный эколог и лидер движения за охрану окружающей среды Вандана Шива. Обращаясь к правительствам развивающихся стран, озабоченным низким уровнем использования ИКТ среди населения, она предсказывает: «Вы умрете не из-за “цифрового разрыва”. Вы умрете от голода»¹. Так стоит ли эта проблематика всеобщего внимания?

О каких проблемах может идти речь в данном контексте? Электронная коммерция, вопросы интеллектуальной собственности, право на защиту частной жизни и свободу самовыражения, национальный суверенитет над страновым доменом верхнего уровня — вот лишь некоторые примеры «пограничных» вопросов на стыке технологии и общества. Более того, любая из глобальных проблем мировой политики (разоружение, экология, бедность, терроризм и т.д.) имеет связанное с ИКТ изложение.

Проблемы, связанные с Интернетом, по определению, глобальные — для Интернета не существует государственных границ, ограничений времени и пространства. Мгновенная глобальная коммуникация, доступность информации в любом месте и в любое время означают, что столь же мгновенно, глобально и «неизвестно откуда» могут действовать и общаться между собой террористы и преступники. Трансграничная пространственная структура Интернета (и связанных

¹ Статья с таким названием см. в журнале «Компьютерра» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://offline.computerra.ru/2005/611/235830/>; аналогичный материал см. в «Независимой газете», 11.01.2006 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.ng.ru/science/2006-01-11/14_prognozy.html.

с ним проблем), утверждают некоторые исследователи, вступает в противоречие с границами, в рамках которых привыкли действовать национальные государства. Например, размещая в Интернете информацию, ее автор в большинстве случаев не может предсказать, пользователи из какой страны получат к ней доступ и не нарушит ли это местного законодательства.

Более того, многие из вопросов и проблем, связанных с Интернетом, могут быть решены только совместными усилиями всего мирового сообщества. Попытаться решать проблемы спама, киберпреступности, запускать азартные игры или пропаганду ненависти в отдельно взятой стране малоэффективно. Также не всегда эффективно пытаться решать эти проблемы исключительно традиционными методами национального законодательства и межгосударственных соглашений. Эффективность целого ряда мер зависит от того, найдут ли они поддержку у интернет-сообщества, конечных пользователей и т.д.

Максимальное использование потенциала ИКТ и нахождение ответов на соответствующие вызовы самым тесным образом связаны с решением насущных задач в целом ряде других областей, актуальность и «проблемность» которых не вызывает сомнения даже у самых скептически настроенных комментаторов. Эта связь подчеркивается в Декларации принципов, принятой по итогам ВСИО:

«Наша задача состоит в том, чтобы использовать потенциал информационных и коммуникационных технологий для достижения сформулированных в Декларации тысячелетия целей развития, а именно ликвидации крайней нищеты и голода, обеспечения всеобщего начального образования, содействия равенству мужчин и женщин и расширению прав и возможностей женщин, сокращения детской смертности, улучшения охраны материнства, борьбы с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями, содействия экологической устойчивости и формирования глобального партнерства в целях развития для обеспечения более мирного, справедливого и процветающего мира»¹.

С учетом вышесказанного неудивительно что в 1990-е и 2000-е годы во многих странах значительные силы были направлены на выработку стратегии ответа на вызовы новых технологий, максимального использования их потенциала либо, напротив, противодействия их влиянию на сложившуюся политическую, экономическую, общественную жизнь. Анализируя различные варианты ответа международных акторов (в первую очередь государств) на появление глобальной информационной

¹ Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/4-R. Декларация принципов. Построение информационного общества — глобальная задача в новом тысячелетии — 12 декабря 2003 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-R.pdf.

среды, Д. Н. Песков выделяет следующие варианты: отторжение, принятие, принятие с ограничениями, использование, ставка на развитие¹. За очень редкими исключениями (такими, как Северная Корея) страны заинтересованы во включении в процесс глобальной информатизации. В то же время большинство из них делают при этом немало оговорок экономического и социально-политического характера. Такая позиция вполне понятна. Тем не менее, отметим, что в условиях «интернет-гонки» потенциальные выгоды, получаемые лидером, нередко существенно превышают связанные с этим процессом риски.

Рабочая модель: выделяют две условные группы проблем, связанных с распространением и развитием новых ИКТ, в особенности Интернета, с точки зрения «новизны» или «самостоятельности». К первой относятся проблемы более общего плана, неспецифические для области ИКТ, но применительно к которым развитие ИКТ является катализатором, придает новое, до того не существовавшее измерение, обостряет их и выводит на новый уровень либо, напротив, дает новые способы решения. Можно сказать, что это «старые проблемы в новой оболочке». Примерами могут быть международная безопасность и разоружение, защита свободы слова (и вопросы цензуры в Интернете), «цифровой разрыв» (который, по мнению большинства исследователей, связан с более широкой проблематикой неравномерности развития на внутригосударственном и межгосударственном уровне) и вся проблематика «ИКТ для развития». Во вторую группу включаются проблемы, специфические для сферы ИКТ, не имеющие аналогов в «офлайновом» мире. Одним из примеров может служить проблема спама.

Подчеркнем, что разделение это в значительной степени условное: «онлайновые» и «офлайновые» проблемы тесно связаны между собой и друг с другом. Кроме того, разные исследователи и практики часто относят одну и то же проблему к разным категориям. Однако вышеприведенная классификация отнюдь не является чисто интеллектуальным упражнением. От того, как воспринимается тот или иной вопрос — как еще одно проявление более общей и традиционной проблемы или как нечто новое — зависит и подход к решению этой проблемы. Например, в сфере правового регулирования ИКТ ответ на этот вопрос условно разделяет исследователей и практиков на два лагеря: сторонников «реального права» и «киберправа». В рамках первого подхода Интернет и другие современные ИКТ рассматриваются как явление, аналогичное

¹ Песков Д. Н. Интернет в мировой политике // Современные международные отношения и мировая политика / Под ред. А. В. Торкунова. М.: МГИМО (У) МИД России, 2004. С. 242.

предшествующим телекоммуникационным технологиям (радио, телеграфу и др.). Следовательно, существующие правовые нормы могут применяться и по отношению к Интернету. «Киберправо» исходит из того факта, что развитие Интернета и других ИКТ породило новые виды социальных взаимоотношений, осуществляющихся в «киберпространстве». Вследствие этого возникает необходимость формулировать новые законодательные нормы. Довод в поддержку этого подхода тот факт, что невероятная скорость и объем межнационального общения, осуществляемого при помощи Интернета, препятствует применению существующих правовых норм¹.

8.2. Анализируем проблемы

Рассмотрим некоторые наиболее важные, с нашей точки зрения, проблемы, связанные с распространением и использованием ИКТ. Приведенный здесь список никоим образом не претендует быть исчерпывающим. Можно лишь обозначить основные компоненты проблемного поля и пригласить заинтересованного читателя провести самостоятельное исследование, в том числе с активным использованием тех самых ИКТ.

Одной из первых международных встреч, на которых рассматриваемая проблематика обозначена в явном виде, стала 5-я Европейская конференция министров по политике в области средств массовой информации, состоявшаяся в декабре 1997 г. в Греции. В итоговой резолюции конференции «Влияние новых коммуникационных технологий на права человека и демократические ценности» зафиксированы основные проблемы, связанные с ИКТ:

- доступ к новым коммуникационным и информационным службам;
- свобода слова и информации;
- культурное многообразие;
- распространение демократических ценностей и соблюдение прав человека².

Этот список не утратил актуальности и не претерпел значительных изменений за последние десять лет. Так, основными темами Форума по управлению Интернетом, одного из главных международных событий в области ИКТ, проходящего ежегодно под эгидой Генерального секретаря ООН, в последние годы являются:

¹ См.: Курбалия И., Гелбстайн Э. Указ. соч. С. 86.

² См.: Влияние новых коммуникационных технологий на права человека и демократические ценности. 5-я Европейская конференция министров по политике в области СМИ (Салоники, 11–12.12.97) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.soi.ru/soi/85735.

- доступ (*access*);
- открытость (*openness*);
- разнообразие (*diversity*);
- безопасность (*security*)¹.

Эти темы, или области, сформулированы в предельно общем виде, чтобы охватить как можно больший круг вопросов. Попробуем конкретизировать каждую из них в контексте глобальных проблем мировой политики, не углубляясь при этом в стремительно меняющиеся подробности.

Информационная безопасность

Данная проблематика может рассматриваться в различных аспектах и на разных уровнях анализа: от мировой политической системы до отдельного индивида, не утрачивая при этом своей «глобальности». Российская наука и дипломатия уделяют особое внимание межгосударственному уровню информационной безопасности как наиболее важному, а именно, возможному использованию ИКТ в военных целях. Профессор кафедры Мировых политических процессов МГИМО (У), заместитель директора Департамента по вопросам безопасности и разоружения МИД России А. В. Крутских формулирует проблему предельно четко:

«Основная озабоченность в сфере обеспечения международной информационной безопасности связана с возможностью применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в целях, несовместимых с задачами обеспечения международной стабильности и безопасности. Важнейшими угрозами здесь видятся враждебное использование ИКТ на уровне государств против информационных инфраструктур в политических, в том числе военных целях, преступная и террористическая деятельность в киберпространстве.

В современном мире происходит постепенная «информатизация» вооруженных сил и «интеллектуализация» традиционных вооружений. Информационное оружие становится важным элементом военного потенциала государств. Оно эффективно дополняет традиционные военные средства и в ряде случаев способно заменить их»².

Действительно, многие современные достижения технологии, в том числе ИКТ, в кратчайшие сроки ставятся на службу военным целям³. Речь идет не только о повышении «интеллектуальности» традиционных воо-

¹ См. официальный сайт Форума <www.intgovforum.org>. Еще одной важной областью, обсуждаемой в рамках Форума, является управление ключевыми ресурсами Интернета — в первую очередь системой доменных имен и распределением IP-адресов.

² Крутских А. В. К политико-правовым основаниям глобальной информационной безопасности // Международные процессы. 2008. Т. 6. № 1(16). Январь—апрель.

³ Впрочем, порой имеет место и обратный процесс, — общеизвестно, что прототипом Интернета является сеть ARPANET, созданная в конце 1960-х годов на средства Управления перспективных разработок Министерства обороны США.

ружений, но и о смене самой парадигмы ведения военных действий. Сегодня возможно нанести значительный ущерб противнику «дистанционно», не вступая в физический контакт с ним и часто без привлечения армейских подразделений (либо эффективно скрывая их участие). На смену противостоянию регулярных вооруженных сил приходит «роение» формально не связанных с государством сетевых структур, хакерские и вирусные атаки «из ниоткуда». Отследить их источники в большинстве случаев оказывается невозможно. Привести примеры не так просто — очевидно, что такие действия не афишируются и интерпретация событий часто зависит от политических предпочтений самого комментатора¹. Тем не менее военные ведомства ведущих стран мира открыто или секретно разрабатывают планы использования ИКТ в военных целях и доктрины ведения «информационной войны», а по некоторым данным, и тестируют эти планы на практике.

Россия стала первым государством, которое на международном уровне подняло вопрос о появлении информационных угроз национальной и международной безопасности. С 1998 г. наша страна активно продвигает проблематику международной информационной безопасности как на двустороннем уровне, так и в рамках международных организаций.

Несмотря на опасность возможного использования достижений новейших ИКТ в военных целях, проблематика информационной безопасности этим не исчерпывается. В равной степени к глобальным проблемам следует относить: киберпреступность, включая распространение детской порнографии и другого незаконного контента; обеспечение стабильности функционирования информационной инфраструктуры и ее защиту от разного рода атак; обеспечение личной информационной безопасности пользователей Интернета, включая неприкосновенность частной жизни (*privacy*); безопасность электронных транзакций и т.д.

Самое непосредственное отношение к проблематике информационной безопасности имеет и проблема спама. Спам — массовые рассылки рекламных и других материалов по электронной почте без согласия получателя — во многих случаях подрывает нормальное функционирование Интернета, нарушая работу одного из основных интернет-приложений — электронной почты — и в огромных количествах потребляя интернет-трафик. Эта проблема затрагивает развивающиеся страны, где доступ в Интернет дорог и ограничен.

Разрешение проблем, связанных с информационной безопасностью, наталкивается на целый ряд сложностей технического и политико-

¹ Недавняя хакерская атака на правительственные информационные системы Эстонии в западных СМИ нередко трактуется как спланированная акция, поддержанная силовыми ведомствами России. В то же время любые связи правительств западных стран с аналогичными акциями в отношении Югославии, Ирака и других стран полностью отрицаются.

юридического характера. Так, используемые в Интернете протоколы (в первую очередь, протокол TCP/IP) и другие технические решения не предполагают аутентификации пользователей и вообще делают больший акцент на анонимности пользователя и функциональности системы, а не обеспечении ее безопасности. С юридической точки зрения, одним из ключевых является вопрос юрисдикции. Например, в какой стране и по каким юридическим нормам должен преследоваться злоумышленник, совершивший мошенничество или хакерскую атаку, от которых пострадали граждане других стран, если при этом использовались технические средства, расположенные в третьих странах (а зачастую — и зараженные вирусом компьютеры тысяч ничего не подозревающих пользователей по всему миру)? Не менее важен вопрос нахождения баланса между анонимностью пользователей, обеспечением тайны их частной жизни и переписки и контролем над их действиями, необходимым с целью расследования и предотвращения преступлений.

Несмотря на активные дискуссии на национальном и международном уровне, правовое поле в области киберпреступности пока остается неопределенным. Так, единственным многосторонним международным документом в этой сфере по-прежнему является Конвенция Совета Европы по киберпреступности, вступившая в силу в 2004 г. (подписана в 2001 г.). Конвенция касается проблем мошенничества, нарушения авторских прав, детской порнографии. Принятый протокол к Конвенции прибавил к списку преступлений распространение материалов, пропагандирующих расизм и ксенофобию¹. Особая роль в борьбе с преступностью возлагается на провайдеров интернет-услуг, включая обязательство сохранять данные, касающиеся доступа их пользователей в Интернет, и способствовать законному перехвату информации с целью сбора улик.

Доступность

Вопрос, касающийся доступности Интернета и других ИКТ — один из ключевых. Без обеспечения доступа пользователей к информации и сервисам, доступным через Интернет, многие другие вопросы просто теряют смысл. Наиболее известным, но не единственным аспектом этой проблемы является «цифровой разрыв».

Уточнение понятий: «цифровой разрыв» (*digital divide*) — разница в возможностях между теми, кто, в силу технических, политических, социальных или экономических причин, имеет доступ к ИКТ, и теми, кто такой возможности не имеет. Такой разрыв имеет место не только между раз-

¹ Отметим, что далеко не все страны, подписавшие и ратифицировавшие Конвенцию, подписали также и Протокол — в частности, в США этому препятствует поправка к Конституции, запрещающая ограничение свободы слова.

ными странами, но и между различными регионами и социальными группами внутри одной страны. Так, отдельное внимание при обсуждении этой темы традиционно уделяется людям с ограниченными возможностями, а также обеспечению гендерного равенства с точки зрения доступа к благам «информационного общества».

Существуют различные точки зрения относительно масштабов и важности «цифрового разрыва», в том числе его динамики (увеличивается разрыв или уменьшается). Однако большинство авторов согласны с тем, что «цифровой разрыв» — отражение существующего общественно-экономического неравенства в области образования и здравоохранения, материального положения, качества жилья, наличия работы.

Проблема «цифрового разрыва», впервые поднятая в США в 1999 г., быстро заняла важное место в международной повестке дня. Она стала одной из центральных уже в «Хартии глобального информационного сообщества» (принятой летом 2000 г.). Деятельность целого ряда международных комиссий и инициатив (в том числе Целевой группы по цифровым возможностям «Большой восьмерки», Целевой группы по ИКТ ООН и др.) была сосредоточена именно на поиске возможностей преодоления неравенства в доступе к благам «информационного общества». Еще более значительные силы и средства были направлены на решение этой проблемы и на национальном уровне.

Наиболее очевидный путь решения проблемы «цифрового разрыва» — обеспечение физического доступа к Интернету и другим ИКТ для значительной части населения. Так, в «Плане действий» Женевского этапа ВСИО ставится цель обеспечить к 2015 г. доступ в Интернет для 50% населения Земли¹. Обеспечение физического доступа включает различные компоненты: предоставление компьютеров или других устройств для выхода в Интернет, обеспечение доступа к телекоммуникационным магистралям, решение технических вопросов, связанных с адресацией. Обеспечение доступа к телекоммуникациям требует решения сложных проблем — технических (очевидно, что прокладка фиксированных линий связи, как это делалось в развитых странах, во многих случаях окажется чрезмерно дорогой), правовых и экономических. Чтобы интернет-инфраструктура развивалась, за это кто-то должен платить. Но в развивающихся странах бизнес-модели, в рамках которых привыкли оперировать телекоммуникационные компании, зачастую не работают; а фондов международной помощи недостаточно даже для самых базо-

¹ Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/5-R. План действий. — 12 декабря 2003 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!PDF-R.pdf.

вых инвестиций в эту отрасль. Во многих странах телекоммуникации являются государственной монополией и любые связанные с ними действия в значительной степени политизированы. Монополизация рынка имеет место (и представляет собой проблему с точки зрения обеспечения доступа к Интернету) и в другой области — на уровне крупнейших телекоммуникационных компаний. Есть и чисто технические проблемы, связанные с нехваткой IP-адресов¹.

Однако предоставление физического доступа к Интернету лишь часть решения проблемы. Не менее важно (хотя на это обращается меньше внимания) обеспечить доступ к информации и знаниям, хранящимся в Интернете. Эта задача включает в себя: правовые аспекты (гарантия доступности определенных видов информации, проблемы защиты авторских прав и общественного достояния, защита объектов традиционной культуры от «приватизации»); предоставление пользователям контента на их языке, соответствующего их потребностям (т.е. контента «местного производства»); преодоление социокультурных предпосылок «цифрового разрыва» за счет различных образовательных и разъяснительных программ². Как подчеркивает эксперт Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» в России Евгений Альтовский, повсеместная доступность Интернета — как в технологическом плане, так и в отношении цены — совершенно не является панацеей от «цифрового разрыва». Прежде чем создавать «благотворительные» компьютеры по сто долларов за штуку и учреждать программы всеобщей интернетизации, следовало бы озадачиться обучением будущих пользователей компьютерной грамотности и информационной культуре.

Разнообразие

Такой аспект «цифрового разрыва», как сохранение и поддержка многоязычия в Интернете, напрямую связан с еще одним блоком проблем — сохранением разнообразия. В дискуссиях, связанных с социальными аспектами ИКТ, разнообразие (*diversity*) понимается как языковое и культурное разнообразие.

Языковой барьер представляет собой значительное препятствие на пути становления глобального информационного общества и решения

¹ В рамках данной главы нет возможности подробно рассмотреть этот вопрос, но в кратком изложении его суть заключается в том, что каждое подключенное к Интернету устройство должно иметь уникальный IP-адрес. При этом IP-адреса — конечный ресурс; протокол IPv4 предполагает существование только около 4 млрд адресов, переход к новому протоколу IPv6, число адресов в котором гораздо больше, идет довольно медленно и не без сложностей. Поэтому нехватка IP-адресов потенциально может ограничить количество подключенных к Интернету устройств в определенной стране или регионе.

² Тема «развития человеческого потенциала» (*capacity building*) является одной из центральных, в частности, в работе Форума по управлению Интернетом.

возникающих в ходе его развития проблем. Большая часть информации в Интернете представлена на английском языке. Основой глобальной системы интернет-адресации также является латинский алфавит. Благодаря Интернету, английский язык укрепляет свои позиции как язык глобальных коммуникаций. Однако побочным эффектом этого становится вытеснение из информационного пространства других, в первую очередь редких, языков¹. Но задача поддержания многоязычия связана не только с сохранением культуры, но и с перспективами дальнейшего развития Интернета. Чтобы Интернетом могли пользоваться более широкие слои населения, а не только элита, материалы должны быть доступны на различных языках.

Поддержка использования других языков в Интернете — задача политическая, экономическая и техническая и требует согласованных действий представителей государственной власти, бизнеса, неправительственных объединений, в том числе технического сообщества. В рамках некоммерческой организации «Консорциум Юникод» разработан стандарт Юникод, позволяющий отображать на интернет-страницах символы подавляющего большинства языков. Другая некоммерческая организация — Интернет-корпорация по присвоению имен и номеров (ICANN) — в партнерстве с представителями государственных учреждений и объединениями пользователей ведет активную работу по внедрению системы адресации, позволяющей использовать символы национальных алфавитов².

С точки зрения культурного разнообразия, последствия распространения ИКТ также неоднозначные. Интернет предоставляет беспрецедентные возможности сохранения и распространения культурного наследия, обеспечения доступа к ним всех желающих. Однако «информационная глобализация» нередко приобретает форму распространения унифицированной культуры, основанной на ценностях западной цивилизации. Интернет в этом смысле не исключение. Поэтому реализация позитивного потенциала ИКТ и противодействие возможным негативным последствиям их распространения с точки зрения культурного разнообразия непростая задача, требующая участия всех заинтересованных сторон. Признанным лидером в этой области является ЮНЕСКО, в рамках которой была принята Конвенция о защите куль-

¹ С другой стороны, возможности коммуникации, предоставляемые Интернетом, позволяют членам географически рассеянного языкового сообщества (например, представителям диаспоры) более активно общаться между собой и тем самым способствовать сохранению языка и культуры.

² На встрече ICANN в июне 2008 г. принята процедура «быстрого прохода» (*fast track*), позволяющая представителям интернет-сообществ тех стран, где используется отличный от латинского алфавит, зарегистрировать домен верхнего уровня и начать регистрировать адреса с использованием символов национального алфавита. Представители России выразили заинтересованность в создании домена .рф и, как ожидается, подадут официальную заявку до конца 2008 г.

турного разнообразия и инициированы нескольких проектов, направленных на поддержку языкового и культурного разнообразия в Интернете.

Открытость

Еще одна ключевая тема в дискуссиях о связанных с ИКТ проблемах мировой политики — и одна из самых противоречивых — обеспечение открытости, понимаемой как свобода самовыражения. Применительно к Интернету открытость обсуждается в контексте нескольких противоречий: контроль над распространением незаконного и «вредного» контента (и определение того, какой контент является незаконным и вредным); защита морали и нравственности, а также прав интеллектуальной собственности против свободы распространения информации; политическая цензура в Интернете; обеспечение безопасности и приватность; пределы допустимости вмешательства государства в информационные отношения в бизнесе и обществе. Проблема соблюдения прав человека в «информационном обществе» обсуждается на международном уровне достаточно давно, еще с 1970-х годов в рамках движения за «новый мировой информационно-коммуникационный порядок».

В последние годы во многих странах, в том числе и в России, принято законодательство, регулирующее политику в отношении материалов Интернета. На международном уровне основные инициативы исходят от европейских стран, имеющих мощную правовую базу, касающуюся проявлений различных форм нетерпимости, включая расизм и антисемитизм. Ключевым правовым инструментом, регулирующим вопросы содержания материалов Интернета, является Протокол Конвенции по киберпреступности Совета Европы. Протокол описывает, какие виды нетерпимых высказываний должны быть запрещены в Интернете, включая расистские материалы, материалы, проповедующие геноцид, ксенофобию и преступления против человечности. Но, как и во многих других случаях, всеобщего согласия относительно норм, регулирующих содержание материалов, достичь чрезвычайно сложно (единственный вид контента, незаконность которого не вызывает ни у кого сомнений, это детская порнография). В каждой стране и каждом обществе существуют свои моральные, этические и правовые нормы, как следствие, представления о допустимости тех или иных материалов. Сталкиваясь с трансграничным по своей природе Интернетом, эти различия порождают множество конфликтов, в том числе обвинения в политической цензуре, с одной стороны, и информационной агрессии — с другой. Проблема открытости Интернета не менее ярко, чем другие рассмотренные выше темы, демонстрирует неоднозначность, амбивалентность современных ИКТ с точки зрения их социально-политических последствий.

8.3. Решение глобальных проблем в сфере информационно-коммуникационных технологий: многоакторная модель

После того как мы обозначили основные блоки глобальных проблем, связанных с развитием и распространением ИКТ, невозможно обойти вниманием вопрос о том, кто и как может или должен пытаться решить данные проблемы.

Фиксируем противоречие: по мнению многих авторов, сама природа Интернета, глобальной распределенной сети, включающей в себя самые разные технологии и свободно преодолевающей национальные границы, делает невозможным управление им. Трансграничная пространственная структура Интернета (и связанных с ним проблем) вступает в противоречие с границами, в рамках которых привыкли действовать национальные государства. Стремительный темп развития технологии практически исключает возможность складывания адекватного современному ее состоянию правового инструментария как на национальном, так и, особенно, на международном уровне. Можно сказать, что попытки управления с неизбежностью отстают от развития технологии. Технические особенности современных коммуникационных технологий затрудняют их регулирование и контроль над использованием и развитием¹.

Так можно ли вообще предпринимать целенаправленные усилия для решения глобальных проблем, связанных с ИКТ?

По нашему мнению, не только возможно, но и необходимо принимать меры, направленные на разрешение указанных проблем.

Во-первых, далеко не всегда требуются именно глобальные решения; многие из вопросов (например, развитие телекоммуникационной инфраструктуры) более эффективно могут быть решены на национальном и даже локальном уровне.

Во-вторых, во многих случаях к новым ИКТ и к Интернету могут быть в достаточной мере применимы уже существующие нормы, международные соглашения и институты. Например, Всеобщая декларация прав человека в одинаковой мере применима к «онлайновым» и «офлайновым» взаимодействиям.

¹ Речь идет о распределенной архитектуре Интернета. Интернет, в отличие, например, от телефонной сети, представляет собой сеть множества независимых сетей, в которой «интеллектуальным» компонентом являются подключенные к сети устройства (например, компьютеры), а сама сеть лишь канал передачи данных. Архитектура Интернета не предполагает (хотя было бы преувеличением сказать «делает невозможной») установление личности пользователя, источника информации или действий.

В-третьих, существующая распределенная, анонимная, «отвязанная» от географии архитектура Интернета не является раз и навсегда заданной. Яркий пример тому развитие так называемого «геолокационного» программного обеспечения.

Говоря о конкретных инструментах, которые могут быть использованы для регулирования ИКТ, в частности Интернета, стоит обратить внимание на их отличие от средств регулирования других сфер деятельности. Как указывает известный американский исследователь Л. Лессиг, существуют четыре способа управления «киберпространством»: законы, социальные нормы, рынки (механизмы цены и спроса) и архитектура (программный код)¹. Последний пункт — уникальный для Интернета и заслуживает отдельного пояснения.

Какие глобальные проблемы можно решить, просто согласившись относительно необходимости их решения? Представьте, например, что с помощью технических средств (при условии согласия всех заинтересованных сторон) можно было бы относительно легко увеличить в 10 раз запасы пресной воды или продовольствия на планете. Или сделать невозможным выброс в атмосферу определенных промышленных отходов. Фантастика? Нет. Применительно к Интернету в некоторых случаях такие решения технически вполне возможны. Возьмем для примера переход от протокола IPv4 к IPv6, позволяющий увеличить количество адресов с 4 млрд до 2^{128} (т.е. $3,4 \times 10^{38}$). Это не означает, что находить такие решения легко и внедрять их можно вне зависимости от политического и экономического контекста, но сама возможность использования подобных инструментов регулирования уникальная для сферы ИКТ².

Не в меньшей степени, чем проблемы, требующие решения, и методы регулирования сферы ИКТ, разнообразны уровни, на которых может осуществляться регулирование, и акторы, в этом процессе участвующие. Директор швейцарского центра DiploFoundation Й. Курбалия предлагает в качестве иллюстрации этой сложной системы «куб управления Интернетом».

В последние годы все больше государств, негосударственных организаций, коммерческих структур стремятся активно влиять на эту сферу человеческой жизни, участвовать в создании «правил игры» для Интернета. Сохранение традиционно характеризовавшей Интернет динамичности и инноваций в условиях существенного возрастания влияния государств в среде, изначально отличавшейся отсутствием иерархии,

¹ Lessig, Lawrence. Code: And Other Laws of Cyberspace. Basic Books, New York, 1999; см. также: [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.codev2.cc.

² Исключительно технические методы регулирования доказали свою недостаточность. А соединение технических и политических аспектов того или иного решения весьма непростая задача; в конечном итоге любое техническое решение способствует продвижению определенных интересов, усиливает позицию определенных групп и влияет на общественную, политическую и экономическую жизнь.

формальных структур требует формирования новых подходов и моделей взаимодействия государственных акторов с экспертным сообществом, бизнес-структурами, неправительственными организациями и т.д. Ключевой компонент дискуссий, несомненно, роль государств в процессе управления Интернетом.

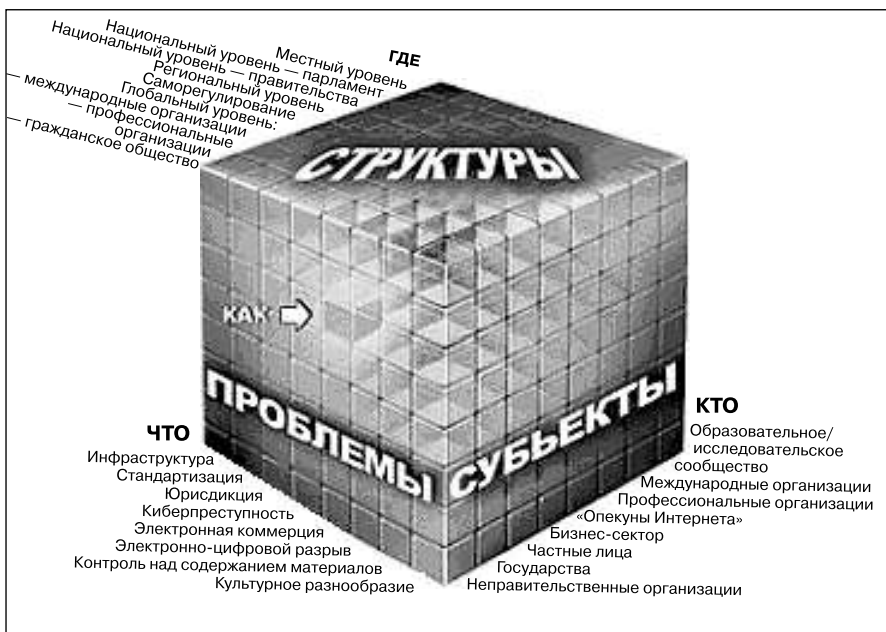
Точка зрения: Интернет имеет глобальную природу. Многие вопросы, регулирование которых традиционно являлось прерогативой национального государства: внешнеэкономические связи, права потребителя, разрешение судебных споров, развитие инфраструктуры, безопасность, денежная политика, права собственности (в том числе интеллектуальной) и т.д. — применительно к Интернету возможно регулировать только на межгосударственном уровне (а нередко — и с обязательным вовлечением негосударственных акторов)¹. По мнению ряда авторов, это приводит к формированию в сфере управления Интернетом новой модели отношений между различными акторами мировой политики, отличающейся от привычного «разделения полномочий».

В заключительной части главы мы сосредоточимся на модели взаимодействий между различными акторами в процессе решения глобальных проблем мировой политики, связанных со сферой ИКТ.

В процессах регулирования ИКТ и Интернета участвует, помимо государств, широкий спектр акторов: государственные институты с универсальным или не универсальным членством, негосударственные объединения (формально существующие или неформальные). Нередко негосударственные акторы (например, ICANN), в том числе неформальные, такие, как IETF, играют ключевую роль в решении определенных вопросов². На практическом уровне роль как негосударственных акторов, так и бизнес-сообщества весьма велика. Интернет разработан и на протяжении значительной части своей истории использовался в первую очередь академическим и техническим сообществом, а большая часть интернет-инфраструктуры сейчас находится в частной собственности. Государства, условно выражаясь, «новички» в этой области. В то же время выстраивание эффективных механизмов решения глобальных проблем, связанных с ИКТ, невозможно без активного вовлечения го-

¹ Из этого утверждения не следует, что все связанные с Интернетом и ИКТ проблемы должны регулироваться на глобальном уровне. Напротив, множество вопросов могут быть решены и на других уровнях — региональном, локальном, уровне сообщества пользователей или отдельного пользователя. Однако для успешности этих действий они должны соотноситься с глобальной картиной развития ИКТ и их регулирования. Здесь как нельзя лучше применим лозунг «Мыслить глобально — действовать локально».

² Mathiason J., Mueller M., Klein H., Holitscher M. and L. McKnight. Internet governance: The State of Play. Report commissioned by the UN ICT Task Force. — September 2004 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://dcc.syr.edu/miscarticles/MainReport-final.pdf>.



Ось «ЧТО» связана с вопросом, рассматриваемым в рамках управления Интернетом (инфраструктура, авторское право, тайна частной жизни и т. д.). Она воплощение многодисциплинарности данного подхода.

На оси «КТО» представлены основные **ДЕЙСТВУЮЩИЕ ЛИЦА** (государство, международные организации, гражданское общество, частный сектор). Эта сторона представляет множество участников процесса (многосторонний подход).

Ось «ГДЕ» характеризует структуры, в рамках которых могут решаться вопросы, связанные с Интернетом (саморегулирование, местный, национальный, региональный и глобальный уровни). Это иллюстрация многоуровневого подхода к управлению Интернетом.

Пересекаясь между собой, три оси куба образуют своеобразные перекрестки. Для каждого из них можно задать вопрос «КАК?».

Каждое из таких пересечений помогает понять, как нужно регулировать тот или иной вопрос — с точки зрения когнитивно-правовых технологий (например, аналогия), инструментария («мягкое право», соглашения, декларации). Одно из таких пересечений помогает понять, КАК гражданское общество (КТО) на национальном уровне (ГДЕ) должно действовать в отношении вопросов, связанных с тайной частной жизни (ЧТО).

Вне куба рассматривается компонент «КОГДА».

Источник: Курбалия Й., Гелбстайн Э. Указ. соч. С. 181.

сударств и межгосударственных органов, что подчеркивается в Женевской Декларации принципов ВСИО:

«Управление использованием Интернет охватывает как технические вопросы, так и вопросы государственной политики, и в нем должны участвовать все заинтересованные стороны и соответствующие межправительственные и международные организации. В связи с этим признается, что:

- политические полномочия по связанным с Интернет вопросам государственной политики являются суверенным правом государств. Государства имеют права и обязанности в отношении связанных с Интернет вопросов государственной политики международного уровня;
- частный сектор играет и должен продолжать играть важную роль в развитии Интернет, как в технической, так и в экономической сфере;
- гражданское общество также играет важную роль в относящихся к Интернет вопросам, в особенности на уровне общин, и должно продолжать играть такую роль;
- межправительственные организации играют и должны продолжать играть роль, способствующую координации связанных с Интернет вопросов государственной политики;
- международные организации также играют и должны продолжать играть важную роль в разработке относящихся к Интернет технических стандартов и соответствующей политики»¹.

Сам Интернет, как и проблемы, с ним связанные, являются многокомпонентными, многоуровневыми и распределенными, поэтому управление Интернетом также должно строиться на аналогичных принципах. Это означает: различные модели и участники процесса управления, представляющие различные заинтересованные стороны, должны активно взаимодействовать как в области решения специфических проблем, так и в выработке общих принципов этой деятельности.

Немецкий исследователь В. Кляйнвехтер использует образ «объединенных сообществ» (*United Constituencies*) разработчиков и пользователей Интернета как своего рода альтернативу межправительственным «Объединенным Нациям». Эти две категории отражают два принципиально разных типа акторов, активно участвующих (или стремящихся к включению) в управлении Интернетом и отличающихся по организационной структуре, процедурам, целям и т.д. (см. табл. 7)².

¹ Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/4-R. Декларация принципов.

² Kleinwachter, W. Internet Co-Governance. Towards a Multilayer Multiplayer Mechanism of Consultation, Coordination and Cooperation (M3C3) // E-Learning. Vol. 3. No 3. 2006. P. 473–487 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.worldwords.co.uk/ELEA/content/pdfs/3/issue3_3.asp.

Таблица 7

Измерение	Объединенные нации	Объединенные сообщества
Акторы	Правительства	Частный сектор / Гражданское общество
Структура	Иерархии	Сети
Кодификация	Национальное законодательство	Универсальные кодексы
Международные соглашения	Юридически обязывающие соглашения	Меморандум о взаимопонимании
Миссия	Широкая	Узкая
Развитие политических инициатив	«Сверху вниз»	«Снизу вверх»
Принятие решений	Формально определенное (например, голосование, большинство)	Неформально определенное (общее согласие)
Представительность	Всеобщие выборы	Делегирование компетентными представителями или комитетами по назначению
Выработка политики	Формально ограниченный доступ и участие	Формально открытый доступ и широкое участие
Переговоры	В основном закрытые от внешних акторов	В основном открытые для внешних акторов
Результат	Стабильность и предсказуемость	Гибкость

По мнению Кляйнвехтера, «объединенные сообщества» лучше справляются с решением вопросов технического характера, но нуждаются в поддержке государственной власти, когда речь заходит о политическом измерении проблем (в том числе технических проблем) управления Интернетом. «Объединенные Нации», напротив, эффективнее решают задачи регулирования в более привычных для них областях: экономике, политике, обеспечении соблюдения законов и т.д., — но выигрывают от партнерства с неправительственными акторами, когда речь заходит о конкретных механизмах или вопросах технического характера. Такой подход представляется некоторым упрощением ситуации. Однако согласимся с выводом исследователя: «Все аспекты управления Интернетом требуют участия различных заинтересованных сторон, хотя конкретный уровень участия каждой из них зависит от природы вопроса и уровня его решения». На каждом уровне и применительно к каждому вопросу появляются свои структуры и принципы управления, которые вследствие взаимозависимости между различными акторами и проблемами складываются в то, что В. Кляйнвехтер называет «многоуровневый многоакторный механизм», основанный на сетевых принципах взаимодействия. Для его эффективного функционирования требуется высокий уровень «коммуникации, координации и сотрудничества».

Наиболее интересен с точки зрения анализа мировых политических процессов следующий вопрос: возможна ли институционализация отношений между различными акторами и в какой форме это может произойти? Является ли ВСИО (используя выражение В. Кляйнвехтера) началом «новой дипломатии», в которой наравне участвуют государственные и негосударственные акторы? Этот вопрос вызывает споры среди ученых. Многие аналитики полагают, что успешное участие представителей гражданского общества в работе ВСИО и создание Форума по управлению Интернетом, основная задача которого — предоставить пространство для ведения диалога между всеми заинтересованными сторонами, — будет способствовать институционализации «многостороннего подхода» (*multistakeholder approach*) к решению вопросов, связанных с Интернетом. Однако, как показывает практика, между декларированием «многостороннего подхода» как принципа и его практическим воплощением достаточно значительный временной разрыв.

Если эта «многоакторная» модель окажется успешной, она может оказаться ценной не только с точки зрения решения связанных с ИКТ глобальных проблем мировой политики, но и для выстраивания отношений между различными акторами в других областях регулирования. Будет ли это так, покажет, возможно, уже самое ближайшее время.

Вопросы для обсуждения

1. Обоснуйте характеристики новых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и вопросов, связанных с их распространением и развитием, как глобальной проблемы человечества.
2. В какой степени ИКТ влияют на изменения современной политической системы мира?
3. Каковы основные политические проблемы, связанные с использованием и развитием ИКТ, в современных международных отношениях?
4. Дайте развернутую характеристику «российского измерения» новых ИКТ. Каковы приоритетные направления внешней политики РФ в данной области?
5. В чем заключается сложность регулирования новых ИКТ, прежде всего Интернета, на национальном и международном уровне?
6. Какие инструменты регулирования ИКТ кажутся вам наиболее эффективными? Обоснуйте свое мнение.
7. Определите перспективы распространения модели «новой дипломатии», складывающейся в области управления Интернетом, на другие сферы.

Литература:

Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/4-R. Декларация принципов. Построение информационного общества — глобальная задача в новом тысячелетии — 12 декабря 2003 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0004!!PDF-R.pdf.

- Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/5-R. План действий. — 12 декабря 2003 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!PDF-R.pdf.
- Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Документ WSIS-05/TUNIS/DOC/7-R. Тунисское обязательство. — 18 ноября 2005 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/7-ru.pdf>.
- Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Документ WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev.1)-R. Тунисская программа для информационного общества. — 18 ноября 2005 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-ru.pdf>.
- Доклад рабочей группы по управлению Интернетом. Шато де Босси, 2005 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.wgig.org/docs/WGIGReport-Russian.pdf>.
- Кастельс М.* Информационная эпоха: Экономика, общество и культура. М., 2000.
- Крутских А. В.* К политико-правовым основаниям глобальной информационной безопасности // Международные процессы. 2008. Т. 6. № 1(16). Январь—апрель.
- Крутских А., Федоров А.* О международной информационной безопасности // Международная жизнь. 2000. № 2.
- Курбалийя Й., Гелбстайн Э.* Управление Интернетом: Проблемы, субъекты, преграды / Пер. с англ. А. Н. Михеева, А. В. Лазуткиной. М.: МГИМО (У) МИД России, 2005.
- Мелюхин И. С.* Информационное общество: Истоки, проблемы, тенденции развития. М., 1999.
- Менджович А. С.* IPv6 — новый этап развития Интернета // Информационное общество. 2000. № 5.
- Окинавская хартия глобального информационного общества // Развитие информационного общества в России. Том 2. Концепции и программы: Сб. документов и материалов / Под ред. Н. В. Борисова, Ю. Е. Хохлова. СПб.: Изд-во С.-Петерб.ун-та, 2001. С.63–71 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html>
- Песков Д. Н.* Интернет в мировой политике // Современные международные отношения и мировая политика / Под ред. А. В. Торкунова. М.: МГИМО (У) МИД России, 2004.
- Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, signed at Strasbourg, 28 January 2003, at conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/189.htm.
- Benkler Y.* Internet regulation: a case study in the problem of multilateralism // Eur.J.Int.Law. Vol. 11. 2000. P. 171–185.
- Carnoy, Martin, Castells, Manuel and Stephen S. Cohen.* The New Global Economy in the Information Age: Reflections on Our Changing World. Pennsylvania State University Press, 1993.
- Compaine, Benjamin M.* The Digital Divide. MIT Press Sourcebooks, UK, 2001
- Digital Opportunities for All: Meeting the Challenge. Report of the Digital Opportunity Task Force (DOT Force), including a proposal for a Genoa Plan of Action.

-
- May 11, 2001 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2001genoa/dotforce1.html>.
- Dutta Soumitra (Ed.) et al. The Global Information Technology Report 2007–2008, World Economic Forum, Geneva, 2007.
- Garson, David and Alexei Pavlichev, G. David Garson.* Digital Government: Principles and Best Practices, Idea Group Publishing, 2003.
- Hofmann J.* Internet Governance: A Regulative Idea in Flux. Social Science Research Centre Berlin, 2005 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://duplox.wzb.eu/people/jeanette/texte/Internet%20Governance%20english%20version.pdf>.
- International Telecommunications Union. Basic Information: About WSIS [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.itu.int/wsis/basic/about.html>.
- Kalathil, Shanthy and Boas, Taylor C.* Open Networks, Closed Regimes, Carnegie Endowment for International Peace, USA, 2003.
- Kleinwachter, W.* Internet Co-Governance. Towards a Multilayer Multiplayer Mechanism of Consultation, Coordination and Cooperation (M3C3) // E-Learning. Vol. 3, No 3. 2006. P. 473–487 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.wwords.co.uk/ELEA/content/pdfs/3/issue3_3.asp.
- Krishna, S. and Shirin Madon.* The Digital Challenge: Information Technology in the Development Context (Voices in Development Management), Ashgate Publishing, 2004.
- Lessig, Lawrence.* Code: And Other Laws of Cyberspace. Basic Books, New York, 1999 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.codev2.cc.
- Lessig, Lawrence.* The Future of Ideas (The Fate of the Commons in a Connected World), New York: Random House, 2001.
- MacLean D. (ed.) Internet Governance: A Grand Collaboration. United Nations ICT Task Force Series, 2005.
- Murelli, Elena.* Breaking the Digital Divide, Commonwealth Secretariat & SFI Publishing, UK, 2002.

Часть III

**ВЫБОР ПУТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ И СРЕДСТВ
ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ**

Глава 9. ГЛОБАЛЬНЫЕ И ЛОКАЛЬНЫЕ КОНФЛИКТЫ

9.1. Международные конфликты и их изучение в XX столетии

Международные конфликты и войны — традиционный объект исследований в области международных отношений и мировой политики. Фактически международные отношения как научная дисциплина стали формироваться 90 лет тому назад в результате ответов на вопрос: что послужило причиной Первой мировой войны и как подобных конфликтов можно избежать в дальнейшем?¹ К сожалению, предотвратить Вторую мировую войну не удалось, однако международные конфликты прочно заняли лидирующее место в исследованиях международных отношений.

Разумеется, войны и конфликты были и до начала XX в., однако их изучением занимались главным образом историки. Первая мировая война заставила исследователей задуматься о причинах ее развития не только с исторической точки зрения. Вопрос был поставлен в политологическом плане. Это означало, что интересовали не только причины возникновения конкретного конфликта или войны в тех или иных исторических условиях, а общие принципы взаимодействия государств, приводящие к вооруженным конфликтам.

Первая мировая война явилась к тому же войной, которая впервые в истории вышла за рамки отдельных стран и регионов, охватив весь мир. В результате вопросы вооруженных конфликтов, их эскалации и расширения встали в ряд проблем, впоследствии получивших название глобальных.

В первой половине XX в. начинается систематическое изучение конфликтов, которое связано с именами К. Райта и П. Сорокина, поставивших задачу анализа природы международных конфликтов и их структуры. Однако оформление подхода к изучению международных конфликтов, где они стали рассматриваться как часть более широкого класса социальных конфликтов, произошло в 1950-х годах благодаря К. Боулдингу и Л. Козер. Показано, что международные конфликты обладают рядом функций, изучением которых занимались Л. Козер, М. Дойч, К. Митчелл, Дж. Хаймс, Р. Макр и Р. Шнайдер, Дж. Берковитч и многие другие. В результате описаны положительные и отрицательные функции конфликтов.

¹ Грум Дж. Растущее многообразие международных акторов // Международные отношения: социологические подходы / Под ред. проф. П. А.Цыганкова. М.: Гардарика, 1998. С. 222–239.

Положительные функции конфликтов:

- предотвращают стагнацию;
- заставляют обратить внимание на наличие проблемы;
- стимулируют креативность, побуждая участников искать выход из сложной ситуации;
- усиливают групповую сплоченность, внутреннюю солидарность;
- позволяют определить степень рассогласования интересов и целей;
- выявляют потенциал каждого участника;
- конфликты небольшой интенсивности способствуют разрядке напряженности и позволяют избежать более серьезных конфликтов за счет возможности использования институционализированных процедур.

Деструктивные функции:

- ведут к беспорядку, нестабильности, насилию;
- усиливают стресс;
- порождают возможность неэффективного принятия решения.

Говоря о функциях конфликта, следует подчеркнуть: точнее было бы говорить не о функциях конфликта, а о функциях противоречий, лежащих в его основе, поскольку сам термин «конфликт» уже предполагает определенный способ их разрешения, а именно конфликтный. Однако в научной литературе утвердилось понятие «функции конфликта».

Были выделены также типологии международных конфликтов. Конфликты могут различаться по:

- количеству участников — двусторонние и многосторонние;
- географии охвата — региональные и глобальные;
- времени протекания конфликта — краткосрочные и длительные.

Последние (длительные конфликты) в значительной степени часто обусловлены религиозными, культурными, этническими противоречиями¹.

Международные конфликты стали также различать по уровню проявления враждебных действий — вооруженные и невооруженные; по предмету конфликта — территориальные, экономические, этнические². С точки зрения возможности урегулирования конфликтов важным является их типология в зависимости от структуры интересов сторон: являются ли они практически противоположными (конфликты с нулевой суммой) или смешанными (конфликты с ненулевой суммой). Первые

¹ Azar E. E. The Management of Protractive Social Conflict. Theory and Cases. Dartmouth: Gower, 1990.

² Holsti O. Crisis, Escalation, War. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1972.

не урегулируются мирными средствами и должны быть «переведены» в конфликты с ненулевой суммой за счет увязки интересов или «снятия» противоречий, лежащих в их основе.

Большое внимание исследователи стали уделять анализу динамики развития конфликта. В нем выделили различные стадии, или фазы. Так, К. Райт — один из первых, кто стал заниматься изучением конфликтов, назвал следующие стадии в их развитии:

- осознание различий в целях;
- возрастание напряженности;
- оказание давления без применения силы для разрешения конфликта;
- вооруженное разрешение конфликта. При этом последние две стадии он рассматривает как конфликт в узком смысле этого слова¹.

Довольно традиционным является выделение двух фаз в самом ходе конфликта:

- латентной (скрытой) фазы;
- открытой фазы, когда конфликтные отношения становятся очевидными.

Д. Прюитт и Дж. Рубин сравнили динамику конфликта с развитием сюжета пьесы из трех действий: вначале определяется суть конфликта; затем он достигает своего максимума (кульминации) и, наконец, происходит спад конфликтных отношений. Процесс усиления конфликтных отношений может идти двумя путями: за счет его эскалации (интенсификации и усиления враждебных действий — развитие конфликта «вглубь») и за счет его расширения (подключения новых участников или расширения предмета спора — развитие конфликта «вширь»). Часто оба эти пути реализуются одновременно, что еще в большей мере усиливает конфликт².

В дальнейшем (наряду с продолжением изучения собственно феномена международного конфликта) научную разработку получила проблема урегулирования конфликтов. Как показал У. Зартман, если конфликт перешел в вооруженную стадию, то для того, чтобы он был урегулирован мирными средствами, он должен созреть³. Выделены стадии деэскалации конфликта, а также различные способы воздействия на него с целью урегулирования мирными средствами с помощью посреднических и переговорных процедур. Разработана технология международного посред-

¹ *Wright Q.* Escalation of International Conflict // *J. of Conflict Resolution.* 1965. Vol. IX. No 4. P.443–442.

² *Pruitt D., Rubin J.* Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement. New York: Random House, 1984.

³ *Zartman I. W.* Ripe for Resolution. New York: Oxford University Press, 1985.

ничества и ведения переговоров, что нашло отражение в трудах К. Митчелла и М. Бэнкса, Р. Фишера и У. Юри, Г. Райфа и др.¹.

Проблематика конфликтов неплохо представлена в научном плане и получила отражение в отечественной литературе, в том числе и в учебной². Основной вывод, который следовал из нее: после Кубинского кризиса 1962 г. великие державы осознали, что приблизились к некоей грани, за пределами которой возможно неконтролируемое сползание к глобальному вооруженному противостоянию. Поэтому региональные и локальные конфликты, хотя и использовались в блоковом противостоянии периода «холодной войны» (Ближневосточный конфликт, конфликты на Африканском континенте, в Латинской Америке, Азии), все же находились под достаточно жестким контролем обеих сторон³.

9.2. Особенности конфликтов в конце XX — начале XXI века

В конце 1980-х годов исследователи, занимающиеся изучением международных конфликтов, оказались в растерянности.

Во-первых, окончание «холодной войны» вопреки ожиданиям и общей атмосфере разрядки напряженности ознаменовалось увеличением количества вооруженных конфликтов. Так, в 1989 г. насчитывалось 36 крупных вооруженных конфликтов в 32 районах мира⁴. Сам по себе этот факт оказался, может быть, и не очень заметным, тем более что увеличение конфликтов было незначительным, а к середине 1990-х годов количество таких конфликтов в мире уменьшилось: в 1994 г. их было 32 в 28 регионах, а в 1995 г. эти цифры оказались соответственно — 30 и 25⁵. Иными словами, число конфликтов стало примерно таким же, каким было до конца 1980-х. Пожалуй, в большей мере недоумение и даже испуг вызвало то, что вооруженные конфликты начали развиваться в Европе — там, где их мало кто ожидал в конце XX в. К тому же именно с Европейского континента начались две мировые войны. Все это, несомненно, послужило развитию алармистских настроений.

¹ См., напр.: *Mitchell Ch., Banks M.* Handbook of Conflict Resolution: The Analytical Problem-Solving Approach. Trowbridge: Pinter, 1996; *Fisher R., Ury W. L.* Getting to Yes: Negotiation Agreement Without Giving. Boston: Houghton Mifflin, 1981; *Raiffa H.* The Art & Science of Negotiation. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1982 и др.

² См., в частности: *Лебедева М. М.* Политическое урегулирование конфликтов: Подходы, решения, технологии. М.: Аспект Пресс, 1997; *Фельдман Д. М.* Политология конфликта. М.: Стратегия, 1998.

³ *Rasmussen J. L.* Peacemaking in the Twenty-First Century: New Rules, New Roles, New Actors // Peacemaking in International Conflicts: Methods and Techniques / Ed. by I. W. Zartman and J. L. Rasmussen. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997. P. 23–50.

⁴ *Солленберг М., Валленштейн П.* Крупные вооруженные конфликты // Ежегодник СИПРИ 1996. Вооружения, разоружение и международная безопасность. М.: Наука, 1997. С. 31–45.

⁵ Там же.

Во-вторых, в конце XX столетия международные конфликты изменили свою природу. Вместо привычных межгосударственных конфликтов мир столкнулся с внутрисоциальными конфликтами, получившими международную окраску. Большинство конфликтов связано с распадом стран и сепаратистскими настроениями. Это конфликты на территории бывшей Югославии, в Молдове, Грузии и в других странах, названные «конфликтами идентичности», так как были ориентированы на формирование своего государства и своей идентичности по национальным и культурным основаниям. Но были и конфликты, обусловленные внутренней борьбой за власть и гражданскими войнами (например, конфликт в Непале).

Подобного рода конфликты существовали и в эпоху «холодной войны», однако они рассматривались как внутренние и не имели того международного звучания, какое они приобрели в конце XX — начале XXI в. В современных конфликтах произошло стирание границ между двумя четко различавшимися в прошлом типами конфликтов: внутренними и международными. Конфликт в современном мире, нередко возникнув как внутренний, становится международным в результате, например, расширения, когда к нему подключаются новые участники и он выходит за рамки национальных границ. Но даже если до этого дело не доходит, внутренний конфликт, как правило, воздействует на соседние страны, в том числе вследствие перехода границ беженцами. Так, в связи с конфликтом в Руанде в 1994 г. эту страну покинуло порядка 2 млн человек, которые оказались в Танзании, Заире, Бурунди. Ни одна из этих стран не была в состоянии справиться с потоком беженцев и обеспечить их самым необходимым¹. Серьезные опасения в связи с наплывом беженцев, дальнейшей эскалацией конфликта и распространением его на другие страны высказывали европейцы в начале 1990-х годов, когда появились первые вооруженные столкновения на территории бывшей Югославии.

В иных случаях внутренний конфликт, оставаясь по сути внутренним, стал приобретать международную окраску из-за участия в нем представителей других стран. Например, в конце 1996 г. в резиденции японского посла в Лиме (Перу) представителями «Революционного движения Тупак Амару» захвачены в качестве заложников граждане разных стран. Требования террористов относились к внутренней политике Перу, тем не менее в конфликт оказались вовлеченными и другие государства, прежде всего Япония, чьи граждане стали заложниками.

Другой вариант трансформации внутреннего конфликта в международный — дезинтеграция страны. Примером здесь может служить конфликт в Нагорном Карабахе, возникший еще на территории СССР.

¹ *Brown M. E.* Introduction // *The International Dimension of Internal Conflict* / Ed. by Michael E. Brown. Cambridge a.o.: The MIT Press, 1996. P. 1–31.

После распада Советского Союза и образования самостоятельных стран — Армении и Азербайджана конфликт в Нагорном Карабахе превратился в межгосударственный.

В последние годы в процесс урегулирования внутренних конфликтов все больше вовлекается международных посредников, что также придает внутренним конфликтам международный оттенок.

Значимая черта современных конфликтов — в качестве сторон или одной из сторон все чаще выступают не государства, а различного рода движения: этнические, религиозные, сепаратистские и т.п. Подобного рода конфликты в период «холодной войны» находились в значительной степени на периферии международных проблем. Как следствие, «господствующие социально-политические теории, основанные на государственно-центристской парадигме, отказывали им в праве на концептуальную значимость, рассматривая их либо как явления маргинального порядка, не способные оказывать существенного влияния на основные правила международного общения, либо как досадные случайности, которые можно не принимать в расчет...»¹. Сегодня приходится пересматривать и значение этих конфликтов, и практику их урегулирования.

Активное участие негосударственных акторов в современных международных конфликтах порождает еще одну их особенность. Эти конфликты сложно урегулируются традиционными средствами дипломатии, включающими в себя официальные переговоры и посреднические процедуры. Причина в том, что нередко неразрешимыми оказываются, например, проблемы, связанные с легитимностью лидера движения, с которым можно было бы сесть за стол переговоров; с выявлением лидера, который по-настоящему контролирует ситуацию; с уверенностью, что будут выполняться достигнутые договоренности. В результате приходится искать иные средства и возможности урегулирования конфликтов, дополняющие традиционные формы переговоров и посредничества. Эти средства связаны прежде всего с деятельностью негосударственных, неправительственных организаций по урегулированию конфликтов и формированию многоуровневой дипломатии.

Еще одна особенность современных конфликтов — переход региональных и даже локальных конфликтов на глобальный уровень. Иными словами, региональные и даже локальные конфликты все чаще стали представлять глобальную проблему, причем без какого-либо «опосредования» великими державами, как было в прошлом. Если в период «холодной войны» противостояние Восток—Запад доминировало на международной арене и значительно влияло на региональные конфликты, будь то в Азии, Африки, Латинской Америке, то после ее окончания конфликты этого уровня «зажили» в большей степени самостоятельно,

¹ Цыганков П. А. Международные отношения. М.: Новая школа, 1996. С. 254.

что повлекло за собой ряд следствий и опередило многие черты конфликтов рубежа веков.

Прежде всего снизилась и без того сложная их управляемость. В прошлом сверхдержавы все же стремились, чтобы региональные конфликты не выходили из-под их контроля и не превратились бы в глобальное противостояние двух систем. Конечно, об управлении региональными конфликтами в биполярном мире можно говорить лишь с очень большими оговорками. Более того, сами конфликты нередко использовались сверхдержавами для решения своих задач, что было весьма рискованным. И все же в наиболее опасных случаях лидеры биполярного мира старались свои действия координировать, чтобы избежать прямого столкновения. Несколько раз такая опасность, например, существовала при развитии арабо-израильского конфликта в период «холодной войны», тогда каждая из сверхдержав оказывала влияние на своих союзников¹.

В отличие от глобального уровня противостояния, где появление ядерного оружия резко ограничило применение силы, подобного нельзя сказать о локальных и региональных конфликтах. Использование силы на локальном уровне нередко сопровождается феноменом «идти до конца любой ценой», особенно когда силы сторон неравны. Более слабая в военном и экономическом отношении сторона нередко готова идти на крайние лишения и самопожертвование для достижения своих целей.

В XXI тысячелетии таких конфликтов с заведомо неравными силами сторон, или асимметричных конфликтов, становится все больше. И это их отличает от конфликтов идентичности 1990-х годов, в которых асимметричность не была столь очевидной. В результате асимметричные конфликты названы одной из важнейших характеристик именно начала XXI в. Примеры асимметричных конфликтов:

- операция многосторонней коалиции в Афганистане в 2001 г.;
- операция США в отношении Ирака в 2003 г., поводом для которой послужили подозрения о производстве Ираком оружия массового уничтожения;
- внутригосударственные конфликты, когда центральные власти являются значительно сильнее противостоящих им сил;
- борьба с международным терроризмом;
- конфликты в ноябре—декабре 2005 г. в городах Франции, Германии и других стран, организованные выходцами из стран Ближнего Востока, Азии, Африки;
- нападение «Аль-Каиды» на США 11 сентября 2001 г. — удару подверглось сильнейшее в военном и экономическом отношении государство мира.

¹ *Touval S. The Superpowers as Mediators // Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management / Ed. by J. Bercovitch and J. Z. Rubin. New York: St. Martin's Press, 1992. P. 232–248.*

В принципе в самих асимметричных конфликтах нет ничего нового. В истории они встречались неоднократно, в частности, когда регулярные войска вступали в противоборство с партизанскими отрядами, повстанческими движениями и т.п. Особенность асимметричных конфликтов в XXI в. в том, что, во-первых, они стали доминировать среди общего числа конфликтов и, во-вторых, поражает слишком большой разрыв в технической оснащенности сторон. В результате складывается опасная тенденция: терроризм все в большей мере становится спутником современных конфликтов. В-третьих, что особенно важно, сторонами в международных конфликтах все чаще становятся негосударственные акторы, ранее действовавшие, как правило, внутри границ отдельных государств и не выходявшие на международную арену. Сегодня наиболее ярким примером такого негосударственного актора, вышедшего на мировую арену, является «Аль-Каида» (подробнее см. главу 10). Но и в других случаях, например сепаратистских движений, их участники за счет международных посредников, вовлечения международных организаций в урегулирование конфликтов и т.п. все чаще становятся акторами мировой политики.

Одновременно в конце XX—XXI в. происходит революция в военном деле, ориентированная на создание высокоточного бесконтактного оружия, предполагающего «разгром бесконтактным способом ...потенциала любого государства, на любом удалении от противника»¹. Здесь возникает противоречие. Логика создания современного оружия ориентирована на то, что противником выступает государство, а цели для поражения четко фиксированы в пространстве. В асимметричных конфликтах с негосударственным противником, когда целью оказываются повстанческие отряды, террористические группы и т.п., которые укрываются в горах или находятся среди мирного населения, это оружие оказывается мало эффективным. Наличие высокоточного оружия создает ощущение явного превосходства над противником, что верно с технологической точки зрения. Но есть еще человеческий фактор, часто недостаточно учитываемый. Противоположная, технологически значительно более слабая сторона, напротив, делает ставку на психологические аспекты, выбирая соответствующие цели. Понятно, что с военной точки зрения ни школа в Беслане, ни театр на Дубровке в Москве, ни автобусы в Лондоне, ни здание Всемирного торгового центра в Нью-Йорке не имели никакого значения.

Асимметричные конфликты в XXI в. получают все более неожиданное проявление. Часть из них обнаруживает себя в явной насильственной форме — террористические акты «Аль-Каиды»; военная операция

¹ Слипченко В. И. Войны шестого поколения. М.: Вече, 2002.

в Ираке; погромы в европейских странах в конце 2005 г., организованные выходцами из африканских стран и стран Ближнего Востока; вооруженные действия Израиля в южной части Ливана в 2006 г.; столкновения на северо-западе России в г. Кондопоге между местными жителями и приезжими с Кавказа и т.п.; другие — ограничиваются лишь словесными баталиями — «карикатурный скандал», связанный с публикациями в европейской прессе карикатур на пророка Мухаммеда; университетская лекция Папы Римского в сентябре 2006 г. (он со ссылкой на византийского императора сказал о насилии ислама), вызвавшая бурную негативную реакцию мусульман, и т.п. Последние события заставили даже говорить о том, что 2006 г. «в мировой политике можно назвать годом религиозного всплеска»¹.

Отмечаем тенденцию: конфликты к концу XX столетия изменили свою природу: от межгосударственных к преимущественно асимметричным между государственными и негосударственными акторами. Сегодня они часто имеют этническое и религиозное содержание, а также международную окраску.

9.3. Причины современных конфликтов: объяснительные подходы

В качестве объяснительных принципов развития конфликтов конца XX — начала XXI в. обычно выступают три подхода.

Первый подход основан на представлениях С. Хантингтона о конфликте цивилизаций, высказанных им еще в 1993 г.² Впоследствии появилось немало публикаций, в которых подвергался сомнению именно «цивилизационный характер» конфликтов конца XX столетия, поскольку слишком большое количество явлений не укладывалось в эти концептуальные рамки. Тем не менее ряд авторов увидел во взглядах С. Хантингтона основания для объяснения современных конфликтов. Правда, обычно подчеркивается, что в настоящее время речь идет не вообще о столкновении цивилизаций, а о конфликте христианской и мусульманской цивилизаций; делаются дополнительные оговорки, в частности, указывается, что речь идет только об экстремистском направлении ислама.

Второй подход к объяснению конфликтов обращает внимание на разрыв между «глобальным Югом» и «глобальным Севером», который,

¹ Лукьянов Ф. Религиозный ренессанс? // Россия в глобальной политике. 2006. № 5. Сентябрь—октябрь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/numbers/22/6335.html>.

² Huntington S. P. The Clash of Civilization // Foreign Affairs. 1993 (Summer). P. 22–49 / Пер. с англ. // Полис. 1994. № 1. С. 33–48.

как отмечают сторонники прежде всего неомарксизма, сохраняется, а по ряду параметров и усиливается. В этих условиях так называемая «полупериферия» наряду с «периферией», как отмечал И. Валлерстайн, как раз и оказывается той областью, где зарождается протест¹. Особенно болезненно отставание от Запада воспринимается в арабском мире. «Глубокое разочарование и фрустрация, — отмечает Г. Мирский, — вызванные тем, что мусульманское “сообщество избранных”, приверженцев единственно верного учения, оказалось в современном мире на обочине, переживает упадок, вынуждено бессильно смотреть, как неверные определяют судьбы человечества и правят миром. В первую очередь это относится к арабским странам. Нельзя уйти от сравнения былой славы и могущества арабов с их теперешним положением»².

Если С. Хантингтон, указывая на цивилизационный конфликт, противоречия видит в ценностях, то неомарксисты исходят из экономического детерминизма. Важным в этих двух подходах является то, что социально-экономическое неравенство в принципе может быть уменьшено путем компромиссов за счет перераспределения, а ценностный конфликт вообще исключает компромиссные решения, о чем писал, например, Ж.-М. Гуэнно³. По своей природе ценностный конфликт — это конфликт с нулевой суммой, когда проигрыш одной стороны является выигрышем другой. Конечно, можно и в социально-экономической сфере видеть непримиримое противостояние, например, классовых ценностей или ценностей иных социальных групп. В этом случае конфликт также становится конфликтом с нулевой суммой.

Наконец, третье объяснение сводится к гегемонистской, односторонней политике США, вызывающей недовольство и ответную реакцию в других частях земного шара⁴.

Наверное, в той или иной степени названные выше причины действительно влияют на развитие и проявление конфликтов, однако не могут полностью объяснить их. Почему, например, исламский фундаментализм активизировался именно сегодня, хотя насчитывает столетия? Аналогичный вопрос возникает и в связи с разрывом между бедными и богатыми регионами мира. Этот разрыв существовал и ранее, что случилось сейчас? Если основная проблема в политике США, то почему «под прицелом» оказались не только Соединенные Штаты с их

¹ *Wallerstein I.* The End of the World as We Know It: Social Science for the Twenty-First Century. Minneapolis: University of Minnesota Press. 2000.

² *Мирский Г.* Цивилизация бедных // Отечественные записки. 2003. № 5 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.strana-oz.ru/?numid=14&article=641#prsfm#prsfm>.

³ *Guehenno Jean-Marie.* Globalization and International System // Journal of Democracy. 1999. № 7. P. 22–35.

⁴ См., напр.: *Уткин А.* Глобализация: Процесс и осмысление. М.: Логос, 2001.

политикой унилатерализма, но и Европа, которая в этом смысле противостоит Америке, будучи ориентированной действовать скорее на коллективной основе и через международные институты? Конечно, по отдельности на каждый из этих вопросов можно найти ответы, сложнее ответить на весь комплекс, не прибегая к общим рассуждениям относительно глобализации.

Фиксируем противоречие: ни один из подходов, претендующих на объяснение современных конфликтов, не может объяснить все их проявления.

Своеобразной единой составляющей, объединяющей разные, порой очень непохожие друг на друга конфликты, является проявление недовольства. Такая «политическая феноменология» обычно сопровождается значимые повороты в истории. Можно предположить: чем масштабнее (по географии охвата, по силе выступления по политическим последствиям и т.д.) и разнообразнее все эти проявления, тем серьезнее проблема, лежащая в их основе.

Сегодня мир переживает некий системный политический кризис, вызванный не только и не столько крушением биполярной системы международных отношений, а более глубинными процессами, обусловленными кризисом политической системы мира, как таковой. Данная гипотеза подробно обосновывается в главе 13 «Политическая система мира: ее размывание и поиск решений».

Системный кризис политической организации мира и определяет столь разнообразное проявление конфликтов. Конфликты идентичности 1990-х годов, инициированные сепаратистскими организациями и движениями, были направлены на создание собственного государственного образования и поэтому скорее представляли собой конфликты постбиполярной эпохи. Этого нельзя сказать о конфликтах 2000-х годов. Хотя уже в 1900-е годы в конфликтах появились признаки кризиса политической системы, выразившиеся в стирании границ между внутренними и внешними конфликтами, вовлеченности в конфликт в качестве участников и посредников множества различных акторов.

Точка зрения автора: в основе современных конфликтов лежит кризис политической системы мира. На эту основу наслаивается множество других причин развития конфликтов.

Ставшие тесными рамки государственно-центристской организации политической системы, когда единственным актором на мировой арене является государство, побуждают к выходу на авансцену множества негосударственных акторов. Это и террористические организации,

и довольно аморфные в организационном плане этнические, религиозные, антиглобалистские и альтерглобалистские движения. Антиглобалисты, выступления которых также нередко приобретают форму открытого конфликта (достаточно вспомнить их действия в Сиэтле в 1999 г. во время проведения конференции ВТО, когда на улицы вышли 50 тыс. человек и блокировали подходы к месту проведения заседаний», выступления при проведении встреч группы восьми и др.), по своей сути выражают протест не столько против глобализации, сколько против существующего миропорядка.

Сначала этот протест проявлялся в нигилистской форме: против западного варианта глобализации (антиглобалисты) или в попытке приблизить «конец света» и обеспечении тем самым «спасения» любыми средствами, вплоть до применения оружия массового уничтожения (ОМУ), что и было сделано в токийском метро в 1995 г. Аум Синрикё не единственная организация, выступившая с идеей приближения конца света. Важность примера Аум Синрикё в том, что это первый и пока единственный случай в истории использования ОМУ негосударственным актором для реализации своих замыслов.

В отличие от Аум Синрикё «Аль-Каида» выступила с представлениями реорганизации политической системы мира, которая, по ее планам, должна быть построена на основе норм и ценностей ислама¹. В этом смысле «Аль-Каида» выступила с неким альтернативным проектом по отношению к Вестфальской политической организации мира (пусть и недостаточно проработанным, мало реалистичным и т.п.). Как и Аум Синрикё, «Аль-Каида» для реализации своего проекта ориентируется на террористические методы, порождая асимметричный конфликт, о котором говорилось выше.

Уточнение понятий: под проектом или моделью политического устройства мира в данном случае понимаются принципы, которые берутся в качестве основы политического устройства мира. Сам проект может быть лучше или хуже проработан, реализован на практике в той или иной степени либо оставаться умозрительным. В качестве альтернативного проекта подразумевается любой проект политического устройства мира вместо существующей государственно-центристской модели.

В истории были альтернативные проекты политического устройства мира, в том числе которые пытались реализовать террористическими методами, например анархистский проект. Сложность современного этапа в том, что уровень научно-технического развития позволяет не-

¹ Baran Z. Fighting the War of Ideas // Foreign Affairs. November-December. Vol. 84. № 6. 2005; Малащенко А. Исламская альтернатива и исламистский проект. М.: Весь мир, 2006.

большой группе нанести серьезный ущерб даже самому мощному государству. Это и продемонстрировано 11 сентября 2001 г. Причем речь идет не только о прямых потерях, связанных с жертвами и разрушением зданий и самолетов. Огромные финансовые потери понесли авиакомпании, страховые компании и т.д.

Исламистский проект «Аль-Каиды» возник в очень сложном регионе, крайне насыщенном конфликтами. Это и Ближневосточный конфликт, и иракский, и афганский конфликты, и конфликты на Кавказе, который географически примыкает к Ближнему и Среднему Востоку и который близок им в конфессиональном отношении, и другие конфликты. Наличие глобального проекта дает всем этим конфликтам принципиально иную идейную основу, превращая ряд частных конфликтов в «цивилизационное» противостояние и резко расширяя социальную и идейную базу поддержки исламистского проекта.

Таким образом, решение проблем конфликтов выходит на проблему определения политического устройства мира. Сказанное, однако, не означает, что существующие конфликты не следует предотвращать и урегулировать. Речь лишь идет о том, что вряд ли следует ожидать, что проблематика конфликтов перестанет быть глобальной без каких-либо усилий в направлении формирования политической системы мира, в большей степени отвечающей современным реалиям. Более того, даже если представить идеальную ситуацию, что политическая система мира сформирована и удовлетворяет интересам всех акторов мировой политики, то это не означает исчезновения конфликтов (правила и нормы могут нарушаться) и далее. Социально-политические отношения будут развиваться и изменяться, что через какое-то время вновь потребует внесения коррективов в политическую систему. Но для этого все-таки необходимы длительные периоды исторического развития.

Вопросы для обсуждения

1. Когда угроза превращения региональных конфликтов в глобальный путем вовлечения в противостояние сверхдержав миновала, некоторые авторы пришли к выводу о нецелесообразности урегулирования локальных конфликтов вообще, аргументируя это тем, что подобное вмешательство мало эффективно и к тому же связано со слишком большими издержками, которые несет сторона, занимаясь поиском мирного решения. Такую точку зрения высказал в начале 1990-х годов американский исследователь Т. Г. Карпентер¹ (Carpenter, 1991). Согласны ли вы с этим утверждением и почему?
2. Насколько научные достижения в отношении международных конфликтов, полученные в первой половине XX в., а также в годы «холод-

¹ *Carpenter T. G. The New World Disorder // Foreign Policy. 1991. P. 18–37.*

-
- ной войны», возможно использовать сегодня для анализа современных конфликтов?
3. Какие вы бы выделили основные принципы урегулирования современных конфликтов, исходя из тех особенностей, которыми они сегодня обладают?
 4. Правомерно ли столь разные явления, как, например, террористические акты «Аль-Каиды» и погромы в городах Европы в конце 2005 г., объединять в единую категорию «международные конфликты»? Не будет ли продуктивнее рассматривать их по отдельности, в каждом случае давая свои объяснения?

Литература

Ежегодники СИПРИ. М.: Наука.

Кулагин В. М. Международная безопасность. М.: Аспект Пресс, 2006.

Лебедева М. М. Политическое урегулирование конфликтов: Подходы, решения, технологии. М.: Аспект Пресс, 1997.

Фельдман Д. М. Политология конфликта. М.: Стратегия, 1998.

Глава 10. ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЙ ТЕРРОРИЗМ КАК УГРОЗА СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ МИРА

Терроризм — сложное социально-политическое явление, существующее в разных видах и формах, история которого насчитывает века. Кем бы терроризм ни практиковался (отдельными лицами, разного рода организациями, государствами), он являлся одним из средств достижения политических целей и носил не постоянный, а эпизодический характер. Исторически терроризм рассматривался в качестве феномена тактического характера, привязанного к конкретным культурным и географическим условиям и представляющего собой инструмент преимущественно революционной и национальной борьбы.

Долгое время террористический метод использовался для достижения внутривнутриполитических целей. Убийство Цезаря в Римском сенате, убийство якобинского деятеля Марата и террор периода якобинской диктатуры во Франции после революции 1789 г., убийство Александра II, красный и белый террор в годы Гражданской войны в России, террор анархистов и т.д. — яркие примеры внутригосударственного терроризма.

Совершив первый захват гражданского воздушного судна в 1968 г.¹, палестинские террористы из группы «Национальный фронт освобождения Палестины», действовавшей в рамках «Организации освобождения Палестины», вывели терроризм за рамки национальных границ. Сначала палестинский терроризм оставался в пределах ближневосточного региона, будучи, таким образом, региональным. Но уже в 1970-х годах, когда террористические акты стали происходить и в странах Западной Европы, он приобрел международное звучание. Основная цель палестинских террористов — привлечь внимание международной общественности к бедственному положению палестинского народа, страдавшего от действий Израиля. Однако наибольший размах международный терроризм приобрел в 1980-х годах, когда он стал важным элементом внесистемной международной борьбы слабых стран (в частности, Ливии) с западноевропейскими государствами и США. Необходимо, однако, отметить, что международный терроризм 1970–1980-х годов со-

¹ Это был авиалайнер компании «Эль-Аль». «Национальный фронт освобождения Палестины» утверждал, что самолеты «Эль-Аль» — легитимные военные цели, потому что во время войны 1967 г. самолеты этой авиакомпании были задействованы в переброске израильских военных. *Crenshaw, Martha. Why America? The Globalization of Civil War // Current History. 2001. December. P.425.*

хранял свою национальную принадлежность. С одной стороны, сами террористы заявляли о ней вполне открыто, а с другой — национальные государства, поддерживающие террористические группы, не особо скрывали свою деятельность, будучи убежденными, что поддержка со стороны одной из двух сверхдержав того времени — СССР или США — надежный щит от любых нежелательных последствий.

Конец XX в. ознаменовался качественными переменами в области международных отношений и мировой политики — распался Советский Союз. Вместе с ним канула в Лету и биполярная система мира, основанная на противостоянии двух сверхдержав. Стал стремительно набирать обороты процесс глобализации, а на мировой арене негосударственные акторы мировой политики начали теснить национальные государства, что отмечается многими российскими и зарубежными исследователями.

Конец «холодной войны» не принес с собой долгожданного периода международного благоденствия. В начале 1990-х годов феномен международного терроризма был успешно локализован координированными действиями в рамках ООН, но мировое сообщество столкнулось с новыми вызовами и угрозами безопасности. Среди них особое место занимает новый вид терроризма — «транснациональный». События 11 сентября 2001 г. в США, ставшие самыми масштабными террористическими актами за всю историю человечества, наглядно продемонстрировали неподготовленность мирового сообщества к отражению угрозы нового транснационального терроризма, ведущего свою борьбу сразу во многих странах мира и ставящего перед собой глобальные задачи.

Интернационализация террористической деятельности не является нововведением, поскольку терроризм и раньше выходил за пределы национальных границ. Однако современный транснациональный терроризм обладает важной особенностью: в условиях кризиса существующей политической системы мира (подробнее об этом см. главу 13), в основе которой находится модель национального государства, отдельными радикальными группами выдвигается альтернативный проект мирового устройства, опирающийся на традиционные исламские ценности и продвигаемый террористическими методами¹. Именно переустройство политической системы мира и замена ее на более, по их мнению, справедливую, основанную на исламе, является конечной целью Усамы бен Ладена и его последователей в разных частях мира². Таким образом, современный транснациональный терроризм несет угрозу для

¹ *Lebedeva, Marina M.* The Terrorist Threat to the World Political System // Connections. 2007. Iss.1. Winter.

² См., напр.: *Малашенко А.* Исламская альтернатива и исламистский проект. М.: Весь мир, 2006; *Esposito, John L.* Unholy war. Terror in the Name of Islam. New York: Oxford University Press, 2002.

Вестфальской системы национальных государств, вот уже более 350 лет являющейся основой межгосударственного взаимодействия. Угроза уничтожения современной политической системы мира и замены ее на глобальный исламский халифат¹ дает сегодня основания говорить о возможности и необходимости совместной борьбы разных государств с транснациональным терроризмом.

Исходное положение автора: ключевая особенность и главное отличие транснационального терроризма в том, что он борется за осуществление альтернативного глобального проекта политического развития, основанного на традиционных исламских ценностях, при реализации которого современная государственно-центричная политическая система мира прекратит свое существование.

Современный транснациональный терроризм является крайне сложным и многогранным явлением. В подходе к толкованию данного вида терроризма многие специалисты нередко высказывают противоположные мнения. Даже название «транснациональный терроризм» не является общепринятым; многие авторы используют термины «международный терроризм» и «транснациональный терроризм» в качестве синонимов, а в большинстве официальных документов Российской Федерации современный терроризм именуется преимущественно как международный. Какого-либо единого понимания транснационального терроризма на международном уровне также нет. Для разграничения его с международным терроризмом автор предлагает приведенное ниже определение.

Определение автора: транснациональный терроризм — террористическая деятельность, направленная, в конечном итоге, на уничтожение или расшатывание современной политической системы мира.

Само по себе наличие конкурирующих идей будущего политического устройства мира можно расценивать как вполне нормальное явление. Современный мир, по мнению отечественных и зарубежных исследователей, находится после окончания «холодной войны» в переходном состоянии. В условиях доминирования западных стран у представителей мусульманского мира (в политическом отношении оказавшихся во многом на

¹ См., напр.: *Baran, Zeyno. Fighting the War of Ideas // Foreign Affairs. 2005. Vol. 84. Iss. 6. November-December; Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. December 2004 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>.*

«второстепенных ролях») нет возможности значимо влиять на тенденции развития мирополитических процессов. И это несмотря на богатую культуру и историю, а также наличие запасов энергетических ресурсов, столь востребованных в современной мировой экономике, и большой доли молодого населения, полного энергии и надежд на лучшее будущее, не находящихся пока своего применения. Расширение ареала активно продвигаемых западных ценностей нередко рассматривается как попытка подмены традиционных исламских идеалов. Политика западных стран, прежде всего США, предпочитающих в ряде случаев действовать на международной арене силовым методом, в частности в Ираке, также вызывает обеспокоенность мусульманского мира, у которого нет адекватного ответа западной военной мощи. В этой ситуации и рождается внесистемная оппозиция существующей мировой западно-ориентированной политической системе в виде радикального движения, стремящегося террористическими методами изменить сложившуюся ситуацию, чтобы вернуть в краткосрочной перспективе политико-экономическую значимость мусульманским странам, а в долгосрочной перспективе создать глобальный исламский халифат. Помимо явных последователей исламистских террористов, стремящихся к реализации альтернативной политической системы мира в виде всемирного исламского государства, существует значительное число лиц, не разделяющих их конечных целей, но сочувствующих их борьбе за восстановление величия мусульманского мира и не видящих на сегодняшний день других возможностей для изменения сложившейся в мире ситуации. Вышесказанное, однако, не означает отождествления ислама с транснациональным терроризмом, использующим в своей деятельности радикальную исламистскую идеологию и лишь прикрывающимся отдельными, часто искаженными, положениями исламской религии.

Отмечаем тенденцию: транснациональный терроризм стремится к смене современной политической системы мира, считая ее несправедливой; она не отвечает чаяниям и надеждам мусульман, находящихся в ней на второстепенных ролях. Эта идея находит свой отклик в мусульманском мире, в том числе и среди тех, кто не является активным сторонником террористов, но не видит на сегодняшний день другого способа изменения сложившейся ситуации.

В ближайшей перспективе мировому сообществу предстоит решить достаточно сложные и взаимосвязанные задачи.

Во-первых, необходимо бороться с самим террористическим методом — основным объектом многосторонних и внутригосударственных усилий. Это также включает в себя поиск и привлечение к ответственности членов транснациональных террористических организаций, причастных к осуществлению или планированию террористических актов.

Во-вторых, необходимо попытаться разрешить лежащие в основе транснационального терроризма политические проблемы, связанные с существующими противоречиями современного этапа мирового политического развития, чтобы предлагаемая террористами альтернатива политической системы мира потеряла свою привлекательность. Это снизит приток новых рекрутов для террористических организаций и резко сократит число им сочувствующих. У последних появится возможность высказывать свою озабоченность и выдвигать предложения через институционализованные каналы коммуникации. Таким образом, речь идет о поиске приемлемого варианта участия всех культур и цивилизаций, включая исламскую, в процессе общемирового развития.

10.1. Особенности современного транснационального терроризма

Несмотря на все сложности в понимании феномена современного транснационального терроризма, можно выделить некоторые специфические черты, отличающие его от других форм и видов предшествующей террористической деятельности и которые необходимо учитывать при выработке мер по борьбе с ним.

Во-первых, транснациональный терроризм стремится переустроить мир на иных, более справедливых, по мнению террористов, началах, основанных на отдельных положениях ислама. Таким образом, транснациональный терроризм — это метод реализации альтернативного глобального проекта политического развития, что, безусловно, беспрецедентно масштабная задача. Террористы, действующие под флагом радикального ислама, фактически предлагают миру глобальный проект мироустройства, альтернативный западному. По мнению Зейно Барана, «...Запад пытаются втянуть в столкновение между двумя соперничающими идеологиями в исламском мире. Странники первой идеологии верят в то, что ислам можно совместить со светской демократией и основными гражданскими свободами. Странники второй привержены идее замены существующей мировой системы новым халифатом, т.е. глобальным исламским государством»¹. Определяя в качестве стратегической цели создание исламского государства (халифата) на основе радикальной исламистской идеологии и повсеместного введения законов шариата, террористы борются за этот проект. Эта борьба на неопределенно длительное время останется значимым фактором мировой политики².

¹ Baran, Zeyno. Fighting the War of Ideas // Foreign Affairs. 2005. Vol. 84. Iss.6. November-December; см. также: Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. December 2004 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>.

² Малащенко А., Тренин Д. Время юга: Россия в Чечне, Чечня в России. Московский Центр Карнеги. М.: Гендальф, 2002. Гл. 3.

Во-вторых, главные акторы транснационального терроризма — формально негосударственные организации и группы¹, осуществляющие свою деятельность на территории нескольких государств и располагающие достаточно развитой инфраструктурой, включающей в себя органы управления, лагеря для подготовки боевиков и т.д. К структурам такого типа относится наиболее известная исламистская организация «Аль-Каида». Произошли изменения в структуре и функционировании террористических групп. В прошлом террористические организации были закрытыми, подпольными ячейками с иерархической структурой. Во главе стоял лидер, а сами члены организации находились в постоянном контакте между собой. Новейшие террористические организации, например «Аль-Каида», используют децентрализованную, не иерархическую структуру своих ячеек и черпают вдохновение из общей идеологии или религии. Новые структуры в меньшей степени зависят от внутренней организационной динамики для самомотивации и совершения терактов, а также характеризуются децентрализованной организационной схемой с отдельными независимыми группами и скрытыми транснациональными связями.

В-третьих, своей деятельностью транснациональный терроризм угрожает международному правопорядку и безопасности, что всегда наносит ущерб не только нескольким государствам, но и всей политической системе в целом. Это, однако, не означает, что транснациональный терроризм не несет угрозу для внутренней безопасности государств, на территории которых происходят непосредственные теракты.

В-четвертых, между отдельными террористическими организациями налаживается постоянное сотрудничество. В последние годы расширяется практика оказания террористическими организациями взаимной помощи кадровым составом, опытом, военно-техническими средствами и т.д.²

В-пятых, современные террористические акты являются, как правило, крупномасштабными и с большим числом жертв³, т.е. терроризм стал «слепым» или массовым. Отчасти это можно объяснить тем, что в современном религиозно мотивированном терроризме есть четкое деление на «тех, кто с нами, и тех, кто против нас». Последние, естественно, подлежат уничтожению. Кроме того, демократическая форма

¹ Более подробно эта идея развивается в: *Cronin, Audrey Kurth. Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terrorism // Survival. 2002. Vol. 44. Iss. 2. Summer*; Е. М. Примаков говорит о новом терроризме как о «самодостаточном». См.: *Примаков Е. М. Мир после 11 сентября*. М.: Мысль, 2002.

² См., напр.: *Combating Terrorism in a Globalized World. Report by the National War College Student Task Force on Combating Terrorism. Washington D.C.: National War College, 2002. Ch. 2.*

³ Об увеличении количества жертв террористической деятельности в конце XIX в. см.: *Hoffman, Bruce. Terrorism Trends and Prospects / Lesser, Ian O.; Hoffman, Bruce; Arquilla, John; Ronfeldt, David; Zanini, Michele. Countering the New Terrorism. Santa Monica, CA: RAND, 1999.*

правления предполагает наличие полной власти у народа. Соответственно, именно население должно стать главным объектом террора, чтобы впоследствии на выборах и референдумах оно сделало правильные выводы и подчинилось требованиям террористов. Под крупномасштабностью осуществления террора подразумевается широкий размах теракта, нанесенный им значительный ущерб инфраструктуре государства и глубина переживаемого населением драматизма, а также возможные глобальные последствия данного действия. В большинстве громких терактов последних лет (как удавшихся, так и нет) террористические организации активно использовали смертников. Впервые опробованные «Тамильскими тиграми» из Шри-Ланки, а ныне активно используемые, в частности, палестинскими террористическими организациями, террористы-смертники относительно новое явление в терроризме. В 1970–1980-е годы террористы все-таки пытались донести свои требования и остаться при этом в живых. Использование террористов-смертников, вероятно, связано с ужесточением позиции государств по отношению к террористам, заключающейся в отказе от ведения с ними переговоров, и общей тенденцией на их физическое уничтожение¹. Использование террористов-смертников можно считать ответом на усиленные меры по противодействию террористам со стороны государства.

Однако одна из наиболее важных черт современного транснационального терроризма — его исламизация. Почему именно из ислама черпают свое вдохновение транснациональные террористы и почему именно исламским халифатом они предлагают заменить существующую систему национальных государств?

На сегодняшний день каждый пятый житель Земли исповедует ислам. Эта религия децентрализованного типа, где многие аспекты религиозной жизни остаются на усмотрение клерикальной власти на местном или региональном уровне, что позволяет интерпретировать Коран через различные культурные призмы. Однако ислам — это не только религия, а нечто большее. Как отмечает известный американский исследователь ислама Дж. Эспозито, «для большинства мусульман ислам есть всеобщий образ жизни... Ислам для них неотделим от политики, законодательства, образования, общественной жизни и экономики»². По словам другого исследователя, Анвара Абд аль-Малека, «ислам представляет собой скорее социальную концепцию национального порядка, общественной эволюции, прогресса, нежели обычное религиозное течение»³. С этим

¹ Например, спецслужба Израиля «Моссад» многие годы специально выслеживала и уничтожала участников террористической группы «Черный сентябрь», захвативших на Олимпиаде в Мюнхене в 1972 г. группу израильских спортсменов.

² *Esposito, John L. Islam. The Straight Path. New York: Oxford University Press, 1991. P. 156–157.*

³ Цит. по: *Малашенко А. Исламская альтернатива и исламистский проект. М.: Весь мир, 2006. С. 15.*

соглашается и Д. Пайпс: «в отличие от христианства ислам располагает целостной программой для организации общества»¹. Фазлур Рахман отмечает, что Коран, будучи основным источником религиозного закона, не является сводом правил, а скорее моральным кодексом, на базе которого, в свою очередь, можно создать правовую систему². По мнению А. В. Малащенко, «обмирщенность свойственна всем араамическим религиям. Однако в исламе она выглядит наиболее последовательной и радикальной»³. Исламизм, как «политическая активность под эгидой религии»⁴, возник именно потому, что мирское и религиозное в исламе не разобщены, наоборот, являются единым целым. Таким образом, ислам, в отличие от других религий, предполагает и создание совершенно определенной формы общественной жизни, отвечающей основным положениям этой религии.

Внутри самого мусульманского мира исторически сложились две тенденции политического развития: религиозный фундаментализм и светский модернизм. Обе получили сильнейший импульс к развитию после захвата Наполеоном Египта в 1798 г., шокировавшего Оттоманскую империю и весь мусульманский мир. На данный кризис были предложены два ответа. Первый заключался в модернизации: Ближний Восток защищает себя от актов агрессии, «догнав» Запад, особенно в области военной науки и технологии. Другой ответ заключался в фундаментализме: Ближний Восток оградит себя от нападений, отойдя на свои сильные оборонительные позиции, возвратившись к чистому исламу VII в., существовавшего во времена пророка Мухаммеда и его последователей.

Эти две тенденции развития имеют различные внутренние характеристики. Фундаментализм, сегодня именуемый исламизмом или «политическим исламом», сосредотачивает основное внимание на всемирном исламском сообществе (умме). Ислам — его основа и отличительная черта. Свою политическую легитимность он основывает на прошлом величии и священных писаниях, где пытается найти истинно исламские решения современным проблемам. Призывы вернуться к чистому исламу времен пророка Мохаммеда и его последователей звучали на протяжении истории ислама не единожды. Эти ценности, идеализированные современными исламистами, включают строгое следование законам шариата (исламским законам), воссоздание халифата, окончательно распавшегося в 1924 г., и создание имамата. Другие отличительные черты исламизма заключаются во взимании налогов в соответствии с положениями Корана, религиозном контроле за образованием, тра-

¹ Цит. по: Малащенко А. Исламская альтернатива и исламистский проект. М.: Весь мир, 2006. С. 15.

² Major Themes of the Qur'an — Minneapolis, Minn.: Bibliotheca Islamica, 1980.

³ Малащенко А. Указ. соч. С. 14.

⁴ Там же. С. 46.

диционной роли для женщин, как воспитание детей и сохранение домашнего очага, а также желания добиваться всего этого насильственным путем. Ранним представителем движения такого типа был ученый XIV в. Таки аль-Дин ибн Таймийя из Дамаска. Он говорил о необходимости возвращения к основополагающим текстам ислама — Корану и хадисам (изречение, одобрение или действия пророка Мохаммеда) накануне разорительного вторжения монголов. Другой пример — ваххабитское течение середины XVIII в., созданное реформистски настроенным суннитским клириком Мухаммедом Абд аль-Ваххабом. Ваххабизм требовал тщательного очищения ислама, возвращения к истокам веры и поиска истинно исламского решения современных проблем. Ибн Абд аль-Ваххаб хотел очистить ислам от современных добавлений и вернуться к текстам Корана и хадисов. Пробразом многих современных исламистских организаций можно считать созданную в 1920-е годы организацию «Братья-мусульмане». Возникнув как религиозная организация по «исправлению нравов» мусульман, «Братья-мусульмане» быстро превратилась в подобие политической партии с четкой идеологией. «В исламе религия неотделима от государства, от политики. Истинный мусульманин не тот, кто только молится Аллаху. Он должен жить проблемами всего мусульманства и бороться за то, чтобы окружающее общество жило по шариату, а единственной конституцией государства был Коран», — писал лидер организации Хасан аль-Банна¹.

Светский модернизм иногда называют светским национализмом или — в арабских странах — арабским национализмом. Основная его характеристика — решение современных проблем он ищет вовне, преимущественно в западной цивилизации. В своем современном виде он характеризуется упором на какую-то отдельную национальную общность, а его политическая легитимность основана на реформах и нововведениях. Он принимает западные идеологии (как, например, социализм, элементы парламентской демократии, светское образование западного типа, отдельные социальные реформы и более свободные формы одежды); допускает и даже поддерживает ограниченное участие женщин в общественной жизни, включая государственное управление.

В рамках светского модернизма в мусульманских странах предпринимались достаточно успешные попытки модернизации. Ранние примеры включают в себя принятие Османской империей в XV в. стрелкового оружия, пришедшего из Китая. В XIX в. проведена всеобщая модернизация Египта. В результате он стал ведущей в военном и экономическом аспектах державой Ближнего Востока, получив даже возможность угрожать своему номинальному суверену — османскому султану.

¹ Цит. по: Кудрявцев А. В. Исламский терроризм: История болезни // НГ Религии. 2002. 19 июня.

Исламский фундаментализм и светский модернизм в принципе не являются взаимоисключающими. Ислам — элемент идеологической платформы модернизма, но не ее основание. Фундаменталисты же готовы использовать западные оружейные технологии и западную медицину, так же как и новейшие средства телекоммуникаций, например Интернет, но принимают в штыки светскую западную систему образования, а также политические и социальные реформы.

Соперничество этих двух тенденций развития можно достаточно легко проследить в современном Ближнем Востоке. Современные светские режимы существуют в Египте, Ливии, Пакистане, Сирии. До недавнего времени такой режим существовал и в Ираке. Исламские режимы включают Иран, Саудовскую Аравию, Объединенные Арабские Эмираты, а также Афганистан под властью исламистского движения «Талибан». Эти разные подходы создают и раздели внутри государств. Так, светскому правительству Египта во главе с президентом страны Хосни Мубараком бросает вызов исламистская организация «Братья-мусульмане». Палестина, по сути, разделена между светским националистическим движением «Организация освобождения Палестины» и исламистскими группами «Хамас» и «Исламский джихад». В Ливане сосуществуют как светские христиане и мусульмане-сунниты, так и шиитское исламистское движение «Хезболла».

Точка зрения автора: американская администрация поступила недальновидно, решив одновременно бороться с исламистской «Аль-Каидой» в Афганистане и со светским режимом Саддама Хусейна в Ираке. В результате США стало не на кого опереться в мусульманском мире, а реализовать свой собственный проект либерально-демократического мусульманского общества на примере Ирака у них не получается. Свержение Саддама Хусейна сыграло на руку исламистам, так как усилиями Америки устранен враждебный им светский режим.

Почему же светский модернизм не смог взять верх над исламским фундаментализмом? Отчасти ответ кроется в неприятии обоими классического западного либерализма. Светские правители мусульманского мира недолюбливают либерализм за его пропаганду открытого общества и ограниченной роли государства, за подотчетность правительства избирателям и за свободный выбор политических пристрастий. Кроме того, ислам это религия, которая так или иначе служит сохранению экономической отсталости (как это было с иудаизмом до того, как появились его современные интерпретации с целью достижения экономического прогресса), так как запрещает товарно-денежные отношения, обрекая своих последователей на экономическую отсталость в совре-

менном капиталоемком мире. Отсутствие политического плюрализма, способного генерировать новые идеи для дальнейшего политического развития, незавершенность, половинчатость, а также подчас невозможность многих важных экономических реформ, подавление индивидуальной предпринимательской инициативы, имущественное расслоение общества и т.д. привели в светских мусульманских государствах к вполне прогнозируемой политической и экономической стагнации, из которой пока нет выхода.

Все эти трудности модернизации способствовали расширению социальной и идейной основы исламского фундаментализма, в том числе в его радикальном варианте — исламизме¹. Элите светских мусульманских государств вменялось в вину забвение исламской религиозной традиции и излишнее стремление перенять модель западного либерального общества, которое исламские фундаменталисты отвергали за индивидуализм, разделение власти и церкви, гражданское общество, управляемое светскими законами, свободный выбор вероисповедания и т.д.

Создание общемусульманского, тем более всемирного исламского государства на сегодняшний день невозможно. Тем не менее исламисты «попытались сформировать конфедерацию своих единомышленников во многих мусульманских странах и обществах»². На настоящий момент существует не менее полутысячи объединений сектантского типа, самые известные из которых — «Аль-Каида» и «Всемирный фронт борьбы против иудеев и крестоносцев», созданные бен Ладеном в 1988 и 1998 гг. соответственно, египетские «Аль-джихад», «Аль-Джамаа аль-Исламия», действующая в Ираке «Ансар аль-ислам», «Исламское движение Узбекистана» и т.д. Этот терроризм правомерно квалифицировать как исламистский, поскольку он связан с деятельностью экстремистских группировок и вписывается в логику радикальных течений исламской религии.

Сказанное выше дает определенное представление, почему именно мусульманская общность явилась той питательной средой, которая в силу ряда социально-экономических, психологических и иных причин сделала террор на международном уровне средством борьбы с западной системой ценностей, включая политическую систему мира как таковую. Экстремизм и терроризм в исламском мире проистекают не из самого ислама, а из суммы факторов, создающих благоприятную почву для терроризма в ряде государств этого мира.

¹ Малащенко А. Исламская альтернатива и исламистский проект. М.: Весь мир, 2006. С. 85.

² Gregorian V. Islam. A Mosaic, not a Monolith. Washington D.C.: Brookings Institute Press, 2004. P. 78.

10.2. Причины транснациональной террористической активности на рубеже XX–XXI веков

События 11 сентября 2001 г. дали новый импульс к тому, чтобы политики, исследователи, обозреватели и эксперты с новой силой стали обсуждать причины террористической деятельности. Существует немалое количество попыток объяснить общие причины террористической активности, которые представляют ценный материал, необходимый для понимания природы современной террористической угрозы¹.

После распада биполярной системы международные отношения находятся в переходном состоянии, что отмечается западными и отечественными исследователями. Размывание Вестфальской государственноцентричной политической системы мира, на основных принципах которой международные отношения существуют уже почти 360 лет, приводит к появлению новых транснациональных акторов международных отношений, таких, например, как транснациональные корпорации, неправительственные международные организации, внутрисубъективные регионы и даже отдельные индивиды. Государство, оставаясь ведущим актором на мировой арене, уже более не обладает монополией на международную деятельность, как это было ранее. Более того, целый ряд государств уже проигрывает по своему экономическому потенциалу крупным транснациональным компаниям. Становится очевидным, что государственноцентричная политическая структура мира требует, как минимум, адаптации к сложившейся ситуации и, как максимум, замены на новую, в полной мере отражающую современное положение дел в международной сфере.

В этот период неопределенности относительно будущего мировой политической системы и возникает альтернативный проект мирового политического устройства, призванный заменить западную модель национального государства, предполагающий создание глобального исламского халифата и продвигаемый террористическими методами². Существует целый ряд подходов к объяснению причин возникновения этого транснационального террористического движения именно в мусульманском мире, но среди высказываемых гипотез можно выделить три основные, на которые обращает свое внимание М. М. Лебедева, анализируя принципы развития конфликтов XXI в., к которым она относит и современный транснациональный терроризм³.

¹ См., напр.: *Cronin, Audrey Kurth*. Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terrorism // *Survival*. 2002. Vol. 44. Iss.2. Summer; *Crenshaw, Martha*. The Causes of Terrorism // *Comparative Politics*. 1981. July; *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind* / Ed. by Reich, Walter. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1998.

² *Lebedeva, Marina M.* The Terrorist Threat to the World Political System // *Connections*. 2007. Iss.1. Winter.

³ См.: *Лебедева М. М.* Рефлексия конфликтов: Новое качество «старых» ситуаций // *Экономика и политика в современных международных конфликтах* / Отв. ред. А. Д. Богатуров. М.: Издательство ЛКИ, 2008.

Первая исходит из существования между западными и исламскими мирами фундаментальных непримиримых ценностных противоречий. Эта гипотеза основывается на идее возможного межцивилизационного конфликта, выдвинутой американским политологом Самюэлем Хантингтоном на страницах журнала *Foreign Affairs* в 1993 г. в статье «Столкновение цивилизаций?»¹. Основная идея С. Хантингтона: существует растущая культурная, а также идеологическая несовместимость между христианской и мусульманской цивилизациями, что приведет в итоге к следующему большому противостоянию после окончания «холодной войны», где, с одной стороны, будет представлен воинствующий ислам, а с другой — модернизационная либеральная модель, отстаиваемая западными странами. Если истоки современной угрозы транснационального терроризма действительно находятся в ценностной плоскости, то побороть эту угрозу в краткосрочной перспективе вряд ли удастся. Если С. Хантингтон прав, что грядет масштабный межцивилизационный конфликт, предвестником которого выступает транснациональный терроризм, то, чтобы успешно справиться с этой проблемой, западному миру необходимо применить классический силовой инструментарий подавления сопротивления.

Близким к идее С. Хантингтона о «столкновении цивилизаций» можно считать и предположение, что транснациональный терроризм — это реакция отторжения на происходящий в мире процесс вестернизации. Она (в отличие от глобализации) является достаточно старым явлением, подразумевающим под собой распространение социальных, экономических и политических современных западных ценностей и структур в мире (капитализма, рационализма, индустриализации, бюрократизма, языка, культуры и т.д.), в первую очередь американских. Процессы вестернизации мешают развитию местных культур, подавляют идентичность. Действия исламского фундаментализма, идеологически подпитывающего транснациональный терроризм, возможно, являются реакцией на попытку вестернизации мусульманского мира со стороны западных стран, прежде всего США. Обострение противоречий происходит не на межконфессиональной основе, а в результате реакции на попытки вестернизации мусульманского мира, все более настроенного на реализацию собственного глобального проекта, альтернативного западному².

¹ *Huntington, Samuel P. The Clash of Civilization? // Foreign Affairs. 1993. Vol. 72. Iss. 3. Summer; Huntington, Samuel P. The Clash of Civilization and the Remaking of World Order New York: Simon and Schuster, 1996.*

² *Мировой порядок после терактов в США: Проблемы и перспективы. Комитет внешнеполитического планирования и Институт прокризисных исследований, 2002 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://oedipus.ru/bxod/read.php?sname=tema&articlealias=world>.*

Вторая гипотеза относительно объяснения причин возникновения транснационального терроризма находится в экономической плоскости: он [терроризм] является реакцией на возрастающий разрыв между развитыми и развивающимися странами и, в частности, на международные силы глобализации¹. Глобализация — чрезмерно популяризированный, расплывчатый и часто неправильно употребляемый термин. Одна из ее форм — процесс формирования в мировом масштабе единого финансово-информационного и экономического пространства на основе новых информационных технологий². Главным барьером к участию в данном процессе является низкий уровень образования и бедность, характерная для развивающегося мира и мешающая ему пользоваться результатами процесса глобализации. Единство рынка обеспечивает всеобщую и небывалую остроту конкуренции, в которой выигрывают промышленно развитые страны. Как результат, современные процессы приводят к ухудшению условий существования основной (и при этом все время увеличивающейся) части человечества за счет ускорения развития и роста благосостояния его абсолютного меньшинства — «золотого миллиарда». В силу особенностей исторического развития наибольшая часть бедного населения сегодня проживает именно в мусульманских странах. Современный мир стал подобен пирамиде: вершина — группа высокоразвитых индустриальных государств; ниже — страны среднего уровня. Вместе они составляют всего одну десятую человечества. Внизу пирамиды — остальной мир, т.е. оставшиеся девять десятых населения Земли. Именно здесь появились и активизировались силы, которые воспринимают такую цивилизационную конструкцию как социально несправедливую. Не имея возможности применить легитимные способы борьбы с формирующимся мировым порядком и в силу своего исторического, политического и социального развития, а также явного превосходства западной военной машины, они выбирают террористический метод, мотивируя это необходимостью защиты исламских ценностей. Однако здесь связь непосредственно с исламом менее очевидна. Это больше связано с социально-экономическим положением мусульман, условиями их жизни, которые ежедневно воспроизводят питательную среду для произрастания и укрепления чувства несправедливости.

Терроризм против США и западного мира можно рассматривать как форму протеста против глобализации, которую западные страны активно

¹ *Мирский Г. И.* Дракон встает на дыбы (О международном терроризме) // Мировая экономика и международные отношения. 2002. № 3; *Иноземцев В. Л.* Глобализация по-американски как альтернатива вестернизации // Космополис. 2003/2004. № 4; *Иноземцев В. Л.* Терроризм как антипод глобализации // Независимая газета. 2005. 26 сентября.

² *Делягин М.* 11 сентября 2001 года: Завершение формирования постсоветского пространства // Свободная мысль XXI. 2002. № 1.

пропагандируют, и растущего мирового социально-экономического расслоения. Однако не стоит переоценивать значимость данного фактора, тем более его абсолютизировать. Мусульманские страны нельзя отнести, даже чисто географически, к «глобальному Югу». Они располагаются в так называемой буферной зоне между «Севером» и «Югом». Транснациональный терроризм рожден далеко не нищетой и не стремлением обездоленных добиться более высокого уровня жизни. Как пишет Г. И. Мирский, «проблематика нищеты и материальной отсталости не занимает в идеологии экстремистов центрального места, да и сами они не относятся к выходцам из беднейших слоев населения»¹.

Третья выдвигаемая гипотеза: причины транснационального терроризма кроются в ответной реакции на гегемонистскую, одностороннюю и часто несправедливую внешнюю политику США, что вызывает недовольство во многих частях мира². Например, М. Креншо считает, что современные проявления терроризма — это результат экспансии гражданской войны в мировой системе³. По ее мнению, большая подверженность США проявлениям транснационального терроризма стала результатом их усиливающегося влияния за рубежом, а террористические атаки на интересы США — попыткой добиться радикальных политических изменений в других странах. М. Креншо рассматривает террористические акты, в частности события 11 сентября 2001 г., как «стратегическую реакцию на американское влияние в контексте глобализовавшейся гражданской войны»⁴. С этим отчасти соглашается и Е. М. Примаков: «Неурегулированность региональных конфликтов, особенно ближневосточного, создает благоприятную почву для распространения международного терроризма»⁵.

Предстоит проделать колоссальную работу на уровне анализа международной системы, чтобы подтвердить или опровергнуть выдвинутые гипотезы. Эти направления анализа не получили своего развития во многом из-за того, что исследования терроризма и международных отношений практически никогда не пересекаются, а разные видения проблем и методов привели к формированию устоявшихся точек зрения и мнений, превалирующих в каждой из областей исследования.

¹ Мирский Г. И. «Политический ислам» и западное общество // Полис. 2002. № 1; Подробное исследование на тему взаимосвязи терроризма и бедности представлено в: *Piazza, James A. Rooted in Poverty? Terrorism, Poor Economic Development, and Social Cleavages // Terrorism and Political Violence. 2006. Vol. 18.*

² См., напр.: *Pillar, Paul. Terrorism and U.S. Foreign Policy. Washington D.C.: Brookings Institution, 2004.*

³ *Crenshaw, Martha. Why America? The Globalization of Civil War // Current History. 2001. December.*

⁴ *Ibid. P. 427.*

⁵ *Примаков Е. М. Мир после 11 сентября. М.: Мысль, 2002. С. 13.*

Однако, помимо возможных причин транснациональной террористической активности, есть ряд факторов, напрямую вытекающих из существующей государственноцентричной политической системы мира, способствовавших тому, что транснациональные террористы имели в 1990-е годы относительную свободу действий. В результате эрозии Вестфальской политической системы мира на мировую арену вышли новые транснациональные акторы, активно влияющие на мировые политические процессы. Однако государства не всегда учитывают эти изменения, продолжают действовать согласно старой, привычной им модели, где ведущими акторами на мировой арене являются исключительно национальные государства, а все остальные лишь их «марионетки». Это отражается и на проблеме борьбы с терроризмом. До сих пор политика США по вопросам борьбы с транснациональным терроризмом четко отражает модель, согласно которой государства спонсируют и контролируют транснациональных террористов. Например, в своем обращении к нации 10 января 2007 г. президент США Джордж Буш прямо обвинил Сирию и Иран в помощи террористическим группам в Ираке и обещал положить конец этой практике¹. Такое видение проблемы может оказаться анахронизмом, от которого придется в дальнейшем отказаться в силу новых обстоятельств. Нет, например, неопровержимых свидетельств того, что «Аль-Каида» когда-либо получала государственную поддержку. Более того, она сама заменила собой государство. Сначала в Судане, а потом и в Афганистане «Аль-Каида» взяла на себя традиционные элементы государственного суверенитета, включая контроль над частью территории и населения, а также отчасти монополию на применение насилия. Однако Афганистан так и не попал в список государств, поддерживающих терроризм, составляемый Государственным департаментом США, а «Аль-Каида» не входила в список иностранных террористических организаций вплоть до 1999 г. Твердо укоренившееся убеждение, что война на международной арене может вестись только между государствами, в силу которого созданы сложные и негибкие бюрократические структуры по предотвращению межгосударственных войн, может помешать принятию действенных мер в ответ на нетрадиционную и беспрецедентную опасность транснационального терроризма. Конечная цель «Аль-Каиды» и ассоциированных с ней групп заключается в подрыве целостности и значимости института государства, чего можно добиться демонстрацией его несостоятельности в защите своих граждан от любых форм агрессии. Таким образом, эта форма терроризма — угроза суверенитету и легитимности самого государства². Гораздо

¹ President's Address to the Nation. January 10th, 2007 // The White House. Mode of access [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.html>.

² Более подробно об этом см.: *Cronin, Audrey Kurth. Rethinking Sovereignty: American Strategy in the Age of Terrorism // Survival. 2002. Vol. 44. Iss. 2. Summer.*

проще принять теорию, что за существующими угрозами и вызовами стоят конкретные государства, так как уже накоплен большой опыт в международных взаимоотношениях, включающий, в том числе, и целый спектр силовых мер. Кроме того, государства можно относительно легко сдерживать. В случае с эволюционирующим транснациональным терроризмом подобное видение проблемы, скорее всего, окажется ложным, что непременно повлечет за собой политические ошибки и просчеты.

Террористическая деятельность, развиваясь на протяжении всей истории человечества, сегодня под влиянием объективных мировых процессов глобализации и научно-технического прогресса стала представлять собой принципиально новое явление. Современный транснациональный терроризм ставит перед собой действительно глобальные задачи ликвидации существующей политической системы мира и замены ее на другую, основанную на отдельных положениях ислама, считая существующий порядок несправедливым по отношению к быстроразвивающемуся и активно растущему мусульманскому сообществу. Необходимость такого проекта, который пытаются реализовать транснациональные террористы, может быть вызвана как непримиримыми межцивилизационными противоречиями, так и увеличивающимся разрывом между бедными странами (многие из них находятся в мусульманском мире) и богатыми государствами, использующими все преимущества глобализирующегося мира. Угроза уничтожения современной системы международных отношений, существующей уже более 350 лет и являющейся на сегодняшний день универсальной основой взаимоотношений между государствами всего мира, должна стать сплачивающим фактором для всех стран в деле преодоления транснациональной террористической угрозы в XXI в. На международном уровне не пришло осознание, что транснациональный терроризм представляет угрозу современной государственноцентричной политической системе мира, т.е., в конечном итоге, угрозу существованию национальных государств. Здесь наиболее уязвимыми должны чувствовать себя мусульманские государства, которые, по мнению транснациональных террористов, действуют по указке западных стран и подлежат замене на истинно исламские режимы¹. В долгосрочной перспективе террористы добиваются, чтобы весь мир превратился в глобальный исламский халифат. В результате существующая политическая система мира с национальным государством в качестве структурной единицы, а также вся система принципов выстраивания внутри- и внешнеполитических отношений исчезнет.

¹ См.: *Anonymous (Scheuer, Michael)*. Imperial Hubris: Why the West Is Losing the War on Terror. Washington D.C.: Brassey's Inc., 2004. P. 210.

Практические антитеррористические действия, предпринятые после событий 11 сентября 2001 г., продемонстрировали, что они направлены на недопущение террористической деятельности как таковой и осуждение ее как неправомерного метода политической борьбы. Однако только противодействие террористическому методу не способно решить проблему транснационального терроризма. Терроризм остается феноменом сферы политической. Таким образом, без попытки разрешения политических проблем, приведших к возникновению транснационального терроризма, борьба с ним никогда не будет в полной мере успешной.

Фиксируем противоречие: современная антитеррористическая стратегия строится преимущественно вокруг недопустимости использования и осуждения террористического метода как такового, в то время как решению политических проблем, лежащих в основе современной террористической деятельности, уделяется явно недостаточное внимание.

Для эффективной борьбы с терроризмом необходим комплекс антитеррористических мер вокруг центрального политического элемента — модернизированной политической системы мира. Надо найти приемлемую для всех формулу, чтобы попытки реформировать политическую систему мира, если они все-таки будут предприняты в недалеком будущем, не выглядели как уступка террористам, а рассматривались как объективная необходимость современного этапа мирового развития. Таким образом, будущая формула успешной антитеррористической борьбы с транснациональным терроризмом должна быть двуединой. С одной стороны, необходимы усилия по адаптации современной политической системы мира к реалиям сегодняшнего дня, чтобы все ее элементы, в том числе в мусульманском мире, чувствовали себя активно включенными в мировые политические процессы. С другой стороны, эти действия нужно сопровождать комплексом мероприятий по недопущению террористической деятельности, наказание за которую должно быть неотвратимым вне зависимости от ее мотивации.

Вопросы для обсуждения

1. Правомерно ли сегодня утверждать, что в мусульманском мире происходит подъем исламизма? Насколько реальной вам кажется возможность воссоздания исламского халифата на территории ряда мусульманских стран? Какие страны и регионы, с вашей точки зрения, наиболее подвержены исламистской угрозе?
2. Какие из особенностей современного транснационального терроризма вам кажутся наиболее важными с точки зрения выстраивания борьбы с ним? Правильно ли сегодня международное сообщество ведет борьбу с ним?

-
- бу с террористическим методом? Какие еще действия необходимо предпринять?
3. Есть ли какие-либо действия, предприняв которые ведущие мировые державы смогут поспособствовать продвижению светского модернизма в мусульманском мире? Возможна ли демократизация мусульманского мира в западном понимании или американский проект в Ираке обречен на поражение? Какие положительные моменты демократизации мусульманского мира вы можете выделить?
 4. Можете ли вы предложить альтернативные мнения представленным в данной главе объяснениям террористической активности в конце XX — начале XXI в.? Какой из предложенных вариантов в большей степени отражает реальность и почему?
 5. Как нужно адаптировать или реформировать существующую политическую систему мира, чтобы она отражала, в том числе, взгляды и интересы мусульманского мира? Возможны ли вообще такая адаптация и реформа?

Литература

- Малашенко А.* Исламская альтернатива и исламистский проект. М.: Весь мир, 2006.
- Современный терроризм: Состояние и перспективы / Отв. ред. Е. И. Степанова. Институт социологии РАН. Центр Конфликтологии. М.: Эдиториал УРСС, 2000.
- Терроризм в современном мире: Истоки, сущность, направления и угрозы / Отв. ред. В. В. Витюк, Э. А. Паин. М.: Ин-т социологии РАН, 2003.
- Baran, Zeyno.* Fighting the War of Ideas // *Foreign Affairs*. 2005. Vol. 84. Iss. 6. November-December.
- Lebedeva, Marina M.* The Terrorist Threat to the World Political System // *Connections*. 2007. Iss. 1. Winter.

Глава 11. ЛИЦО ГЛОБАЛИЗАЦИИ: ВПЕЧАТЛЕНИЯ И ФАКТЫ

Анализ современных глобальных проблем мировой политики неизбежно окрашен субъективными восприятиями исследователей, которые часто приходят к разным, подчас противоположным выводам относительно их значимости, приоритетности, логики развития и влияния на мировое взаимодействие. Такие расхождения объясняются различиями мировоззренческих позиций исследователей, приверженностями той или иной теории мировой политики и международных отношений, нередко доминирующим на данный момент общественным мнением, чувствами национального патриотизма или другими мотивами. Довольно часто искаженные результаты анализа проистекают и из того, что сам процесс исследования сливается с поиском набора аргументов в поддержку того или иного уже избранного политического курса. В конечном итоге это подменяет независимость и беспристрастность анализа. Таланты пропагандиста востребованы и высоко ценятся. Но это другая профессия, отличная от функций аналитика.

Есть и другая причина преимущественно алармистского взгляда на нынешнее состояние мира. Большинство граждан формирует свои представления на основе материалов средств массовой информации. Но специфика журналистики — привлекать внимание к тревожным проблемам, кризисным ситуациям с благородной целью мобилизации сил на борьбу с ними. Кроме того, негативные новости продаются лучше позитивных. Воссоздание более сбалансированной картины мира или конкретной проблемы скорее задача аналитиков.

Конструктивисты правы в том, что верное или искаженное восприятие мира существенно влияет на ход мировой политики. Но мировое взаимодействие, в конечном счете, развивается по объективным законам, и слишком большой зазор между объективностью и ее искаженным восприятием может существенно снизить эффективность участия в мировой политике, а иногда приводить к трагическим результатам.

Не стоит питать иллюзий относительно того, что единожды будет создана «единственно верная» и единодушно принятая методология анализа мирового взаимодействия. Но задача аналитика — включить в процесс исследования как можно больше фактических, в первую очередь статистических данных, особенно тех, которые противоречат устоявшемуся восприятию той или иной проблемы, как можно объективнее взвесить аргументы тех участников дискуссии, которые расходятся с непреложными истинами.

В настоящей главе проанализированы состояние и тенденции *социально-экономической глобализации, глобальной безопасности и глобальной управляемости*, сравнены некоторые алармистские и более оптимистические мнения по этим проблемам.

Критики и защитники глобализации

Символом глобализации в 1980-х годах был предшественник нынешней Всемирной торговой организации переговорный режим Генерального соглашения по торговле и тарифам (ГАТТ). По аналогии с популярным тогда персонажем японских фильмов зловредным монстром Годзиллой противники глобализации окрестили ее «ГАТТзиллой» и приписывали ей все недостатки мирового экономического развития. Утверждалось, что глобализация выгодна исключительно западным транснациональным корпорациям, ведет к усилению эксплуатации Западом развивающихся стран, поляризации бедности и богатства, хищнического отношения к природе и т.д.

В лагерь противников глобализации входят такие известные лица, как выдающийся лингвист левых политических взглядов Н. Чомски, философы Ж. Деррида, М. Фуко, ультраправый политик П. Бьюкенен, лидер движения за права потребителей в США Р. Найдер, в прошлом один из руководителей Всемирного банка Дж. Стиглиц. По ряду вопросов к ним примыкают и некоторые лидеры транснационального бизнеса, например Дж. Сорос. Претензии к глобализации выдвигают и Всемирный фонд дикой природы, и американские профсоюзы. Знак равенства между глобализацией и неокOLONIALИЗМОМ ставят Кастро, Чавес, Мугабе. Когда в 2001 г. в Давосе проходила очередная встреча в рамках Всемирного экономического форума, в Порту-Алегри в Бразилии собрался Всемирный социальный форум, объединивший весь спектр антиглобалистских сил, который проводится теперь ежегодно.

В России превалирует в лучшем случае сдержанное отношение к глобализации, нередко сопрягаемое с антиамериканскими и антизападными настроениями. Как правило, глобализация признается как данность с акцентом на большое число порождаемых ею негативных последствий. Но при этом отрицается эффективность ее либеральной парадигмы и выдвигаются требования относительно придания этому процессу «человеческого лица». Наиболее репрезентативным в этом отношении изданием остается коллективный труд «Грани глобализации. Трудные вопросы современного развития», подготовленный Горбачев-Фондом¹. Несомненный интерес для сторонников точки зрения альтерглобалистов, как в последнее время предпочитают называть себя уме-

¹ Грани глобализации. Трудные вопросы современного развития. (С предисловием и послесловием М. С. Горбачева). М.: Альпина Паблишер, 2003.

ренные антиглобалисты, представляет изданная Центром исследований постиндустриального общества в 2007 г. русская версия «Атласа» редакции французской газеты *Le Monde diplomatique*¹. Несомненное достоинство этого издания — широкий круг фактической информации о глобальных проблемах, часто выполненной в наглядном картографическом формате.

Вместе с тем в последнее время начинают появляться публикации, не отрицающие проблемности глобализации, но привлекающие внимание к ее позитивным последствиям. Это работа одного из патриархов экономической науки, американца индийского происхождения профессора Колумбийского университета Дж. Бхагвати «В защиту глобализации»²: «Я настаиваю на ошибочности мнения, будто глобализация антигуманна. Оно составляет один из главных пунктов популярной антиглобалистской риторики и стало опасным клише. Однако это ложная тревога. У глобализации уже *есть* “человеческое лицо”, а мы можем сделать его более симпатичным» (с. 3).

В 2007 г. опубликовано исследование известного эксперта по вопросам экологии и устойчивого экономического развития доктора И. Гоклани «Улучшающееся состояние мира. Почему мы живем дольше, здоровее и комфортнее на более чистой планете»³. Рецензент книги лауреат Нобелевской премии по экономике Р. Фогель считает: «Этот оптимистический взгляд о влиянии экономического роста и технологических перемен на благосостояние человечества является эффективной прививкой от предсказаний неминуемого пришествия эры уныния и обреченности».

Гипотеза автора: позитивные результаты глобализации в сумме перевешивают ее недостатки.

Действительно, недостатка в предсказаниях различного рода экономических, экологических, энергетических и других апокалипсисов не наблюдается. Еще 200 лет назад шотландский монах, по совместительству экономист и политолог Мальтус предрек неизбежное вымирание человечества в результате опережения темпов роста народонаселения планеты по сравнению с темпами прироста производства продуктов питания. Не меньшую обреченность вызывали в Великобритании в начале XIX в. и расчеты, согласно которым большие города вскоре ста-

¹ Атлас. *Le Monde diplomatique*. Центр исследования постиндустриального общества. М., 2007.

² *Бхагвати, Джагдипи*. В защиту глобализации. М.: Научно-изд. центр «Ладомир», 2005.

³ *Goklany, Indur*. The Improving State of the World. Why We are Living Longer, Healthier, More Comfortable Lives on a Cleaner Planet. CATO Institute, Washington, D.C. 2007.

нут непригодными к проживанию, поскольку в результате резкого увеличения числа конских упряжек улицы их будут завалены непреодолимыми горами конского навоза, который не будут успевать вывозить. В 1970-х годах большое число специалистов по климату предсказывали скорое наступление очередного малого ледникового периода, поразившего европейцев в середине прошлого тысячелетия. В 1990-х годах главную озабоченность у экологов вызывали «озонные дыры». Сегодня, судя по опросам мирового общественного мнения, серьезное беспокойство вызывают проблемы глобального потепления, бедности, терроризма, распространения оружия массового уничтожения, кризиса международного права и международных организаций.

11.1. Новая структура глобального мира

Уже при первых попытках определить тенденции общемирового благосостояния и благосостояния различных частей народонаселения мира мы сталкиваемся с тем, что нынешние экономические реалии не укладываются в классификационные понятия даже не столь отдаленного прошлого, которыми мы продолжаем по инерции пользоваться. Часто мы оперируем агрегатными показателями для всех развивающихся стран, хотя тренды и показатели для Южной Кореи, Китая и Бангладеш или большинства стран Африки южнее Сахары, относимых в эту категорию, существенно разнятся.

Во второй половине XX в. было принято деление мира на три составляющие: «первый мир» буржуазно-демократического капитализма («Запад»); «второй мир» политического социализма и экономик центрального планирования («Восток»); «третий мир» «развивающихся» стран, заимствовавших отдельные политические и экономические характеристики первых двух миров и стремившихся дистанцироваться от вовлеченности в противостояние между ними. С распадом «социалистического содружества» и СССР «второй мир», казалось, ушел навсегда. От него сохранились лишь КНР, КНДР, Куба. Но вскоре и самый крупный осколок этого мира — Китай — начал дрейфовать, по крайней мере, в экономическом отношении от прежней парадигмы развития. Значительная часть «второго мира» (например, страны Центральной и Восточной Европы) примкнула к «первому миру». Часть постсоциалистических стран застряла на «нейтральной полосе». В последнее время их именуют «переходными странами», или странами «авторитарного капитализма». Особую нишу занимают трудно модернизирующиеся «энергопроизводящие» страны, например, большинство стран—членов ОПЭК. Нередко конкретные страны относят одновременно к нескольким категориям. Например, Россия, обладающая постиндустриальным потенциалом, является членом «Большой восьмерки»; по темпам роста и по доходам на душу населения она относится к верхнему слою разви-

вающихся стран; по своей экономической модели близко примыкает к «энергопроизводящим» странам.

Такую новую экономическую дробность мирового пространства попытались «укрупнить» разделением его на «Север» и «Юг». Что касается определения ареала «Севера», то здесь разногласия минимальные — к этой категории относят постиндустриальные экономики буржуазно-демократических стран. В основном это члены Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). По классификации ООН¹ в эту категорию входят 42 страны, которые определяют как «развитые страны». Труднее обстоит дело с демаркацией ареала «Юга». Часто в него включают все остальные 168 стран мира, которые именуются как «развивающиеся». Но эта общая категория далеко не единообразна. Она по принципу «матрешки» состоит из ряда других подкатегорий. Отдельно в верхнем диапазоне развивающихся стран стоят «новые индустриальные» экономики (например, Сингапур, Южная Корея, Тайвань, Сянган), которые логичнее отнести в «северную» группу «развитых стран». К другой подгруппе «развивающихся» стран относят «быстро развивающиеся» крупные экономики. С «легкой руки» экспертов компании «Бритиш Петролиум» в нее включают страны БРИК (Бразилия, Россия, Индия, Китай). Многие специалисты добавляют сюда ЮАР, Мексику, Чили, Польшу и некоторые другие страны.

Из общего числа «развивающихся» стран особо выделяют подгруппу 50 «наименее развитых стран», в основном большинство стран Африки южнее Сахары (за исключением ЮАР, Ботсваны, Экваториальной Гвинеи, Намибии, Габона), а также Афганистан, Бангладеш, Йемен, Камбоджу, Лаос, Мьянму, Гаити, Тимор-Леште, некоторые островные страны Океании. Доход на душу населения в этой подгруппе колеблется в диапазоне 1000 долл.

Уточнение понятий: деление мирового социально-экономического пространства на «Север» и «Юг» не отражает его нового формирующегося многообразия. Более корректным было бы рассмотрение трех крупных категорий этого пространства: развитого постиндустриального мира («Севера»), наименее развитого мира («Юга») и динамично развивающегося индустриального мира («Среднего мира»).

Задача тщательного научно обоснованного определения новой структуры экономического, да и политического пространства мирового взаимодействия еще ждет своих исследователей. Приведенный выше

¹ См., напр.: UNCTAD. Development and Globalization: Facts and Figures. 2008 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://globstat.unctad.org/html/index.html>.

краткий обзор предпринят с целью подготовки исходного методологического плацдарма для выявления влияния глобализации на различные составляющие мирового сообщества. Для этих целей можно принять деление мира на три крупные категории:

- «развитую» часть («Север») с численностью населения примерно 1 млрд из 6,7 млрд народонаселения земного шара, на которую приходится примерно 60% мирового валового продукта;
- «наименее развитую» часть человечества в социально-экономическом плане (2 млрд человек), на нее приходится около 1% мирового валового продукта; именно эту беднейшую часть мира и составляет сегодняшний глобальный «Юг»;
- всю оставшуюся часть человечества между этими социально-экономическими полюсами (3,7 млрд человек), на которую приходится 39% мирового валового продукта, можно отнести к «развивающемуся» миру; хотя этот глобальный «средний класс» очень неоднороден, но у его действующих лиц больше общего друг с другом и отличий, как от богатого «Севера», так и от бедного «Юга»¹.

Современный глобальный мир в исторической ретроспективе

Влияние индустриальной революции, особенно глобализации, хорошо иллюстрирует динамика развития экономического благосостояния мира в исторической ретроспективе. На протяжении первого тысячелетия средний доход на душу населения (в постоянных долларах США 1990 г.) во всем мире составлял 400–500 долл. в год. К 1800 г. он возрос незначительно — до 650 долл. Но в 1900 г. в результате индустриальной модернизации он составлял уже 1500 долл. В 1990 г., вскоре после начала нынешнего этапа глобализации — 5200 долл., в 2001 г. — 6000 долл., в 2005 г. — 7716 долл. Таким образом, можно констатировать совпадающее с глобализацией беспрецедентное за всю мировую историю ускорение роста среднего уровня благосостояния человечества.

На протяжении большей части последних двух тысячелетий наблюдалось относительное равенство благосостояния различных континентов — они все были почти одинаково бедными. Начиная с 1500 г. вперед начинают выходить два региона — Китай и Европа. Но на рубеже XVII–XVIII вв. траектории их развития расходятся. До начала 1980-х годов китайская экономика большей частью стагнирует. Что же касается Европы, то с развитием промышленной революции в начале XIX в. она уходит «в отрыв» от других регионов. Со временем ее догоняют и пере-

¹ Разные исследователи, да и международные институты довольно часто руководствуются различными методологическими подходами к делению глобального социально-экономического пространства, оперируют различными статистическими данными и в результате этого нередко приходят к несовпадающим выводам.

гоняют США. В этот же период происходит «перелив» индустриализации в колонии. Колонии с выходцами из Европы (Канада, Австралия, Новая Зеландия) «богатеют» быстрее, азиатские колонии (Индия, Юго-Восточная Азия) несколько медленнее и еще медленнее — большинство африканских колоний.

Сейчас трудно ответить на вопрос, насколько европейская колонизация ускорила или замедлила развитие колоний по сравнению с гипотетической ситуацией их независимого развития. Но с освобождением от колониальной зависимости в конце 1940-х — начале 1950-х годов азиатских, а в 1960-х годах африканских народов темпы их экономического развития в основном снизились. С началом глобализации в 1980-х годах «азиатские тигры», а затем с некоторым лагом латиноамериканские страны, Китай, Индия и ряд других стран начинают развиваться темпами, опережающими развитый мир.

Своеобразной была траектория развития России. Результаты реформ Петра I и Александра II, бурное развитие капитализма в конце XIX — начале XX в. позволили России приблизиться к экономикам европейских стран. По оценкам, ее ВВП перед началом Первой мировой войны составлял порядка 5% мирового валового продукта. После колоссальных потерь в ходе Первой мировой и Гражданской войн введение государственной собственности и системы центрального планирования первоначально позволило СССР развиваться сверхвысокими темпами. Но за это пришлось заплатить крайне высокую цену принудительного труда и разорения сельского хозяйства. Вторая мировая война отбросила советскую экономику далеко назад. Трудности послевоенного восстановления народного хозяйства усугубились огромными расходами на гонку вооружений в годы «холодной войны». По самым скромным оценкам они существенно превышали 20% ВВП. США в среднем за эти годы выделяли на гонку вооружений 6%. В сочетании с неэффективностью экономики центрального планирования бремя военных расходов по существу разрушило советскую экономику. Ошибочным является впечатление, что военный паритет между СССР и США в годы «холодной войны» базировался на паритете экономическом. На самом деле доля СССР (беспрецедентно милитаризованная) в 1970-х годах составляла в мировом валовом продукте примерно 5%, а США — 30%. Распад СССР и переход России на капиталистические формы ведения хозяйства первоначально привели к резкому (примерно на 40%) падению ВВП. Восстановление началось лишь после еще одного болезненного удара — дефолта 1998 г. К сегодняшнему дню экономика восстановилась до уровня 1990 г. и продолжает развиваться высокими темпами (6–7%). Примерно по такой же траектории двигались и другие социалистические страны.

К 2005 г. мировой валовой продукт между крупнейшими экономиками распределялся следующим образом: США — 23%; ЕС — 24 (вклю-

чая Германию — 4,6, Великобританию — 3,5, Францию — 3,4, Италию — 3,0%); Китай — 9,7; Япония — 7,0; Индия — 4,3; Россия — 3,1; Бразилия — 2,9%¹. Ввиду значительного отличия стран по численности населения важным индикатором благосостояния государств является ежегодный доход на душу населения. В том же 2005 г. он существенно отличался по странам, представляющим различные уровни развития: США — 42; Германия — 30; Япония — 30; Россия — 12; Китай — 4; Индия — 2; Эфиопия — 0,6; Зимбабве — 0,5; Либерия — 0,4 тыс. долл.

11.2. «Второе поколение» социально-экономической глобализации

Одним из главных обвинений в адрес глобализации являются доводы относительно того, что беднейшая часть человечества не получает никаких выгод от нее и продолжает жить в условиях абсолютной бедности. Статистические данные показывают, что с 1950 г. население земного шара выросло на 150%, а среднее потребление продуктов питания по калорийности в расчете на душу населения увеличилось на 30%. При этом их реальная стоимость сократилась на 75%. Цифры указывают, что больше всего потребление продуктов питания возросло в странах, которые мы называем развивающимися. С 1970 по 2000 г. население «развивающегося» и «неразвивающегося» миров выросло на 83%, а доля недоедающих сократилась от этого почти удвоившегося числа людей на 15%, но увеличилась в абсолютных цифрах. В 1960 г. Китай пережил масштабный голод, в результате которого умерло около 30 млн человек. С той поры население этой страны выросло вдвое, а потребление продуктов питания опережает этот рост. Аналогичные процессы развиваются в Индии, постсоветских государствах. Сегодняшнее повышение мировых цен на продукты питания помимо отведения все большей части посевных площадей под культуры, являющиеся сырьем для производства биотоплива, объясняется резким повышением потребления в Китае, Индии и ряде других ранее недоедавших стран. Теперь эти страны могут себе это позволить в результате быстрого экономического роста.

За последние полвека детская смертность в мире сократилась в три раза. В 1900 г. средняя продолжительность жизни составляла 31 год;

¹ World Bank. 2005 International Comparison Program [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.worldbank.org/data/icp>. Это данные при пересчете произведенных товаров и услуг по паритету покупательной способности (ППС), который складывается из их стоимости, если бы за них заплатили по мировым ценам. Поскольку в развивающихся странах внутренние цены ниже мировых, их ВВП при подсчете по ППС увеличивается по сравнению с результатами калькуляции по обменным курсам, например, по отношению к доллару США. Кроме того, надо иметь в виду, что эти данные отражают стоимость товаров и услуг, произведенных лишь за один год, при этом не учитываются функционирующие активы, накопленные за предыдущие годы.

к 1985 г. она выросла до 63 лет, а к 2003 г. — до 66,8 лет. С 1970 г. уровень неграмотности сократился с 46 до 18%. Среди грамотных существенно выросла доля людей со средним и высшим образованием.

Очевидно, что развитый мир приблизился к потолку насыщения продуктами питания, профилактики детской смертности, продолжительности жизни, грамотности значительно раньше. Его доля в вышеуказанных результатах последних лет, особенно с учетом того, что численность его населения составляет около 15% народонаселения планеты, не столь велика. Эти позитивные тенденции затронули, за определенными исключениями, весь остальной мир. Утверждения, что за время развития процессов глобализации большая часть земель стала жить хуже, не соответствуют действительности.

Нетерпимое исключение составляют «черные дыры» абсолютной бедности. Речь идет о большинстве наименее развитых стран Африки южнее Сахары и отдельных странах на других континентах. Население этой группы составляет примерно 500 млн человек. Но в данных международных организаций о численности людей, живущих на 1–2 долл. в день, как правило, приводится цифра от 1 до 2 млрд человек. Дело в том, что в эту категорию живущих в абсолютной бедности включают часть самого бедного населения других, более благополучных по сравнению с «наименее развитыми» развивающихся стран. Наибольшее число мировых бедняков приходится на беднейшую часть населения Индии и Китая, хотя средний доход на душу населения в этих странах составляет 2126 и 4091 долл. соответственно. Не следует забывать, что фактический бюджет жителей Земли существенно ниже национального дохода на душу населения, хотя связь между этими показателями имеется.

Если предположить, что сегодняшние темпы роста Китая и Индии сохранятся на прежнем уровне, в ближайшие годы можно ожидать значительного сокращения числа людей, живущих в условиях абсолютной бедности, в этих двух наиболее масштабных ареалах бедности, следовательно, и в мире в целом.

Сложнее обстоит дело с регионом Африки южнее Сахары. Большинство его стран уже после приобретения независимости сорвались в «штопор» нищеты. Это произошло в результате полураспада государственности, неэффективного управления, огромных потерь населения от СПИДа, малярии, туберкулеза. А главное — из-за опустошительных гражданских и межгосударственных войн, в результате которых континент потерял около 10 млн человек, а число внутренних беженцев значительно превысило эту цифру.

Сегодня появляются некоторые надежды на перспективу перелома сложившейся ситуации. В Дарфуре все еще продолжается истребление населения, в анархию погрузилась Сомали, экономика Зимбабве на грани коллапса. Неустойчива ситуация в ряде других стран. Но в целом

«Великая африканская война» завершена. Миротворческие миссии ООН и Африканского Союза берут под контроль еще тлеющие ее очаги. Постепенно лишаются власти некоторые диктаторы, восстанавливается государственность и хотя бы примитивная хозяйственная инфраструктура. Списание долгов, основные потоки помощи по линии государств и неправительственных организаций в рамках «Программы тысячелетия», хотя и отстают от заявленных сумм, уже начинают приносить первые, хотя и весьма скромные результаты. Но очевидно, что еще длительное время этот регион будет переживать драматические времена. Исследуя историю самоуничтожения стран и народов этого региона, трудно найти свидетельства того, что его причины — глобализация. Скорее наоборот, подключение Африки к процессам глобализации дает ей надежду, которая уже реализуется, например, Китаем, Индией, ЮАР и рядом других стран, в том числе и на Африканском континенте.

Самый «забойный» аргумент критиков глобализации — обвинения в том, что она способствует расширению разрыва между «бедными» и «богатыми» в мире в целом, а также внутри отдельных стран. Действительно, до недавней поры развитые страны получали значительно более весомые и быстрые выгоды от глобализации и разрыв с остальным миром, особенно с ее наименее развитой частью, достиг беспрецедентных размеров. Но значит ли это, что «Север» добился этого за счет остальной части мира? Если придерживаться марксистской точки зрения, ответ будет утвердительным. Но если вспомнить доводы Смита и Риккардо, становится очевидным, что участие в глобализации вовсе не похоже на игру «с нулевым результатом», когда величина выигрыша одного игрока равна размеру проигрыша другого. И это доказывает статистика самого последнего времени. По данным ЮНКТАД, отрыв «развитой» от остальной части мира, в том числе и наименее развитой, по доходу на душу населения с 1990 по 2006 г. в абсолютных цифрах вырос с 20 до 26 тыс. долл., но в 1990 г. разрыв составлял 20,4 раза, а в 2006 г. он сократился до 16,1 раза. Это произошло в результате того, что душевой ВВП в развитом мире с 2003 г. рос на 2% в год, а всего остального мира на 6–7%. Генеральный секретарь ЮНКТАД С. Панитчпаки считает, что зарождается «второе поколение» глобализации, когда развивающийся мир все в большей степени становится ее «вторым локомотивом»: «Одной из отличительных особенностей этого этапа глобализации является экономическая многополярность, в которой Юг играет значительную роль».

Часто ТНК, работающие в «развивающемся» мире, обвиняются в своекорыстии и погоне за прибылью. С этим невозможно спорить. Но при этом они: создают там новые рабочие места, более высоко оплачиваемые, чем на национальных предприятиях аналогичного профиля; платят налоги в местные бюджеты; внедряют более высокие технологии; помогают продвижению произведенной продукции на мировые

рынки. «Охота» за прямыми иностранными инвестициями считается одной из главных обязанностей руководителей почти всех стран мира.

Отмечаем тенденцию: с начала 2000-х годов формируется новый этап, или «новое поколение» глобализации.

Наконец, никто из критиков глобализации не может ответить на простой вопрос, какой разрыв можно считать справедливым и приемлемым. История знает примеры, когда введение экономического равенства, принципа «экспроприировать и поделить» приводило национальные экономики к полному краху. Кроме того, мы наблюдаем зарождение ТНК «южного» происхождения, которые все больше расширяют свои сферы влияния, в том числе и на «Севере».

Если взглянуть внимательно, социально-экономическое личико «ГАТТзилы» глобализации не так уж уродливо.

11.3. После «холодной войны» мир стал опаснее?

Постановка вопросительного знака после этого подзаголовка многие сочтут признаком слабоумия автора. Какие могут быть сомнения, если большинство не только простых граждан, но и специалистов с ностальгией вспоминает «предсказуемую», «стабильную», а значит, «более безопасную» систему мирового взаимодействия той поры. Сегодня к традиционным угрозам межгосударственного соперничества добавились «новые угрозы», часто исходящие от негосударственных транснациональных действующих лиц. Надежды 1990-х годов на более безопасный мир сегодня характеризуют не иначе как «иллюзорными». Однако более детальное рассмотрение глобального поля безопасности рисует не столь безнадежную картину.

Бухгалтерия военной безопасности

В разгар «холодной войны» мир, по подсчетам *Стокгольмского международного института исследований проблем мира* (СИПРИ)¹, тратил на вооружения 8,2% мирового валового продукта, а сегодня — около 3%. Военные расходы США, РФ, КНР, Индии, ряда арабских и других стран возросли за последние годы в абсолютном исчислении, но их доля по отношению к национальным ВВП на протяжении многих лет остается в разумном диапазоне. Например, военный бюджет США, на который приходится около 50% мировых военных расходов, даже с учетом финансирования масштабных кампаний в Ираке и Афганистане весит до

¹ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.sipri.org>.

4,5% от американского ВВП. В годы президентства Эйзенхауэра его доля поднималась до 10%. Доля военного бюджета России сегодня составляет около 2,8% от ВВП. В разгар «холодной войны» она была выше 20%. Таким образом, можно констатировать: модернизация вооружений продолжается, но признаков их гонки пока не просматривается. Военное бремя остается существенным, но стало значительно легче по сравнению с тем, которое человечеству приходилось нести в годы «холодной войны».

После 1990 г. численность вооруженных сил, в том числе и размещенных за рубежом, количество военных баз сократились существенно. Технологическая емкость обычных вооружений в результате развертывания космических сетевых эшелонов, совершенствования высокоточных боевых систем повышается. Но после окончания «холодной войны» только в Европе уничтожено несколько десятков тысяч тяжелых вооружений. Несмотря на известные разногласия по поводу Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), его участники не выбрали большинство из причитающихся им по этому договору квот. Мировая торговля оружием со времен «холодной войны» сократилась по объемам вдвое.

С другой стороны, происходит поступательное расширение НАТО. Одни называют это продвижением на Восток, другие — бегством ряда восточноевропейских стран на Запад. Послевоенный баланс в Европе по обычным вооружениям изменился кардинально. В годы «холодной войны» силы Варшавского договора превосходили потенциал НАТО по обычным вооружениям в три раза. Сокращения тяжелых вооружений по Договору ДОВСЕ должны были привести эти силы к паритету на более низком уровне. Но распад Варшавского договора, вывод советских войск из Восточной Европы, две волны и третий этап расширения НАТО зеркально по сравнению с временами «холодной войны» изменили соотношение между объединенным потенциалом НАТО, с одной стороны, и вооруженными силами Российской Федерации западнее Урала — с другой. Сегодня НАТО превосходит Россию по обычным вооружениям в 3–4 раза. Дополнительные силы стран *Организации договора о коллективной безопасности* (ОДКБ), большинство из которых находится за восточными пределами Европы, этот дисбаланс не исправляют. Военный союз с Китаем маловероятен, равно как и вступление России в НАТО. Одностороннее снижение военного потенциала членами НАТО возможно, но до определенного предела, поскольку более радикальные сокращения означали бы для ряда членов этой организации практическую ликвидацию их вооруженных сил, которые, как они заявляют, необходимы им для выполнения задач и за пределами Европы. Решение о восстановлении баланса Россией в одностороннем

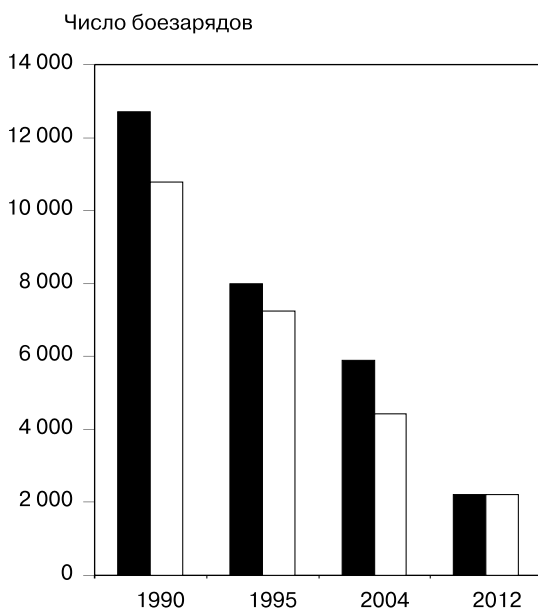


Рис. 2. Стратегические наступательные вооружения США и СССР/РФ:

■ — США; □ — СССР/РФ

порядке потребовало бы от нее колоссальных затрат. Но при этом вероятность крупного вооруженного конфликта между НАТО и Россией тоже невелика. Как и в годы «холодной войны», это почти неминуемо привело бы к абсолютно неприемлемому для обеих сторон ядерному столкновению. Парадигма взаимного сдерживания по принципу «взаимного ядерного уничтожения» продолжает функционировать. Но на «заднем плане» и более низком уровне.

С момента подписания в 1990 г. *Договора о сокращении наступательных вооружений (СНВ 1)* число стратегических ядерных боезарядов США и РФ сокращено больше чем в два раза — в совокупности примерно на 12 тыс. единиц. По подписанному в 2002 г. *Договору о сокращении стратегических наступательных потенциалов (СНП)* к 2012 г. планируется сократить сегодняшние уровни еще почти втрое — до примерно 2 тыс. стратегических ядерных боезарядов для каждой из сторон (рис. 2). За время после окончания «холодной войны» США и РФ по принципу взаимного примера (без формального договора) существенно сократили свои запасы и тактического ядерного оружия.

Негативным моментом для центрального стратегического баланса стал выход США из Договора по противоракетной обороне (ПРО) и развертывание позиционных районов национальной противоракетной

обороны на Аляске, в Калифорнии (в целом 22 ракеты-перехватчика) и на кораблях у берегов Северной Кореи (совместно с Японией). Наибольшую озабоченность в России вызвали планы размещения 10 противоракет в Польше и РЛС в Венгрии. Однако ряд военных специалистов считает, что без дальнейшего масштабного наращивания числа позиционных районов и ракет-перехватчиков на многие порядки американская система ПРО не сможет качественно обесценить российский потенциал стратегических наступательных вооружений. Особенно с учетом заявленного российским руководством оснащения их новыми «маневрирующими» боеголовками ракет, способными «пробить» любую противоракетную оборону. Как считает генерал-майор В. Дворкин, в недавнем прошлом начальник исследовательского института Минобороны, занимавшегося проблемами анализа стратегических потенциалов, «Россия в любом случае, при равенстве или неравенстве потенциалов ядерного сдерживания с США, при любой прогнозируемой в обозримой перспективе ПРО США и НАТО и возможностях обычного высокоточного оружия, сохранит такой потенциал ответного удара, что никакому сумасшедшему не придет в голову мысль не только о военном столкновении с нами, но и о том, чтобы угрожать нападением».

Реальная угроза переместилась в плоскость распространения *оружия массового уничтожения* (ОМУ). Помимо США, РФ, Великобритании, Франции, КНР ядерное оружие в последнее время приобрели Израиль, Индия, Пакистан, Северная Корея. Растут опасения по поводу обогащения урана в Иране. Не исключается вероятность попадания ядерных боезарядов в руки террористов. Но и здесь не все так беспросветно.

За этот же период удалось добиться отказа ЮАР от имевшегося у нее ядерного оружия, уничтожения иракских протоядерных объектов в ходе Первой войны в Персидском заливе в 1991 г., свертывания ядерных программ Алжира, фактического выкупа программ разработки ОМУ у Ливии, продвижения переговоров о закрытии ядерных объектов КНДР, разгрома транснациональной сети пакистанца Хана, занимавшейся подпольной торговлей ядерным оборудованием, создания и развития международной системы контрраспространения. Полным ходом идет ликвидация химического оружия.

После окончания «холодной войны» и последовавшего за ней дополнительного всплеска внутренних вооруженных конфликтов, особенно на постсоветском и постюгославском пространствах, более чем вдвое снизилось число внутренних вооруженных конфликтов и существенно возросло количество миротворческих миссий (рис. 3). Резко сократилось число жертв в таких конфликтах. Более редкими стали случаи геноцида и других массовых истреблений гражданского населения. В 1990 г. насчитывалось десять таких случаев. Сегодня в эту категорию можно отнести только ситуацию в Дарфуре. Столь же радикаль-

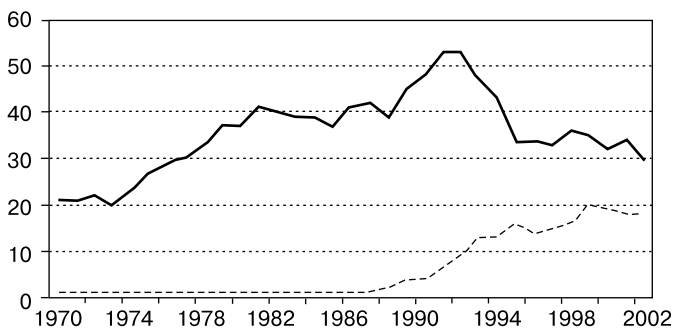


Рис. 3. Динамика внутренних вооруженных конфликтов и миротворчества:
 — число вооруженных конфликтов; ---- — число действующих миссий ООН по поддержанию мира и миростроительству, развернутых в контексте вооруженных конфликтов
Источник: Кафедра исследований проблем мира и конфликтов Упсальского университета и Международный институт мира в Осло.

но сократилось число военных переворотов в мире (с 25 в 1963 г. до 3 в 2005 г.)¹.

Нельзя игнорировать и то, что наряду со смещением центра тяжести на «новые угрозы» в мире сохраняется существенный потенциал традиционных, «старых угроз» межгосударственной военно-политической конфликтности. Об этом свидетельствуют уже имевшие место после окончания «холодной войны» случаи крупных вооруженных конфликтов между НАТО и Союзной республикой Югославия, Ираком, Афганистаном и США, Индией и Пакистаном, Израилем и Ливаном, Грузией и Россией, а также высокая вероятность таких конфликтов в будущем, например, между США, Израилем и Ираном. Подготовка и модернизация вооруженных сил большинства государств ведется не только с прицелом борьбы с транснациональными «новыми угрозами», но и с учетом возможных крупномасштабных конфликтов или войн с другими государствами.

Заметным исключением среди угроз международной военно-политической безопасности является транснациональный терроризм. Растет число терактов и жертв от них в Пакистане, Афганистане, сохраняются угрозы во всех регионах мира. Но одновременно наметился некоторый спад террористической активности в Ираке, Израиле, Ливане, Йемене. Силы безопасности в США, РФ, европейских странах демонстрируют существенно более высокую эффективность в предотвраще-

¹ Более подробные статистические данные о состоянии «безопасности человека» можно найти в: Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century. Oxford: Oxford University Press, 2005 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.humansecurityreport.info/>.

нии террористических актов. За последние годы создана разветвленная политико-правовая и организационная международная система борьбы с терроризмом. Складывается глобальный консенсус относительно недопустимости государственной поддержки терроризма. При этом надо помнить (как это ни кощунственно звучит), что жертвами терроризма ежегодно становятся несколько тысяч человек, а жертвами других видов политического насилия десятки тысяч, не говоря о сотнях тысяч жертв эпидемий, природных катастроф.

Правда, оппоненты такой точки зрения, если они даже согласятся с приведенными выше цифрами и аргументами, неизбежно укажут, что такая тенденция в области военной безопасности компенсируется возрастанием числа и масштабности угроз в других сферах мирового взаимодействия, ранее относившихся к сфере «низкой» или «гражданской» политики. Действительно, стало модным рассматривать по существу все проблемные вопросы мировой политики под углом зрения безопасности — от экономической, энергетической, продовольственной, культурной до безопасности отдельных видов фауны и флоры. Ряд этих проблем детально анализируется в других главах. Поэтому ограничимся только несколькими короткими соображениями.

Точка зрения автора: по составу и ролям действующих лиц, набору и характеру угроз, воздействию новых мегатрендов мировой политики формируется новое качество системы глобальной безопасности мира, которое трудно поддается анализу с использованием традиционных категорий времен «холодной войны» или более ранних периодов Вестфальской системы международных отношений.

Парадигмы военной и, скажем, экологической безопасности по характеру угроз, логике и средствам противодействия им качественно отличаются друг от друга. Отнесения в категорию безопасности («секьюризации») могут заслуживать только сегменты «гражданских» проблем, способные привести к использованию или угрозе использования вооруженной силы. Например, применительно к области энергетики такими ситуациями могут быть случаи блокирования жизненно важных маршрутов поставок энергоносителей, как это было в годы ирано-иракской войны, когда обе стороны грозили закрыть международный Ормузский пролив. Но не все многообразие мирового взаимодействия в сфере энергетики можно объяснить парадигмой военной безопасности.

Возникает вопрос, почему именно сейчас появилось желание рассматривать все большее число проблем в верхней части повестки дня мировой политики и под углом зрения безопасности. Например, проблему «продовольственной безопасности». Сегодня мировая ситуация с продовольствием на несколько порядков благополучнее, чем в 1960-х

годах, когда этот вопрос, тем не менее, оставался на периферии общественного внимания. Может быть, причина в том, что мир стал безопаснее в военном отношении по сравнению с временами «холодной войны» и у него появились возможности вывести на более высокий уровень проблемы, ранее относимые к категории «низкой политики»?

Стал ли мир настолько безопасным в военном отношении, как надеялись в момент завершения «холодной войны»? Нет, конечно. Но цифры указывают, что в ряде областей произошли обнадеживающие изменения.

11.4. Глобальная управляемость

Многие исследователи в России и за рубежом приходят к справедливому заключению о кризисе международного права и о серьезных недостатках в деятельности ООН. Международное право претерпело существенные изменения с момента возникновения в его современном виде после Вестфальского мира 360 лет назад. Переломные моменты истории: Венский конгресс 1815 г., отразивший качественные изменения мировой политики после периода наполеоновских войн; Версальский договор 1919 г.; создание Лиги Наций после Первой мировой войны и, наконец, создание ООН в 1945 г. после окончания Второй мировой войны. С той поры завершение колониальной эры, большого коммунистического эксперимента, кардинальные технологические прорывы и бурное развитие процессов глобализации внесли качественные изменения в парадигму мирового взаимодействия.

Гипотеза автора: «вертикаль» системы международного публичного права и Совет Безопасности ООН переживают серьезный кризис, но одновременно развивается и укрепляется «горизонталь» глобальной управляемости.

Но после окончания «холодной войны» не было глобальных конференций или комплексных соглашений о приведении международного права в соответствие с качественными изменениями в мировой политике. Что называется, «по умолчанию», решено возродить принципы, заложенные более 60 лет назад в Уставе ООН, что не могло не привести к конфликтам и напряженностям в реализации таких пар, как суверенитет и вмешательство, право народов на самоопределение и территориальная целостность, право на свободный выбор политической системы и неприемлемость тиранических, например фашистских, режимов. Возникли проблемы и с составом Совета Безопасности, постоянные члены которого, обладающие правом вето, были в свое время определены с учетом их вклада во Вторую мировую войну, что не соответствует сегодняшним реалиям расстановки сил в мире. Например, Индия с на-

селением более 1 млрд человек, обладающая ядерным оружием и развивающаяся высокими темпами, или Япония — третья по удельному весу экономика мира, представители таких континентов, как Латинская Америка или Африка, имеющие существенный потенциал влияния на мировую политику, в эту категорию не входят. Более того, ряд стран мира, прежде всего США, в последние годы предпочитают действовать в обход Совета Безопасности¹.

Наиболее радикальные исследователи приходят к выводу: ООН не оправдывает возлагавшихся на нее надежд, а международное право уступило место праву сильного, подрывающего управляемость мира и ведущего человечество к международной анархии. Снова звучат ностальгические нотки по поводу «стабильности» международно-правовой системы в годы «холодной войны».

ООН вчера и сегодня

Но при всех очевидных проблемах и недостатках можно утверждать, что сегодня ООН функционирует эффективнее, чем во времена «холодной войны». С 1945 по 1990 г. Совету Безопасности удалось только дважды принять решения в рамках центральной главы VII, констатировавшие факт «нарушения мира» и санкционировавшие применение международных или национальных вооруженных сил, т.е. «право на вмешательство». Первый раз — против Северной Кореи в 1950 г., что объясняется отсутствием представителя СССР в СБ, который бойкотировал заседания в момент принятия этого решения. Вторично единогласия постоянных членов СБ такого важного решения удалось достичь в 1982 г. в связи с захватом Аргентиной Фолклендских островов. Если иметь в виду, что за этот же период развязано около 80 войн, во многих из которых так или иначе участвовали и постоянные члены Совета Безопасности, то придется признать, что механизм коллективного обеспечения мира и безопасности ООН на протяжении 45 лет не работал вовсе.

За последние 18 лет имело место два хорошо известных случая вооруженного вмешательства без санкции Совета Безопасности: бомбардировка силами НАТО Союзной Республики Югославии в 1999 г. и вторжение США и их союзников по коалиции в Ирак в 2003 г. Ряд западных политиков и юристов относят в эту же категорию и «операцию по принуждению к миру», предпринятую РФ против Грузии в августе 2008 г. и не получившую санкции на это от Совета Безопасности ООН. Российская сторона, со своей стороны, считает, что она действовала в соответствии с предусмотренным статьей 51 Устава ООН правом на самообо-

¹ Подробнее о проблемах ООН и путях их решения см.: Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: Наша общая ответственность». 1 декабря 2004 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/secureworld>.

рону для защиты российских миротворцев в Южной Осетии и проживающих там граждан РФ.

Но за тот же период Совету Безопасности более чем в десяти случаях удавалось добиваться консенсуса и санкционировать международное вооруженное вмешательство для пресечения «нарушения мира и международной безопасности» в соответствии с главой VII Устава ООН — от «Бури в пустыне» в 1990 г. до операции против режима «талибов» в Афганистане в 2001 г. Случаи применения вето полностью не изжиты, но если в период «холодной войны» к нему прибегали в среднем 5,7 раза в год, то в последние годы этот показатель снизился до 1,7.

Качественно изменилась ситуация в сфере миротворчества. С 1956 г. довольно часто использовались контингенты наблюдателей ООН, или «голубые каски». Но в лучшем случае они лишь регистрировали случаи нарушения перемирий в конфликтах и докладывали о них в штаб-квартиру. Такие контингенты могли применять личное оружие только в качестве средства собственной защиты. Их деятельность прекращалась по первому требованию одной из конфликтующих сторон. После окончания «холодной войны» удалось перейти от наблюдения за перемириями к более масштабным и долгосрочным операциям по поддержанию мира и миростроительству. Миссии получили мандат по защите мирного населения и в определенных случаях по принуждению к миру с использованием тяжелых вооружений. В состав сил по проведению таких операций включаются гражданские специалисты, на которых возлагается задача восстановления гражданской инфраструктуры, восстановление самоуправления. Миссии координируют свою деятельность с международными благотворительными организациями. Такая новая формула миротворчества в значительной степени способствовала урегулированию застаревших и кровопролитных конфликтов и началу миростроительства, например, в Камбодже, Анголе, Демократической Республике Конго, Либерии, Кот д'Ивуаре, Сьерра-Леоне, Центральной Африканской Республике, Чаде, Тиморе-Лешти, на юге Судана, Гаити. Конфликты еще не потушены в Дарфуре, Шри-Ланке и ряде других стран, но успехи миротворчества и миростроительства ООН впечатляют.

Учреждение по решению СБ ООН Международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии, по Руанде, а также трибуналов в Тиморе-Лешти, Сьерра-Леоне, Камбодже являются предупреждением и действенным фактором по предотвращению геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности.

Существенно повысилась эффективность Программы развития ООН, Управления Верховного комиссара по делам беженцев, Детского фонда ООН, таких специализированных организаций семьи ООН, как Всемирная организация здравоохранения, Продовольственная и сельскохозяйственная организация. МАГАТЭ была присуждена Нобелевская премия мира.

Реформа ООН и кодификация новых норм международного права абсолютно необходимы. Но не следует торопиться списывать со счетов современную международно-правовую систему. Пока ей нет лучшей замены. Кроме того, в последнее время ей свойственны не только недостатки, но и бегло перечисленные выше достижения.

Транснациональное самоуправление

Выше мы обсуждали межгосударственную систему регулирования мировой политики и сферу международного публичного права. Но развитие процессов глобализации привело к созданию, развитию и уплотнению сети разнообразных транснациональных режимов мирового самоуправления. Поэтому более предпочтителен термин «глобальная управляемость», а не «глобальное управление». Он точнее отражает не «руление» мировыми делами группой самых могущественных государств и межгосударственных институтов, а стремительно расширяющуюся область «местного самоуправления» глобального гражданского общества.

За последние десятилетия сформировалась и развивается сеть межгосударственного регулирования в рамках региональных интеграционных организаций ЕС, АСЕАН, ШОС, МЕРКАСУР, НАФТА, АТЭС, а также отношений между ними. По мере того как развивающиеся государства набирают экономический и политический вес, расширяется «клуб» государств, существенно влияющих на управление мировым взаимодействием. Все больший масштаб приобретает полуавтономное от государств транснациональное взаимодействие штатов, областей, крупных городов, создающих разнообразные режимы его регулирования.

Отличительная особенность влияния глобализации в том, что «вертикаль» межгосударственного регулирования дополняется все более уплотняющейся «горизонталью» субгосударственного транснационального саморегулирования.

К этой сфере следует отнести редко обсуждаемую, но крайне важную область международного частного права, регулирующего стремительно растущий в условиях глобальной взаимозависимости объем хозяйственных связей человечества на всех уровнях ниже межгосударственного. Несмотря на конфликтные ситуации, степень исполнения норм международного частного права значительно выше обязательности международного публичного права.

Все более влиятельными становятся транснациональные неправительственные организации¹. Хотя во времена кризисов и крупных кон-

¹ Подходы к роли негосударственных акторов в процессе формирования современной системы глобальной управляемости проанализированы в коллективной монографии: «Приватизация» мировой политики: Локальные действия — глобальные результаты. М.: МГИМО, 2008.

фликтных ситуаций транснациональные корпорации ищут защиту у государств, с территории которых они ведут свою родословную, большую часть времени они функционируют как автономные акторы, «не знающие роду и племени». Именно в этом качестве ТНК, на долю которых приходится производство около 20% мирового валового продукта и значительно более весомая доля мировой торговли, оказывают независимое влияние на парадигмы не только экономической, но и мировой политики. Например, выводы и идеи, к которым приходят участники ежегодного форума в Давосе, нередко оказываются более влиятельными, чем некоторые решения саммитов «восьмерки».

Общеизвестна резко возросшая роль международных общественных организаций. Например, позиция «Гринпис» и «Фонда дикой природы» часто вынуждает правительства вносить существенные коррективы в политику в области экологии. «Хьюман Райтс Уотч» и «Международная амнистия» часто формируют мировое общественное мнение по проблемам прав человека. Транснациональные средства информации с глобальным охватом серьезно влияют на формирование повестки дня мировой политики.

Наконец, меняется роль индивида. Помимо функции гражданина конкретного государства, который раньше влиял на ход мировых дел весьма опосредованно, в лучшем случае при выборах того или иного правительства, налогоплательщика или солдата, в условиях глобальной транспарентности он более прямо воздействует в качестве потребителя того или иного глобального товара, инвестора, активиста той или иной неправительственной организации, что создает глобальные ограничения или возможности для более активных и масштабных акторов мировой политики, включая сюда и государства. Примеров тому множество. Спонтанно возникшее транснациональное общественное движение вынудило большинство правительств отказаться от производства противопехотных мин. Большая часть американской помощи «менее развитому» миру осуществляется не по государственной линии, а за счет благотворительных взносов. В 2005 г. правительство США выделило на международную помощь 28 млрд долл., а частные американцы пожертвовали 95 млрд долл., еще 69 млрд долл. выделили коммерческие структуры.

Государства сохраняют существенную роль в глобальном управлении, особенно в сфере военной безопасности. Но одновременно развивается система саморегулирования человечества. Часто негативные оценки состояния глобальной управляемости являются результатом традиционного восприятия ее в международном («межгосударственном») ракурсе с акцентированием внимания на сохраняющуюся конфликтность, особенно на «верхних этажах» ООН.

Вышеприведенный анализ может показаться чересчур оптимистичным. Но он несколько восстанавливает баланс широко принятой сегодня излишне пессимистичной оценки процесса глобализации. Тем более что в других главах речь идет о самых актуальных «проблемах» глобализации, т.е. о вызовах, угрозах и других трудностях этого процесса.

Вопросы для обсуждения

1. Какой разрыв между развитыми странами, с одной стороны, и развивающимися, а также менее развитыми — с другой, можно считать допустимым?
2. Стал ли мир сегодня безопаснее по сравнению с временами «холодной войны»?
3. Прогрессирует или регрессирует система «глобальной управляемости»?
4. Каков общий баланс «минусов» и «плюсов» глобализации?

Литература

- Бхагвати Джагдиш.* В защиту глобализации. М.: Научно-изд. центр «Ладомир», 2005.
- Грани глобализации. Трудные вопросы современного развития. (С предисловием и послесловием М. С. Горбачева). М.: Альпина Паблишер, 2003.
- Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: Наша общая ответственность». 1 декабря 2004 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.un.org/secureworld/>
- Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century. Oxford: Oxford University Press, 2005 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.humansecurityreport.info/>.

Глава 12. **СОРЕВНОВАНИЕ «ЛИБЕРАЛЬНОГО» И «АВТОРИТАРНОГО» ПРОЕКТОВ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

В современной тематике проблем международных отношений и мировой политики, пожалуй, наиболее спорные и вызывающие особый накал полемики — это вопросы либерализма, демократии и авторитаризма. Некоторые исследователи видят в стремлении заострить эти вопросы элементарное пропагандистское прикрытие для продвижения эгоистических материальных интересов отдельных государств. Другие считают, что противостояние между либерализмом и коллективизмом, демократией и авторитаризмом остается коренным фактором, влияющим на центральную парадигму всего мирового взаимодействия и дальнейшего развития мировой истории. В некотором роде эта дискуссия напоминает дилемму, стоящую перед историками «холодной войны»: что лежало в основе противоборства между США и СССР — политико-идеологический конфликт между коммунизмом и буржуазной демократией, между экономиками центрального планирования и капиталистическим рынком или традиционное соперничество между двумя великими державами за господство и безопасность, которое камуфлировалось этими пропагандистскими лозунгами?

Сегодня анализ мирового взаимодействия ведется в разных плоскостях: под углом зрения взаимодействия и конфликтов национальных интересов различных государств, в том числе энергодобывающих и энергозависимых, «Севера» и «Юга», различных цивилизаций, транснациональных сил разрушения (терроризма, преступности) и остального мирового сообщества, негативного и позитивного влияния человечества на экологическую среду. При таком разнообразии подходов уместна и попытка рассмотрения мировой политики как соревнования между «либеральным» и «авторитарным» проектами и выяснения удельного веса этой области среди других факторов, влияющих на сегодняшнее мировое взаимодействие¹.

Анализ под этим углом зрения особенно актуален в условиях развития процесса глобализации, в контексте которой акторы взаимодействуют по поводу не только внешнего поведения друг друга, но и внутрен-

¹ «Проект» понимается как философский замысел и практическая реализация политической, экономической, правовой и идеологической организации общества, государства, мирового сообщества. Часто в качестве синонима либерального проекта используется понятие «демократический проект».

них проблем и ситуаций каждого из них. Глобализация означает усиление взаимопроникновения через государственные границы, которые раньше строго демаркировали ареалы внешней и внутренней политики. Внутренняя суверенность не исчезает полностью, но ограничивается и видоизменяется. Поэтому внутренние политики и ситуации все в большей степени становятся объектами и субъектами мирового взаимодействия глобального сообщества. По мнению ряда исследователей, особенности внутривнутриполитических режимов так или иначе проецируются вовне в виде внешних политик и поэтому могут становиться предметом законного интереса других акторов.

Гипотеза автора: соревнование либерального и авторитарного проектов истории остается одной из главных осей мировой политики.

У нас в стране, как и почти во всем мире, признано, что основными новыми мегатрендами, определяющими новое качество мирового политико-экономического пространства, являются глобализация и демократизация. Поэтому феномен мировой демократизации заслуживает значительно большего внимания, чем ему уделяется в отечественной научной литературе.

12.1. Авторитаризм и либерализм. Политическое измерение

Авторитаризм являлся универсальной формой организации общностей людей на всем протяжении истории с момента появления оседлого земледелия вплоть до рубежа XVII–XVIII вв. Выборность руководителей существовала в Древней Греции и Римской империи. Но правом избирать и быть избранными наделялись лишь граждане, но не рабы, составлявшие большую часть их населения. Авторитаризм предполагал абсолютную, часто наследуемую власть по управлению империями, княжествами, городами, а затем и государствами-нациями.

В свое время, когда межплеменная анархия сменялась феодальной упорядоченностью, авторитаризм был прогрессивной формой организации общества. Властитель, монарх получал неограниченное право распоряжаться имуществом и жизнями подданных, в обмен, как правило, он обеспечивал им порядок, удовлетворение общественных нужд, защиту от внешней агрессии и сохранение в личном пользовании после уплаты налога хотя бы минимального продукта, произведенного ими. Авторитаризм приобретал различные формы — от тоталитарной деспотии, когда повиновение достигалось методами физического подавления вплоть до уничтожения, до просвещенной монархии, когда правитель понимал, что его могущество и богатство зависят от поддержания хотя бы минимального благополучия подданных. С развитием капита-

лизма авторитаризм начинает принимать светские формы. Власть, ранее принадлежавшая монархам, узурпируется частью правящего класса — партиями, военными, бюрократией, единоличными лидерами. Он приобретает различные формы — от тоталитарной диктатуры до имитационной демократии.

Неизменной родовой чертой авторитаризма остается недопустимость политической состязательности и появления реальной оппозиции, которая могла бы отобрать у автократии власть. Другая его характеристика — при выборе приоритетов стратегии деятельности режима авторитаризм открыто или по существу руководствуется формулой «государство — общество — человек».

Сегодня авторитаризм, если согласиться с приведенным выше описанием его сути, функционирует в нескольких ипостасях — как режимы традиционной абсолютистской монархии (например, Саудовская Аравия), коммунистические однопартийные режимы (Северная Корея), теократии (Иран), военные режимы (Мьянма), «султанистские» режимы личной власти (Бруней). К авторитарным режимам относят значительное число «имитационных демократий» (например, большинство государств Африки и часть постсоветских новых независимых государств), где конституционно закреплены, но не функционируют на практике демократические институты, а управление осуществляется по принципам несменяемого мирным путем единовластия. Но это только крайние проявления авторитаризма.

Либерализм, суть которого составляет обеспечение максимально возможной свободы индивида в обществе и государстве, возник в недрах авторитарных систем как его антитеза. Сначала как философское течение. Еще Аристотель писал: «Основа демократического государства — свобода». Существенную роль в развитии либерализма сыграло христианское учение о равных «естественных правах», которыми Бог наделяет каждого человека при рождении. Во времена Средневековья церковь и ее представители часто становились самыми деспотичными политическими автократами, но либеральная идеология равенства людей выжила как идеальная доктрина будущего.

Светскую комплексную философию либерализма сформулировал на рубеже XVII—XVIII вв. Дж. Локк, изложивший четыре ее основополагающих принципа: природное равенство людей; свобода; собственность, как результат хозяйственной деятельности индивида; право человека защищать свое равенство, свободу и собственность. Таким образом, либерализм включает две неразъемные составляющие: политическую и экономическую свободу. Экономическое измерение либерализма развито А. Смитом, который противопоставил автократической практике государственного монополизма учение о «невидимой руке» рынка, естественным образом регулирующей обмен товарами, произведенными экономикой, функционирующей по принципам частной собственности.

Сторонники авторитаризма исходили из пессимистической оценки природы человека и на этом основании настаивали на необходимости максимального контроля над ним со стороны государства. Последователи либерализма придерживались более позитивного взгляда на природу человека, но в отличие от анархистов не выступали за полную ликвидацию государственной структуры. Они полагали, что индивид добровольно передает сообществу часть своей власти, но осуществляет непрерывный контроль над исполнительной ветвью с помощью законодательной и судебной ветвей государства. При этом три ветви власти должны быть разделены.

Демократия. Организационной формой идеологии либерализма в политической сфере, касающейся властных полномочий, является демократия, т.е. институты и практики самоуправления обществ на конкурентной основе с формулой приоритетов «человек — общество — государство»¹. Принадлежность того или иного общества к «либеральному» или «авторитарному» проекту определяется степенью их демократичности или авторитарности в политической области. Именно по этой причине термины «либеральный» и «демократический» часто используют как синонимы, хотя понятие «либерализм» применяется и к определенным моделям экономики, о чем речь пойдет несколько ниже.

Демократии также неоднородны. Некоторые из них построены как парламентские; другие — как президентские системы; в некоторых роль государственных органов чуть выше, в других — чуть ниже, но родовые принципы демократии неизменны. Самые высокие места в рейтинге политической демократичности по любым методологиям подсчета сегодня занимают Швейцария, Канада, Нидерланды, Дания, Норвегия.

До сих пор в научном сообществе идет оживленная дискуссия о закономерностях демократизации. Одна группа ученых считает, что вероятность демократизации зависит от традиционной политической культуры, которая уходит корнями в господствующую религию. Эта теория подтверждается очередностью демократизации различных стран — сначала веротерпимых Соединенных Штатов, затем в основном протестантских и, наконец, католических стран Европы. По их мнению, у народов некоторых других культур и религий «отсутствует ген демократии».

Другая школа исходит из того, что экономическая и технологическая модернизация обуславливает параллельные изменения в культурной, общественной и политической жизни. В качестве примеров они приводят хорошо известные случаи противоположных политических

¹ Весьма полезным для анализа сути либерализма, демократии и авторитаризма является переведенный Центром исследований постиндустриального общества сборник материалов: Теория и практика демократии: Избранные тексты. М.: Научно-изд. центр «Ладомир», 2006.

выборов народами одной и той же культуры, например, Северной и Южной Корей, материкового Китая и Тайваня. По их мнению, культурный детерминизм демократии отрицается и примерами демократизации представителей других цивилизаций — Японии, Турции, ЮАР, Мексики.

В качестве существенного фактора рассматривается и внешнее влияние, например, создание демократических институтов в Западной Германии и Японии во время американской оккупации, стимулирование демократического развития ряда постсоциалистических стран, ставших членами ЕС или стремящихся в эту организацию. В то же самое время признается, что для ряда стран, например для Афганистана, Ирака, ряда африканских государств даже активное насаждение демократических институтов извне не дает быстрых позитивных результатов.

Демократии ограничивают свободы своих граждан, которые передают часть своих прав государству. В кризисных ситуациях, например, во время войн, террористических угроз, ограничения свободы могут возрастать. Но они имеют свой предел. Например, даже во времена внутренней мобилизации обществ с целью противостояния коммунизму в ходе «холодной войны» демократические государства не пошли на запрещение коммунистических партий в своих странах. Ограничение демократических свобод для целей или под предлогом борьбы с терроризмом вызывает серьезную оппозицию и является одной из центральных проблем политической борьбы и избирательного процесса. Тем не менее различия в степени ограничения свобод граждан демократическими и авторитарными режимами является одной из самых спорных теоретических и практических проблем.

«Три волны» демократизации

Первоначально стремящиеся к автономии группы феодалов и зарождающейся буржуазии отвоёвывали свои свободы постепенно, поэтапно ограничивая всевластие абсолютизма. Наиболее успешно этот процесс проходил в Великобритании, где «Славная революция» 1688 г. положила начало постепенной «либерализации» авторитарной монархии. Но главный отсчет практической реализации «либерального проекта», как правило, ведут от Великой Французской и Американской революций конца XVIII в.

В мировой политологии широко, хотя и не универсально, принята концепция Хантингтона о «трех волнах» демократизации. По его мнению, первая «длинная» волна демократизации началась не с момента этих революций, а примерно в 1820-х годах с расширением избирательного права на значительное количество мужского населения США. С той поры она получала все большее наполнение за счет ликвидации рабства, предоставления права голоса женщинам, консолидации демократических институтов и охватывала все большее количество стран —

к моменту ее пика в 1926 г. в мире насчитывалось 29 демократических государств. Хантингтон не рассматривает Октябрьскую революцию 1917 г. в России как начало «отката» первой волны, поскольку авторитаризм царизма был заменен авторитаризмом большевиков. В качестве такого рубежа он намечает отход Италии от демократии и приход к власти фашистов в 1922 г., победу нацизма в Германии, установление режимов личной власти и военных диктатур в ряде государств Центральной и Восточной Европы. К 1942 г. число демократий сократилось до 12 государств.

Отмечаем тенденцию: на протяжении последних двух столетий «либеральный проект» постепенно и «волнообразно» отвоевывал мировое политическое, идеологическое и социально-экономическое пространство у «авторитарного проекта».

Победа союзных войск Объединенных наций во Второй мировой войне запустила вторую волну демократизации, достигшую своего зенита в 1962 г., когда в мире насчитывалось 36 демократических государств. За ней последовал второй откат (с 1960 по 1975 г.), в процессе которого число демократий сократилось до 30 государств.

Начало третьей, самой мощной волны демократизации датируется 1974 г., крушением режима Салазара в Португалии, за которым последовали демократизация Греции, Испании, ликвидация режима апартеида в ЮАР. Но основным ее наполнением стало крушение коммунистической системы в СССР и большинстве стран бывшего «социалистического содружества» в конце 1980-х — начале 1990-х годов. На этом Хантингтон, предложивший формулу волн и откатов демократизации в 1991 г., прерывает свою хронику и переходит к анализу вопроса, ожидается ли очередной откат и третью волну¹.

Большинство исследователей сходится во мнении, что на протяжении 1990-х годов продолжался процесс подъема, хотя и замедлявшегося, этой волны, а с начала 2000-х годов он прекратился; наметилась определенная его стагнация или даже откат. Не такой масштабный, как после первых двух волн, но вызывающий озабоченность у сторонников демократизации. Правда, откат к авторитаризму ряда государств, вставших было на путь демократизации, несколько компенсируется продолжением демократизации других прежде авторитарных государств. Например, ряд исследователей сходится в том, что соскальзывание вниз по шкале демократичности, например, Казахстана компенсируется продвижением по ней наверх Украины. Из этого они делают вывод: в ре-

¹ *Huntington, Samuel P. Democracy's Third Wave // Journal of Democracy. 1991. No 2. P. 12–34.*

зультате «третьей волны» демократизации мировая демократия вышла на определенное плато и пока удерживается на нем, а повторения классического отката пока не наблюдается.

В середине 1970-х годов число демократических государств составляло около 40% общего количества государств в мире, а в 2007 г. этот показатель возрос до примерно 65%¹. По числу людей, проживающих в демократических и авторитарных государствах, народонаселение мира разделено примерно поровну. По удельному весу долей в мировом валовом продукте демократический мир обгоняет авторитарный многократно.

Граница между демократией и автократией

Определение этой границы — один из самых сложных и острых вопросов в комплексе дискуссии о соревновании авторитаризма и демократии. Это проистекает из того, что демократия завоевала себе репутацию самой эффективной и гуманной из всех использовавшихся форм управления сообществами людей за всю историю человечества. Кто будет опровергать желательность «правления народа, избранное народом и осуществляемое в интересах народа», как определял демократию Линкольн. Поэтому даже самые авторитарные режимы пытаются доказать, что именно их система политического управления — подлинно демократическая. Это относится к системе «чучхе» в Северной Корее, «народной джамухирии» в Ливии, коммунистической однопартийности в Китае и на Кубе, «башизма» в Туркмении, другим авторитарным режимам. Другой по существу отговоркой от выяснения критериев демократии и авторитаризма являются заявления, что добиться консенсуса по этому вопросу невозможно. Тем не менее такие попытки предпринимались и продолжают предприниматься.

В мировой политологии существует множество определений демократии. Формула Линкольна весьма образна, но, к сожалению, мало применима для утилитарного и доказательного использования. Несколько более конкретна дефиниция признанного авторитета в области исследования проблем демократии и авторитаризма Й. Шумпетера: «Демократический метод — это такое институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды приобретают власть принимать решения путем конкурентной борьбы за голоса избирателей»². Еще более детализированное определение для демократических режимов, находившихся на разных стадиях консолидации с начала XIX в., предлагает Дж. Рей: «Условимся считать государство демокра-

¹ После 1960-х годов корректнее измерять удельный вес демократий в процентах от общего числа государств, поскольку после этого рубежа происходит резкий рост числа государств в мире и подсчеты в абсолютных цифрах численности государств, относимых к категории демократических и авторитарных, недостаточно показательны.

² Цит. по: Теория и практика демократии: Избранные тексты. С. 7.

тическим, если личности лидеров ее исполнительной и законодательной властей определяются соревновательными, справедливыми выборами. К категории соревновательных и справедливых будем относить избирательные системы, если они предполагают участие в выборах по крайней мере двух формально независимых друг от друга политических партий, предоставление права голоса по крайней мере половине взрослого населения и если в результате их функционирования имела место по крайней мере одна мирная конституционная передача власти от одной политической партии, группы, фракции или коалиции другой, находящейся к ней в оппозиции»¹. Но подобного рода описательные дефиниции все же не позволяют сравнить степень демократичности государств и не убеждают критиков, требующих более проверяемых определений и эмпирических инструментов измерения.

На самом деле мировое научное сообщество давно разработало несколько вполне конкретных, базирующихся на унифицированных подсчетах по математическим моделям методик оценки степени демократичности или авторитарности политических систем. С конца 1960-х годов осуществляется проект «Полития», имеющий целью сбор, индексацию и анализ данных о политических институтах и режимах независимых государств мира с целью определения их степени демократизации или авторитаризма. Сейчас реализуется проект «Полития IV»². Весьма авторитетны классификации демократий и диктатур, разработанные исследовательскими коллективами во главе с А. Пшеворским³, Т. Ванханеном⁴. Широко известна методика оценки политических и гражданских свобод в странах мира организации «Фридом Хаус»⁵. Последняя занимается не только исследовательской работой, но активно участвует в правозащитных кампаниях, частично финансируется из правительственных фондов США. Поэтому ее оценки состояния свобод в некоторых странах воспринимаются как политически мотивированные. Например, резкое ухудшение этой организацией рейтинга России в последние годы и помещение ее в «полуподвал» авторитарных государств вызвали у нас в стране весьма критическое отношение и скепсис в отношении методики «Фридом Хаус». При этом детального анализа происхождения возможной ошибки не предпринималось. Основной довод звучал примерно так: «Как можно помещать Россию в ту же самую категорию, что и Алжир, Азербайджан, Таджикистан, Того, ОАЕ?!» Но не приводилось конкретных объяснений, почему этого делать нельзя.

¹ Ray, J. L. *Democracy and International Conflict*. South Carolina, 1995. P. 102.

² <<http://www.cidcm.ump.edu/inscr/polity>>.

³ <<http://pantheon.yale.edu/~jack236>>.

⁴ Vanhanen T. *Democratization: A Comparative Analysis of 170 countries*. L.; New York: Routledge, 2003.

⁵ <<http://www.freedomhouse.org/>>.

Прегрешения «Фридом Хаус» послужили основанием, чтобы поставить под сомнение и другие методики, в основном на том основании, что они, дескать, западного происхождения и уже только по этой причине не могут быть объективными. Но в 2007 г. опубликованы результаты оригинального по примененному методу и математическому обеспечению статистического анализа политических систем современных государств, в том числе и по признаку демократичности, исследования коллектива отечественных ученых во главе с А. Ю. Мельвилем, которые получили почти единодушную высокую оценку у нас в стране и за рубежом¹. По данным этого исследования, Россия «занимает срединное, промежуточное положение, явно не склоняясь к “полюсу” автократий, но и не занимая место на “полюсе” демократий» (с. 234). России было присвоено 93-е место из 192 стран (5,24 балла) между Перу и ЮАР.

Точка зрения автора: мировое научное сообщество разработало конкретные методики, позволяющие прийти к совпадающим оценкам демократичности или авторитарности подавляющего большинства политических систем стран мира.

Но главное не в этом частном случае, а в том, что все методики — зарубежные и отечественная, — использующие разные модели подсчета, да и экспертно-оценочные данные, демонстрируют очень высокий уровень корреляции рейтингов демократичности и авторитаризма 192 стран мира, за исключением относительно небольшой группы государств, занимающих промежуточное положение. Это означает, что объективная граница между «демократическим» и «авторитарным» глобальными проектами существует. Наглядно она просматривается и на картах мирового распределения демократий и авторитаризма. Они составлены на основании различных методик. В «Политическом атласе современности» российские ученые калькулируют индекс институциональных основ демократии, а «Фридом Хаус» исследует ее в практическом состоянии. В «Атласе» оценки более градуированы, чем в результатах «Фридом Хаус». Несколько разнятся и исходные экспертные оценки. Тем не менее в окончательной картине распределения демократий и автократий в мире больше совпадений, нежели расхождений.

12.2. Авторитаризм и либерализм. Экономическое измерение

На протяжении большей части истории авторитаризма земля и средства производства в основном находились во владении политического

¹ Политический атлас современности. Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств. Руководитель проекта — заслуженный деятель науки России проф. А. Ю. Мельвиль. М.: МГИМО-Университет, 2007.

руководства. На поздних этапах феодализма, особенно с развитием капитализма, экономический монополизм политических элит постепенно уступает место частной собственности. Но государство еще длительное время сохраняет господствующее положение если не в сфере собственности, то в деле контроля над национальными экономиками и их регулирования. Сторонники державной экономической политики настаивали на сохранении большой роли государства, его права вмешательства в дела экономики, высоких налогов, протекционистских пошлин. Эта философия получила название меркантилизм.

Параллельно со времени начала промышленной революции набирает силу движение в направлении либерализации капиталистической системы: за незыблемость частной собственности, свободу рынка, снижение налогов, таможенных пошлин, против вмешательства бюрократии в дела бизнеса. Экономические либералы начинают рассматривать государство в роли лишь «ночного сторожа», призванного помогать бизнесу в основном во времена кризисов или войн. Позже эта философия получит название монетаризм. В конце XIX в. либералы вынуждены согласиться с повышением роли государства в регулировании экономических и социальных проблем для смягчения и предупреждения конфликта капиталистов и наемных рабочих. Введение системы социальной защиты — пенсий, пособий по безработице, бесплатного начального образования — существенно повысило роль государственных органов в экономике. Тем не менее экономические идеологии государственнического меркантилизма и либерального монетаризма продолжают борьбу в рамках капитализма до сих пор, хотя и в значительно изменившемся виде.

В начале XX в. формируется принципиально новая хозяйственная модель — отмены частной собственности, рынка, введения центрального планирования. «Коммунистические» экономики органически и повсеместно сочетались с политической авторитарной однопартийностью. Но в конце 1980-х — начале 1990-х годов этому симбиозу пришел конец. Большинство бывших коммунистических стран, независимо от избранного политического курса — в направлении демократизации или сохранения иных, некоммунистических форм автократии, — в основном отказалось от модели экономик центрального планирования и перешло к капиталистическим моделям с разной степенью государственного вмешательства.

Остальной мир оставался на принципах частной собственности и рыночных отношений. Но функционировавшие модели капитализма существенно отличались друг от друга. Большинство стран «третьего мира» взяли на вооружение модель «импортозамещения», т.е. крайнюю и специфическую форму меркантилизма, предполагавшую построение самодостаточных экономик с высокими таможенными тарифами, ог-

раничениями для иностранных инвестиций, высокой долей государственной собственности и государственного вмешательства. Эти модели сочетались как с политической демократией (например, в Индии), так и с авторитаризмом (в большинстве постколониальных, а также в ряде латиноамериканских стран).

Практически во всех странах с консолидированными демократическими режимами принята более либеральная (свободная) модель капитализма¹. Ее национальные варианты отличались друг от друга по степени государственного вмешательства, например, более либертарная американская модель и более социальная модель Скандинавских стран, но в значительно меньшей степени, чем от моделей «импортозамещения», не говоря уже о «коммунистической» модели. Но свободная экономическая модель также принята рядом диктаторских или авторитарных режимов, например, в Чили при Пиночете или в Сингапуре.

Уже самый ранний этап глобализации совпал с масштабным прорывом в сторону экономической либерализации в большинстве стран мира. Часто его отсчет ведут от начала действия курса «тэтчеризма» в Великобритании и «рейганомики» в США. Вскоре волна приватизации большей части оставшейся государственной собственности, сокращения государственной поддержки нерентабельных предприятий, снижения налогов и таможенных барьеров распространилась и на другие промышленно развитые капиталистические экономики. Одновременно они начали принимать черты постиндустриального хозяйства — резкого роста удельного веса сферы услуг и развития наукоемких технологий. Сегодня вторичным признаком либеральной модели экономики является то, что средний класс составляет примерно 60–70% экономически активного населения. В большинстве государственно-монополистических моделей эта доля меньше в два-три раза.

Примерно на это же время приходится почти повсеместный отказ государств «третьего мира» от модели «импортозамещения» и поворот в сторону энергичного подключения к либерализовавшейся экономике «первого мира». Большое значение имел демонстрационный эффект успешного развития экономики Японии, а затем «азиатских тигров». Привлечение иностранных капиталовложений, в первую очередь инвестиций транснациональных компаний, и создание необходимых условий для этого становится основой экономической стратегии развиваю-

¹ Индекс экономической свободы в мире публикуется институтом Катона [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.cato.org>. Степень свободы каждой экономики рассчитывается по примерно 40 показателям, объединенным в пять основных групп, которые характеризуют: масштаб государственного участия; правовую среду и защиту прав собственности; доступ к «надежным» деньгам; свободу транзакций с иностранцами; степень и эффективность регулирования кредитной политики, трудовых отношений и предпринимательской деятельности.

щихся стран. Наконец, в начале 1990-х годов произошло расставание посткоммунистических стран с моделью центрального планирования — в одних обвально, в других постепенно — и началась их интеграция в мировую капиталистическую экономику.

Принципы либеральной экономики в эпоху глобализации наиболее четко сформулированы в «Вашингтонском консенсусе», принятом базирующимися в Вашингтоне международными финансовыми организациями в конце 1980-х годов качестве рекомендаций развивающимся странам или условий предоставления им льготных заимствований. Это поддержание фискальной дисциплины (минимальный дефицит бюджета); приоритетность здравоохранения, образования и инфраструктуры среди государственных расходов; снижение предельных ставок налогов; либерализация финансовых рынков для поддержания реальной ставки по кредитам на невысоком, но все же положительном уровне; свободный обменный курс национальной валюты; либерализация внешней торговли (в основном за счет снижения ставок импортных пошлин); снижение ограничений для прямых иностранных инвестиций; защита прав собственности.

Большое число стран приняло эти принципы в качестве руководства к действию. Другие не смогли их выполнить полностью из-за неизбежной болезненности на начальном этапе или потому, что они создавали серьезную преграду коррупции, от которой не могли отказаться политические элиты ряда авторитарных государств. Тем не менее экономическая глобализация по либеральной парадигме стала доминирующим вектором развития мировой экономики. Трудно точно определить, какая часть этого уравнения — глобализация или экономический либерализм — является ведущим звеном, но именно степень свободы экономики того или иного государства является первопричиной степени интеграции в мировую экономику, ее диверсификации и модернизации.

Большинство международных институтов и режимов глобализации сегодня функционирует по либеральному алгоритму. Это касается сферы мировой торговли (ВТО), финансовых потоков (ВБ, МВФ). Большинство решений «восьмерки» и «финансовой семерки» по экономическим вопросам выдержаны в либеральном ключе. Такова же и концептуальная основа системы международного частного права.

Однако в начале 2000-х годов произошел определенный откат и в сфере экономической либерализации. По мере бурного роста цен на нефть и газ энергопроизводящие страны предпринимают шаги по национализации энергетических компаний и усилению государственного контроля над теми, которые пока остаются в руках частных акционеров. В ряде стран Латинской Америки либеральная стратегия не дала немедленных результатов в плане повышения уровня жизни беднейшего населения. Наметился «левый поворот» — приход к власти более ради-

кальных политиков, принявших на вооружение более социально ориентированную экономическую стратегию с повышенным контролем со стороны государства. Ряд режимов на разных континентах не справился или не захотел справиться с масштабной коррупцией и захватом собственности новыми представителями бюрократии или правящих элит. Успешное развитие некоторых государств с авторитарными политическими системами и сохраняющейся высокой долей государственного участия в экономике (например, Китая) служит примером для ряда развивающихся государств. Многие либеральные экономисты соглашались с тем, что авторитарное управление и поддержка государством экономики, как это было, например, в Южной Корее, может на первых порах придать ускорение экономическому развитию, но в конечном итоге потребует весьма болезненной либерализации политической и экономической систем. Правда, пример Сингапура пока опровергает такой прогноз.

Беспристрастные экономисты согласны с тем, что государственный капитализм имеет ряд преимуществ. Например, через высокие налоги он позволяет повысить норму сбережения и концентрировать инвестиции на прорывных направлениях развития, часто обеспечивает более высокие темпы роста. Недаром во времена экономических кризисов и войн даже либеральные экономики вынуждены увеличивать степень государственного регулирования по кейнсианской модели. Эту тенденцию подтвердила и практика частичной и временной национализации ряда банков, релтерских и страховых компаний администрацией США в период финансового кризиса осенью 2008 г. Но также общепризнано: в нормальных условиях и в долгосрочном плане частные собственники управляют предприятиями эффективнее, чем государственная бюрократия.

Модель государственного капитализма также имеет склонность к протекционистским мерам, позволяющим на время оградить зарождающиеся или развивающиеся области экономики от иностранной конкуренции. Однако протекционистская политика имеет и обратный эффект. «Ограничение импорта, — считает Б. Коэн, — подобно грибу-мухомору — внешне оно привлекательно, но потенциально опасно для жизни. Сторонники протекционизма предпочитают игнорировать тот факт, что, хотя в результате защитных мер отдельные отрасли могут выиграть, экономика в целом неизбежно пострадает, поскольку ресурсы будут заблокированы в защищенных неэффективных отраслях, для которых характерны низкие темпы роста. Здоровая экономика должна иметь способность постоянно адаптироваться к изменениям в соревновательных условиях. Капитал и рабочая сила должны иметь возможность быстро перемещаться в растущие высокопродуктивные отрасли. Иначе рост всей экономики, который, в конечном счете, и является гарантом высокой занятости, будет парализован. История полна трагических примеров экономик, которые подавились диетой протекциониз-

ма»¹. Вместе с тем и либеральные экономики в определенной степени «грешат» скрытым протекционизмом, например, государственным субсидированием сельского хозяйства, административными нетарифными приемами ограничения импорта.

Аналогичный по сути эффект оказывает и изобилие какого-либо сырьевого ресурса, пользующегося высоким спросом на мировом рынке. Например, статистически доказано, что изобилие нефти и газа дает высокий доход экспортирующим странам, но в то же самое время существенно тормозит диверсификацию и модернизацию их экономик в целом. Недаром такое положение называют «ресурсным проклятием». Некоторые исследователи считают, что такое положение — серьезное препятствие и для демократизации таких стран. Лишь одна Норвегия избежала этой участи и то только потому, утверждают они, что нефтяное и газовое богатство Северного моря «обрушилось» на нее в тот момент, когда Норвегия уже была постиндустриальной экономикой и консолидированной демократией.

Нельзя исключать того, что возможный мировой экономический кризис разрушит либеральную модель глобализации, да и саму глобализацию и вернет к жизни протекционизм с самыми серьезными последствиями как для либеральных, так и для государственно-монополистических экономик. Но в настоящий момент, несмотря на определенный «меркантилистский» откат, большая часть мировой экономики все же работает по либеральному алгоритму. А это влияет и на политическую сферу соревнования «демократического» и «авторитарного» проектов.

12.3. Внешнеполитическое поведение демократии и авторитаризма

Во внешней политике любое государство стремится реализовать свои национальные интересы, а формирование последних происходит под влиянием множества факторов. Сторонники теоретической школы «реалполитики», которая до недавнего времени занимала доминирующее положение, считают, что главным из них является мощь государства, соотношенная с силой других стран. И действительно, на протяжении многих веков баланс сил, его нарушение и выправление, как правило, с помощью войн, являлся основной парадигмой отношений между народами. И вдруг исследователи, занимавшиеся статистическими исследованиями частоты войн и конфликтов, обнаружили аномалию — выяснилось, что некоторые государства на позднем этапе истории (XIX и XX вв.) *никогда* не воевали друг с другом. Изучение их характеристик показало, что не воюют друг с другом государства демократические.

¹ *Cohen, Benjamin J.* Trade and Unemployment: Global Bread and Butter Issues // *Worldview* 26. (January 1983). P. 10.

Демократический мир

Предтечей теории «демократического мира», или точнее по смыслу «мира между демократиями», считают И.Канта, в первую очередь его работу «К вечному миру», в которой он выдвинул предположение, что демократизация мирового сообщества (республиканизм), развитие торговли и укрепление международного права приведут к сокращению враждебности между республиками. Многократные и самые тщательные исследования статистики войн и вооруженных конфликтов подтвердили реализацию этого предположения¹. Есть несколько объяснений феномена «демократического мира». Одни считают, что демократические режимы не воюют друг с другом из-за наличия общих ценностей и норм, другие — в результате открытости и предсказуемости процедур принятия решений, особенно по таким важным вопросам, как война и мир. Например, Ч. Липсон приводит следующую аргументацию: «Дипломатия между демократиями — это не собрание квакеров. Но это и не звериная анархия по Гоббсу, согласно которой смертельная опасность подкарауливает за каждым деревом, обещания ничего не стоят, а договоры — простые клочки бумаги. Скорее демократии имеют уникальную способность обмениваться намерениями, базирующимися на устойчивом фундаменте рациональной доверительности и пониженных рисков, полагаться на надежные обязательства, а не просто на надежды и мечты»².

Это не значит, что демократии воплощение пацифизма. Они часто воюют и даже иницируют войны. Но они воюют только с автократиями и никогда друг с другом. В коалиционных войнах они могут вступать во временные союзы с автократиями, но всегда находятся по одну сторону со всеми другими демократиями, участвующими в войне. Между демократиями могут быть серьезные разногласия относительно целесообразности войны с тем или иным авторитарным режимом, но они никогда не приводят к вооруженным столкновениям между самими демократиями. Демократии могут применять на практике инструментарий «реалполитики». Самым наглядным примером является в целом успешная дипломатия Киссинджера—Никсона в игре на противоречиях между СССР и КНР в 1970-х годах. Но в отношениях между демократиями инструментарий «баланса сил» если и применяется, то касается в основном не военной, а экономической области.

¹ Подробнее см.: Кулагин В. М. Мир в XXI веке: Многополюсный баланс сил или глобальный *Pax Democratica*? : Гипотеза «демократического мира» в контексте альтернатив мирового развития // Полис. 2000. № 1; Политические режимы и внешняя политика // Pro et Contra. 2003. Зима. С критикой теории «демократического мира» можно ознакомиться в статье: Цыганков А., Цыганков П. Кризис идеи «демократического мира» // Международные процессы. 2005. Т. 3. № 3.

² *Lipson, Ch. Reliable Partners. How Democracies Have Made a Separate Peace. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2003. P. 12.*

Точка зрения автора: авторитарное или демократическое содержание внутриполитических режимов наряду с другими факторами оказывает существенное влияние на их внешнеполитическое поведение.

Закономерность «демократического мира» приобретает особое значение в наши дни, когда мировая демократия добилась качественного перевеса над мировым авторитаризмом по числу государств, экономическому потенциалу, качеству жизни человека, технологическому уровню, военным возможностям, по крайней мере, в области обычных вооружений. Таким образом, расширяется глобальная зона мира. При этом зона сохраняющейся конфликтности сокращается и смещается на периферию мирового взаимодействия, где сохраняется вероятность столкновений, как между автократиями, так и демократий с автократиями.

Наглядный пример — Европа, которая на протяжении веков была самым «угрозоемким» континентом, ареной частых межгосударственных войн, колыбелью двух мировых войн и главным полем противостояния в «холодной войне». Сегодня, в том числе и в результате демократизации Центральной и Восточной Европы, продвижения в этом направлении Балканских стран, Европа становится все более безопасным регионом мира. В качестве другого примера можно привести, казалось бы, непреодолимую на протяжении длительного времени враждебность между Францией и Германией. Только окончательная демократизация Германии после Второй мировой войны сняла вопрос об эвентуальном конфликте между этими двумя традиционными соперниками. Даже исчезновение общего противника после окончания «холодной войны» не привело к повышению градуса напряженности между демократическими странами. Разумеется, значительную роль в примирении Франции и Германии сыграли и другие факторы, например, членство в ЕС. Но можно предположить, что и европейская интеграция вряд ли состоялась бы без европейской демократизации. По крайней мере, она качественно отличается от интеграционных процессов, в которых участвуют авторитарные и демократические страны, например в рамках АСЕАН, АТЭС и некоторых других. Сомнительная репутация «мировых Балкан» перешла к региону Ближнего и Среднего Востока, где происходят столкновения, как между авторитарными режимами, так и между рядом стран демократии и авторитаризма.

В кругах теоретиков и практиков либерализма ведется ожесточенная борьба относительно наиболее эффективного курса демократий по отношению к автократиям. Все сходятся в желательности оказания содействия демократизации автократий. Помимо заявлений о гуманистической солидарности с народами, живущими в условиях авторитаризма, которым можно верить или не верить, одна из главных причин зак-

лючается в убежденности либералов, что, став демократиями, бывшие автократии уже не будут представлять даже потенциальной угрозы остальному демократическому сообществу. С. Тэлбот считает: «Запад в огромной степени заинтересован в том, как будет развиваться российская демократия в ближайшие годы. Самое главное, что мы извлекли из опыта XX столетия, заключается в том, что природа внутреннего российского режима определяет его внешнее поведение. Если Россия будет управлять своим народом с помощью силы и декретов, а не путем поиска его согласия и участия, рано или поздно она неизбежно начнет угрожать своим соседям и сама превратится в одну из мировых проблем, а не в участника их урегулирования»¹. Сходную позицию занимает и российский исследователь Д. Фурман. Анализируя широко распространенное в начале 2000-х годов мнение, согласно которому общая угроза мирового терроризма подобно угрозе нацизма во время Второй мировой войны должна сплотить все государства, независимо от их политических режимов, применительно к России он писал: «Наша интеграция с Западом не проблема внешнеполитического выбора. Это — проблема нашего внутреннего развития, которое в рамках нынешнего режима отдалает нас от Запада. Когда-нибудь режим сменится, и наши отличия от западных стран станут не отличиями разных политических “видов”, а отличиями национальных индивидуальностей в рамках одного вида. И только тогда станет возможен не ситуационный союз против общего врага, а просто союз, вступление России в ту систему отношений, которая существует в западном мире»².

Но одни либералы предпочитают использовать для демократизации «мягкую силу» примера, убеждения и косвенного влияния, другие допускают возможность применения «жесткой силы» для смены авторитарных режимов. Искренность многих государственных деятелей, провозгласивших одной из главных целей внешней политики содействие демократизации авторитарных стран, серьезно подрывается примерами не универсального, а выборочного подхода к различным авторитарным государствам. Логичным в этом плане остается вопрос: почему демократии менее требовательны, по выражению Ф.Рузвельта, к «своим сукиным сынам», т.е. диктаторским режимам, в нормальных отношениях с которыми демократии заинтересованы из-за жизненно важных экономических или военных интересов? Либералы понимают наличие таких «двойных стандартов», но подчеркивают, что это вынужденные и временные компромиссы. Заключаются они с учетом конкретного внешнеполитического поведения того или иного авторитарного режима. На-

¹ *Talbot, Strobe*. The Strains of Putin's Clampdown // *Financial Times*. 2004. September 27.

² *Фурман Дмитрий*. Дружба против. Постигнет ли антитеррористическую коалицию участь антигитлеровской? // *Общая газета*. 2001. 6–12 декабря.

пример, они признают влияние нефтяного и военно-политических факторов на формирование внешней политики демократических стран, как с Саудовской Аравией, так и с Ираном. Но подчеркивают, что поведение Эр-Рияда по таким вопросам, как нераспространение оружия массового уничтожения или международный терроризм, предпочтительнее, чем позиция Тегерана, хотя иранский режим внутренне несколько менее тираничен, чем саудовский.

Возрождение второго мира «авторитарного капитализма»?

Как же, по мнению приверженцев либерализма, ведут себя участники мирового ареала политического авторитаризма? В принципе, отвечают они, поведение оставшихся авторитарных режимов в основном определяется парадигмой «реалполитики», т.е. логикой баланса сил, которая диктовала поведение их предшественников на протяжении многих столетий истории до достижения мировой демократией качественного превосходства над мировым авторитаризмом. Разумеется, с определенными изменениями, о которых речь пойдет несколько ниже. Авторитаризм, утверждают они, проецирует свою политическую внутреннюю суть вовне.

Режим, построенный на силовом подавлении любой внутренней оппозиции, не имеющий структурно-институциональных сдержек и культурной установки на компромисс, характеризующийся ограничением гласности внутри страны и отсутствием предсказуемости во внешней политике, не может сдерживать волюнтаризм правящей элиты или диктатора во внешнеполитическом поведении по отношению как к «социально близким» автократиям, так и демократиям. Последние для него опаснее, поскольку помимо возможного столкновения национальных интересов их либеральные ценности и сила примера представляют угрозу самому сохранению авторитарных порядков.

Очевидно, что автократии не обязательно реализуют свой агрессивный потенциал на практике. И этому есть ряд причин. Например, правящая верхушка автократии может реалистически оценивать соотношение сил и последствия такого конфликта. В других ситуациях конкретные выгоды от сотрудничества по тем или иным вопросам могут перевешивать цену идеологически окрашенной конфронтации. В лучшем случае отношения автократий с демократиями строятся на началах рационального мирного сосуществования, но не «сердечного сотрудничества».

Еще сложнее обстоит дело с выяснением влияния внутренних импульсов на международное поведение полуавторитарных — полудемократических режимов. Гибридный характер транзитных режимов ведет к неустойчивости их внешнеполитических курсов. Они еще не создали в законченном виде культурно-нормативную и структурно-институциональную модели, которые бы естественным образом ограничивали

враждебность к демократическому сообществу. Правда, у переходных режимов степень такой враждебности все же ограничивается подобием малых внутривластных якорей частичной демократизации.

Ряд политологов выдвигает и другую концепцию внешнеполитического поведения гибридных режимов. Весьма примечательна широко обсуждавшаяся в середине 1990-х годов статья Э. Мэнсфилда и Дж. Снайдера «Демократизация и война»¹. Поводом для ее написания послужило послание президента Клинтона Конгрессу о положении страны в 1994 г., в котором подчеркивался тезис, что демократии не воюют друг с другом, следовательно, одной из главных внешнеполитических задач по укреплению глобальной и собственной безопасности США должно быть продвижение демократии за рубежом. Мэнсфилд и Снайдер согласны с тем, что консолидированные демократические режимы не воюют друг с другом, но при переходе от автократии к демократии внутренняя нестабильность, по их мнению, становится источником повышенной внешней агрессивности. Они заявляли, что даже стабильные авторитарные режимы менее опасны для мирового сообщества. На этом основании авторы статьи предупреждали президента против излишне активного содействия демократизации за рубежом. Вместе с тем недавняя история указывает, что более угрожающими для региональной и глобальной безопасности оказывались такие стабильные автократии, как Ирак, Иран, Афганистан, а не демократизирующиеся режимы.

В 2007 г. в зарубежной прессе и академических изданиях появились публикации об угрозе возрождения «второго мира», как называли во времена «холодной войны» «лагерь социализма», только на этот раз в реинкарнации «авторитарного капитализма». Этому предшествовали утверждения ряда правозащитных организаций о возвращении России в ареал авторитаризма. Значительную роль сыграли и призывы Дж. Маккейна исключить РФ из «восьмерки», поскольку ей, дескать, не место в клубе демократических государств. В британской газете «Санди Таймс» опубликована статья известного американского идеолога Р. Кейгана с набатным заголовком «Забудьте об исламской угрозе — грядущая битва развернется между такими автократическими странами, как Россия и Китай, и остальным миром»². Показательна и публикация профессора Тель-Авивского университета А. Гата «Возвращение авторитарных великих держав» во влиятельном журнале «Форин Аффэрс»³.

Разумеется, это крайнее мнение радикальной части либералов, но оно указывает на сохранение и более широкое восприятие мирового вза-

¹ *Mansfield E., Snyder J.* Democratization and War // *Foreign Affairs*. 1995. May—June.

² *Kagan, Robert.* Forget the Islamic threat, the coming battle will be between autocratic nations like Russia and China // *The Sunday Times*. 2007. September 2.

³ *Gat, Azar.* The Return of Authoritarian Great Powers // *Foreign Affairs*. 2007. July—August.

имодействия под углом зрения противостояния между демократией и авторитаризмом. Например, в официальной «Стратегии национальной безопасности» Пентагона, обнародованной в июле 2008 г., борьба с международным терроризмом и экстремизмом рассматривается в качестве главной задачи США на обозримое будущее. Но одновременно упоминается, что США не должны исключать эвентуального противостояния с Россией и Китаем. Выражая озабоченность «отходом России от демократии», авторы документа заявляют, что Вашингтон будет использовать зоны взаимных интересов для того, чтобы побудить Москву к конструктивному сотрудничеству.

По всем методикам определения степени демократичности Китай находится далеко позади России. Но западные исследователи указывают на «негативную» динамику в России после 2004 г. и на этом основании допускают возможность режимного единства между этими государствами. Отчасти на зарубежные оценки влияет разочарование от слишком завышенных ожиданий «быстрой и легкой» демократизации России после 1991 г., поскольку предполагалось, что наша страна в отличие от Китая гораздо ближе в культурном отношении к Западной Европе и Западу в целом. Одновременно работает и другой фактор. Известно, что высокие темпы экономического роста и политический «порядок» в Китае представляются весьма привлекательными для определенной части российской элиты и населения. Это обстоятельство не секрет для западных исследователей, и они рассматривают версию о перспективе формирования российско-китайского родственного по внутривнутриполитическим параметрам блока как один из возможных вариантов структурного деления глобального политического пространства. Вероятность возрождения «второго» антизападного союза ряд аналитиков усматривает и в совпадении «особого» отношения РФ и КНР к Ирану, Сирии, Венесуэле, Судану, Зимбабве, Мьянме.

Но даже если согласиться с тем, что политико-режимные основания для такого объединения имеются, возрождение «второго мира» с агрессивной антизападной ориентацией представляется маловероятным. «Интернационализм» автократий весьма неустойчив. Они могут объединяться при появлении общей для них прямой угрозы существованию сути их режимов. Например, объединение Священного союза против буржуазно-демократических революций. Он цементируется общей идеологией, например коммунистической. Но такие союзы по историческим меркам краткосрочные. Кроме того, единство обеспечивалось гегемоном, против которого со временем неизбежно выступали другие члены объединения. Единство «второго мира» в годы «холодной войны» обеспечивал Советский Союз, который в ряде случаев вынужден был прибегать к вооруженному вмешательству (в Венгрии, Чехословакии). Политико-экономическое родство не помешало возникновению откры-

той враждебности между КНР и СССР, Китаем и Вьетнамом. Известна и судьба «социалистического содружества». В настоящее время существует общность опасений «цветных революций» и антизападных, в первую очередь антиамериканских, настроений. В то же самое время работают и факторы противоположной направленности.

Прежде всего это касается далеко не совпадающих интересов взаимодействия друг с другом и с западным миром в экономическом плане. При определенной схожести процесса роста экономик России и Китая они слабо взаимосвязаны друг с другом и в основном ориентируются на другие рынки. Российско-китайский товарооборот в 2006 г. составил 34 млрд долл. Аналогичный показатель в торговле Китая с США — 262, со странами ЕС — 272, с Японией — 207 млрд долл. Особая ценность этих трех рынков заключается в огромном торговом сальдо в пользу Китая. Российский же товарооборот в основном ориентирован на ЕС и страны СНГ, также при существенном торговом сальдо в свою пользу, особенно в торговле с Евросоюзом. Трудно предположить, что эта картина торговых ориентаций двух стран существенно изменится даже в случае строительства нефтяных и газовых трубопроводов из Сибири в Китай. Как и в случае с российским энергоэкспортом, КНР заинтересована в диверсификации своего энергоимпорта. Также неизбежно повышение конкуренции в регионе Центральной Азии и Каспийского моря.

Не стоит преувеличивать и российско-китайское сотрудничество в военной области. Коммерческие поставки российских вооружений в Китай объемом примерно в 1 млрд долл. в год существенный, но не решающий фактор взаимозависимости. Пекин стремится к диверсификации источников военных поставок, и не исключено, что западные страны, например члены ЕС, могут в скором времени ответить ему взаимностью. Совместные «антитеррористические» учения ограничены по масштабам и являются скорее «выставочной» частью военно-технического сотрудничества, чем зародышем стратегического союза. Российско-китайский договор о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве 2001 г. не содержит обязательств о взаимной военной помощи.

Внешнеполитическая философия Китая в принципе отрицает заключение постоянных военно-политических союзов, а тем более таких, в которых ему отводилась бы роль второго плана. Россия также не может позволить себе потерять свободу маневра, а тем более обречь себя на роль ведомого. Взаимным интересам скорее отвечает такое положение дел, когда обе стороны могли бы быть уверены в доброжелательном нейтралитете друг к другу в случае конфронтации с третьими странами. Нельзя полностью сбрасывать со счетов и сохраняющиеся в России опасения относительно развития миграционных, а возможно, и территориальных проблем в Сибири и на Дальнем Востоке.

Определенным подтверждением особой стратегической линии внешнеполитического поведения Китая является и его позиция относительно вооруженного конфликта вокруг Южной Осетии. На саммите ШОС в августе 2008 г. в Душанбе Пекин, как и другие государства Центральной Азии, поддержал деятельность РФ по сохранению и упрочению мира на Кавказе, но одновременно высказался за сохранение принципа территориальной целостности и решение всех спорных вопросов мирными средствами.

Можно утверждать, что возрождение «второго мира» маловероятно. О такой перспективе можно было бы говорить только в случае, если бы Запад решил пойти на жесткую конфронтацию с авторитарными и «недостаточно быстро демократизирующимися» странами одновременно. А такой перспективы по разным причинам также не просматривается. Скорее возможна более активная игра на противоречиях между такими режимами по примеру дипломатии Киссинджера—Никсона.

Соревнование либерального и авторитарного проектов продолжится и в эпоху глобализации. Скорее всего, оно не будет центральной осью жесткого противоборства, как это было во время «холодной войны». Но его влияние на мировое взаимодействие сохранится. Поэтому анализ мирового взаимодействия под этим углом зрения наряду с другими остается одной из задач специалистов в области мировой политики.

Вопросы для обсуждения

1. Каковы «видовые» различия между либеральным и авторитарным проектами?
2. Насколько основательны доводы сторонников и критиков теории «демократического мира»?
3. Происходит ли возрождение «второго мира» автократий?
4. Кто может быть победителем в соревновании этих проектов в краткосрочном и долгосрочном плане?

Литература

Кулагин В. М. Мир в XXI веке: Многополюсный баланс сил или глобальный *Pax Democratica*? Гипотеза «демократического мира» в контексте альтернатив мирового развития // Полис. 2000. № 1; Политические режимы и внешняя политика // Pro et Contra. 2003. Зима.

Политический атлас современности. Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств. Руководитель проекта — заслуженный деятель науки России проф. А. Ю. Мельвил. М.: МГИМО-Университет, 2007.

Теория и практика демократии: Избранные тексты. М.: Научно-изд. центр «Ладомир», 2006.

Цыганков А., Цыганков П. Кризис идеи «демократического мира» // Международные процессы. 2005. Т. 3. № 3.

Глава 13. **ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА МИРА: ЕЕ РАЗМЫВАНИЕ И ПОИСК РЕШЕНИЙ**

13.1. Трансформация системы международных отношений и политической системы мира

Современный политический мир переживает период кардинальной трансформации. Этот тезис разделяется большинством исследователей и политиков. В отношении же сути этой трансформации мнения расходятся. Наиболее распространенная точка зрения: мир все еще «отстраивается» после окончания «холодной войны». Распад биполярной системы привел к тому, что лидирующие позиции в трех ведущих областях, как писал Дж. Най, — военно-политическом, экономическом и в области массовой культуры — заняли США¹. Это побудило американских лидеров взять курс на односторонние действия в своей внешней политике (политику унилатерализма), не согласовывая свои действия порой даже с ближайшими союзниками. Односторонние действия в ряде случаев заключались в проведении силовых операций даже без должного просчета их последствий. Один из наиболее очевидных примеров — операция в Ираке, начатая в 2003 г.

Политика унилатерализма вызвала недовольство многих. Как альтернатива ей выдвинута идея многосторонности при решении мировых проблем и идея «сетевой дипломатии»². Эта логика рассуждений и аргументаций вполне обоснованная. Действительно, даже если представить абстрактную ситуацию, что какая-либо страна действует исключительно «правильно» на международной арене, но при этом ни с кем не согласовывает свои шаги, вряд ли кому понравится подобный диктат. Современный мир очень сложный, со множеством факторов, влияющих на развитие политической ситуации, множеством участников и т.п. Поэтому поведение в нем требует постоянных консультаций, согласований, переговоров. Но только ли в этом проблема? Или указанная проблема наслаивается на другую, более глубинную? Эти вопросы почти не задаются, тогда как мир сталкивается с проблемами, к которым США не имеют отношения или имеют довольно косвенное. Это и проблема международного терроризма, затронувшая не только США, и проблема

¹ *Nye J. The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone. Oxford: University Press, 2002.*

² Концепция внешней политики Российской Федерации. М., 2008 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>.

нераспространения оружия массового уничтожения и целый ряд других глобальных проблем, решить которые пока не удастся.

Трансформация, которую переживает сегодня мир, гораздо сложнее и затрагивает, по крайней мере, два уровня.

Первый уровень, связанный с межгосударственными отношениями или системой международных отношений, примерно очерчен. Этот уровень, несомненно, требует многосторонности. Причем довольно сложно организованной дипломатической деятельности на многостороннем уровне. Не случайно в Концепции внешней политики Российской Федерации 2008 г. отмечается, что в современном мире «на смену блоковым подходам к решению международных проблем приходит сетевая дипломатия, опирающаяся на гибкие формы участия в многосторонних структурах в целях коллективного поиска решений общих задач». Что такое сетевая дипломатия, которая по существу только формируется, еще предстоит уточнить. На этом межгосударственном уровне происходит еще одно важное изменение: потенциал влияния, на которое указывали многие исследователи¹ и которое также получило отражение в Концепции внешней политики 2008 г. Его суть в том, что если ранее ресурс внешнеполитического влияния сводился к военно-политическому потенциалу, то сегодня он расслаивается и включает экономику, уровень научно-технического развития, информационные и коммуникационные технологии и др. (стоит, например, включить образование, которое практически нигде не указывается, но без которого вряд ли возможна развитая экономика и другие области). Классические примеры того, как, не имея мощного военно-политического потенциала, можно стать лидирующими государствами мира, представляют Япония и Германия после Второй мировой войны.

Исходное положение автора: политическая трансформация мира охватывает два уровня: 1) уровень системы международных отношений (межгосударственный уровень), обусловленный изменениями постбиполярной эпохи, и 2) уровень политической системы мира, который является более глубинным и включает в себя общие принципы политической организации мира, заложенные Вестфальскими мирными договорами и получившие развитие в международном праве.

Второй, более глубинный уровень, обусловлен изменениями самой политической системы мира. Подписание Вестфальского мира в 1648 г. стало важнейшей вехой политического развития, ознаменовавшей собой формирование политической системы, которая в дальнейшем распрост-

¹ См., напр.: *Най Дж.* Мягкая сила: Средство достижения успеха в мировой политике. М.: Тренд, 2006; *Богатуров А. Д.* Лидерство и децентрализация в международных отношениях // *Международные процессы.* 2006. Т. 4. № 3 (сентябрь—декабрь). С. 5—15.

ранилась по всему миру и стала глобальной. Эта система получила название по месту заключения мира — Вестфальской, а также по основному принципу, положенному в основу мирных договоров (принцип национального суверенитета государства), — государственно-центристской.

Вестфаль выделил в государстве две стороны политики: «внешнюю» и «внутреннюю». Такое разделение имело исторические корни. Какую бы конфигурацию ни принимала «совокупная внешняя сторона» (многополярный, однополярный, биполярный мир с теми или иными лидерами, более стабильный или менее стабильный и т.д.), все равно жестко сохранялось деление на внешнее и внутреннее. Последнее — прерогатива самого государства.

Различные конфигурации отношений между государствами, которые были на протяжении истории развития Вестфальской системы, к сожалению, часто рассматриваются как варианты трансформации Вестфалья. В случае отождествления понятий «политическая система современного мира» (Вестфальская система) и «система международных отношений» дискуссия уходит в сторону — в обсуждение системы (систем) международных отношений: ее (их) стабильности, полярности, легитимности, лидерства государств и т.д.

Разумеется, все вопросы, связанные с системой современных международных (межгосударственных) отношений, не только имеют право на изучение и обсуждение, но и требуют таких исследований. Государства остаются ключевыми акторами мировой политики (т.е. теми участниками, которые ее активно формируют). Поэтому очень важно понимать, как складывается лидерство государств, что и как позволяет государству сегодня определять тенденции мирового политического развития и т.п. Существенным является и то, насколько государства сближаются и/или отдаляются друг от друга и по каким параметрам. Вместе с тем, если различия между двумя системами не проводятся, Вестфальская система вообще исчезает из научного фокуса. Это не так страшно, когда с Вестфалем было все более или менее в порядке, т.е. первые примерно триста с небольшим лет ее существования. Как только возникли проблемы с Вестфальской системой, игнорировать ее анализ становится опасным, поскольку она лежит в основе всех остальных социально-политических отношений. Если воспользоваться метафорой, то можно сказать, что обсуждение удобства расположения комнат в доме, высоты потолков, вида из окон и т.п. становится бессмысленным, когда в доме рушится фундамент.

13.2. Основные черты Вестфальской политической системы

1648 год — важнейшая дата для понимания современной мировой политики. Именно тогда заложены основы политической системы — системы национальных государств, которая потом получила распространение по

всему миру и дошла до наших дней. Суть созданной системы проста: национальные государства (т.е. государства, вошедшие в Вестфальскую систему) обладают всей полнотой власти на своей территории и равны вовне.

Создание системы, определившей принципы организации межгосударственного взаимодействия, стало величайшей социальной инновацией. Она позволила преодолеть многочисленные конфессиональные, территориальные, этнические и другие противоречия, раздиравшие Европу в середине XVII в. Национальный суверенитет стал своеобразным «общим знаменателем» (если проводить аналогию с математикой) для многочисленных и разнообразных европейских участников того времени, который упорядочил их деятельность внутри и за пределами национальных государств, а само национальное государство сделалось некоей структурной «единицей», системообразующим звеном зародившейся политической системы.

Государство как форма политической организации общества, разумеется, существовало и до подписания Вестфальского мира. Главное, что сделано благодаря двум договорам, заключенным по итогам Тридцатилетней войны, это формирование системы отношений национальных государств, предполагающей определенные правила поведения. Отсюда и понятие «национальное государство», используемое в том случае, если надо подчеркнуть, что речь идет о государстве Вестфальской системы. Как ни парадоксально это может звучать сегодня, но именно тогда государства ограничили себя, согласившись, что им не все дозволено, в частности, нельзя вмешиваться в дела других государств, входящих в систему.

Появление национального суверенитета не избавило мир от его многочисленных нарушений, которые приводили к войнам, в том числе и к двум мировым, которые начинались как «внутрисистемные войны». Однако они были нарушением международного права, т.е. нарушением правил взаимоотношений и взаимодействия, нарушением договоренностей. Особенно важно подчеркнуть, во всех этих завоеваниях речь не шла об отказе от принципа суверенитета как важнейшего правового и политического принципа, а также от национального государства в качестве структурной единицы политической системы. Иными словами, несмотря на многочисленные войны в них под сомнение не ставились политические правила взаимодействия и политическая система мира как таковая. Принцип суверенитета не распространялся на государства, оказавшиеся за пределами Вестфальской системы. Поэтому в данной логике были допустимы колониальные войны: они велись не против национальных государств, а против иных государств, территорий и т.п., которые были «вне системы».

Были ли кроме Вестфали попытки создания политических систем, включающие в себя внутри- и внешнеполитические правила и принципы функционирования? Были, конечно, как реальные, так и идеальные, с разной степенью свободы отдельных частей и жесткости правил. Это и Древняя Греция с ее городами-полисами, и Римская империя, и

мусульманский халифат, и т.д. Везде принципы были различны. Были и проекты, так и оставшиеся нереализованными, например анархистский. Коммунистическая же модель при попытке ее воплощения в конечном итоге осталась в рамках Вестфальской модели¹. Но только Вестфальские принципы, дожившие до наших дней, охватили весь мир. В этом смысле на сегодняшний день только Вестфальский проект стал глобальным. Почему? Это отдельный вопрос. Можно только предположить: Вестфаль допускал, что государство, которое входит в эту систему, может быть очень по-разному организовано — это его «суверенное право». Вот эта своеобразная толерантность Вестфальской системы к внутренней организации своих структурных элементов и позволила объединить такие разные современные образования, как государства ЕС и, например, Судан; США и Иран и т.п.

Вестфальская модель политического устройства зародилась в Европе. В этом смысле это европоцентристская модель политической организации. С самого начала она не была не только глобальной, но даже общеевропейской системой его назвать можно лишь условно. Большую часть своего исторического существования государственно-центристская система была распространена лишь на относительно небольшой части земного шара. Мир фактически делился на государства Вестфальской системы и остальные. Это было два разных мира: «мир Вестфалия» и мир «вне Вестфалия». Государства, находящиеся за пределами Вестфальской системы, рассматривались по-другому, не так, как «собратья» по системе. Последние захватывались, что составило суть колониальных войн.

Расцвет системы национальных государств приходится на вторую половину XX столетия, когда после распада колониальной системы она охватила весь мир и стала глобальной. С этого момента можно говорить о формировании политической системы мира, основанной на принципе национального суверенитета, которая существует по настоящее время.

Исходное положение автора: вестфальскими договорами заложены основы политической системы, в которой национальное государство стало ключевой структурной единицей, а национальный суверенитет — ведущим принципом взаимодействия между государствами. На этой основе в дальнейшем стало формироваться международное право и развиваться международная практика. На этой же основе складывались различные варианты политических отношений между государствами — международные системы, Европейский концерт, Версальско-Вашингтонская, Ялтинско-Потсдамская.

¹ См. подробнее: *Lebedeva Marina M. International Relations Studies in the USSR/Russia: Is there a Russian National School of IR Studies // Global Society. 2004. Vol. 18. No 3. July. P. 263–278.*

Вестфальская политическая система развивалась не только «вширь», распространяя свое влияние на новые страны, но и «вглубь». Для регулирования межгосударственного взаимодействия создавались международные организации, развивалось и совершенствовалось международное право. Согласимся с Ст. Краснером, писавшим, что никогда не было «золотого века» Вестфалия¹ или «классической» Вестфальской системы. Проанализировать, как изменялась политическая система на протяжении веков и что с ней происходило — важнейшая задача системной истории международных отношений, где в центре исследовательского фокуса должен быть главный системообразующий фактор — национальное государство. Таких работ фактически нет, а существуют лишь подходы, с одной стороны, прослеживающие, чем возникшая в XVII в. система отличалась от того, что было ранее², каковы «идейные истоки» Вестфальской политической системы³, с другой, — терминологически фиксирующие новую — системную область политико-исторических исследований⁴.

Тем не менее можно говорить о «классической» Вестфальской системе, имея в виду, что изначально были определены ее ведущие принципы, сохранившиеся до наших дней.

13.3. Эрозия Вестфальской политической системы: ее причины и проявления

Во второй половине XX столетия после окончания Второй мировой войны, а затем и распада колониальной системы сформировалась глобальная политическая система, основанная на принципах Вестфалия. Достигнув своего пика (по крайней мере, по географическому охвату), она начинает подвергаться эрозии, что обусловлено двумя основными причинами.

1. Активным и «массовым» выходом на мировую арену негосударственных транснациональных акторов.
2. Политическим разнообразием государств, вошедших в систему.

Начиная со второй половине XX столетия, в недрах государственно-центристской модели мира стали активно действовать негосударственные акторы — межправительственные организации, международ-

¹ *Krasner St. D.* Compromising Westphalia // *International Security*. Vol. 20. No 3 (Winter, 1995–1996). P. 115–151.

² См., напр.: *Buzan B., Little R.* *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford University Press, 2000.

³ См., напр.: *Барабанов О. Н.* *История мировой политики. Эпоха Древнего мира*. М.: МГИМО, 2006.

⁴ См.: *Богатуров А. Д.* и др. *Системная история международных отношений: В 2 т.* М.: Культурная революция, 2006.

ные неправительственные организации и движения, ТНК, внутригосударственные регионы и мегаполисы и т.п., получившие название негосударственных *транснациональных акторов* (ТНА).

Одними из первых, кто еще в 1970-е годы обратил внимание на деятельность негосударственных ТНА на мировой арене, были Р. Кохэн и Дж. Най¹. Они же и увидели в этой деятельности признаки кардинальной трансформации политической системы. Государства, оставаясь главными акторами на мировой политической арене, стали вступать в сложные отношения не только между собой, как было ранее, но и с другими транснациональными участниками. Эти негосударственные транснациональные акторы, конечно, возникли «не вдруг», а сформированы длительным этапом исторического развития внутри Вестфальской системы, насчитывающим столетия и более. По каждому актору можно проследить его длительный исторический путь. Эти акторы не являются новыми, как их порой называют. Бизнес всегда стремился выйти за пределы национальных границ (достаточно вспомнить Ост-Индийскую компанию), внутригосударственные территории, например, города активно действовали во «внешней среде» в Древней Греции, а затем в средневековый период и т.д.

Принципиально и качественно новым к концу XX в. оказался совокупный масштаб воздействия этих акторов (по целому ряду параметров они стали превосходить государства²), и, что особенно существенно, произошло качественное усиление политической составляющей их деятельности. Как замечает Т. Риссе, «сама концепция транснациональных отношений предполагает, что мировая система состоит из национальных государств и социетальных акторов внутри этих государств. Это делает практически бессмысленными рассуждения о транснациональных акторах в исторические периоды, связанные с расцветом империй или периодом средневековья»³.

Результатом возросшей активности и влиятельности негосударственных ТНА стало усиление трансграничной активности. Это привело к «прозрачности» границ, что поставило под удар национальный суверенитет. Одновременно, реализуя свои интересы и цели, эти ТНА начали «растаскивать» мировую политику по кусочкам в том смысле, что совокупный результат их деятельности оказывается плохо прогнозируемым, зависящим от множества случайных и частных собы-

¹ Keohane R. O., Nye, J. S. Introduction // *Transnational Relations and World Politics* / Ed. by Keohane R. O., Nye, J. S. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1972.

² См., напр., сравнение ВВП ряда государств с ресурсами крупнейших государств: Kegley Ch. W., Wittkopf E. R. *World Politics: Trend and Transformation*. 9th Edition. Belmont: Thomson/Wadworth, 2004.

³ Risse Th. *Transnational Actors and World Politics* // *Handbook of International Relations* / Ed. by W. Carlsnaes, Th. Risse, B. A. Simmons. L., a.o.: Sage, 2002. P. 255–274.

тий¹. В государственно-центристской системе деятельность негосударственных ТНА стала своего рода «внесистемным выбросом».

Второй фактор, влияющий на эрозию Вестфальской системы, выделим особо, поскольку на него почти не обращают внимание даже те, кто исходит из того, что сегодня наблюдается кризис этой системы.

Практически одновременно с активизацией негосударственных ТНА рухнула колониальная система. Мир полностью стал состоять из совокупности независимых государств. Иными словами, произошло буквальное одномоментное расширение Вестфальской системы. Если при создании ООН ее Устав подписало 51 государство, то к концу XX столетия их стало около 200, т.е. число государств в мире возросло почти в четыре раза. Даже сам по себе факт такого численного роста государств не может не вести к структурным изменениям политической системы. Но, пожалуй, еще более важным оказалось то, что государства как бы автоматически стали входить в существовавшую политическую систему, включаться в ее институты, а также достаточно разработанную систему международных договоров. Однако часть этих государств по своим основным параметрам были «невестфальскими», т.е. внешне у них имелись все необходимые атрибуты государственности, но реально политические отношения выстраивались на основе родо-племенных, клановых и других принципов, имеющих свою систему ценностей, иной характер взаимодействия внутри и вовне.

Эти «невестфальские государства» нередко оказывались нестабильными, с множеством внутренних противоречий и борьбой за власть. Они также весьма условно готовы были разделять вестфальские принципы международного взаимодействия. Конечно, и ранее к Вестфальской системе присоединялись «невестфальские государства». Но во второй половине XX столетия принципиально иными оказались масштабы и скорость расширения. В итоге резко возросла «критическая масса» «невестфальских государств» в Вестфальской системе.

В период «холодной войны» жизнедеятельность «невестфальских» государств, хотя и независимых, во многом «определялась» извне, тем или другим блоком. Они использовались в блоковом противостоянии. Но одновременно ситуация в них контролировалась так, чтобы эти государства не создавали проблему политической системе мира в целом². Их суверенитет и активность внутри Вестфальской системы были до определенной степени ограничены блоковым противостоянием.

После окончания «холодной войны» ситуация осложнилась. Суть этих «невестфальских государств» в целом мало изменилась. Более того, в неко-

¹ Подробнее см.: «Приватизация» мировой политики: Локальные действия — глобальные результаты / Под ред. М. М. Лебедевой. М.: Голден Би, 2008.

² См., напр.: *Rasmussen J. L. Peacemaking in the Twenty-First Century: New Rules, New Roles, New Actors // Peacemaking in International Conflicts: Methods and Techniques / Ed. by I. W. Zartman and J. L. Rasmussen. Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1997. P. 23–50.*

торых из них обострились внутренние противоречия и государственные институты фактически полностью распались, а власть оказалась, например, в руках религиозных групп, как это произошло в Афганистане. В своей деятельности эти группы редко ориентируются на международные нормы и правила. В качестве примера приведем уничтожение талибами в 2001 г. древних фигур Будды, вытесанных в скале в провинции Бамиан, несмотря на все обращения других государств и международных организаций.

В конце XX столетия в рамках Вестфальской системы появляются и другие государства, плохо в нее вписывающиеся. С одной стороны, это поствестфальские государства (или государства постмодерна), представленные ЕС. Правда, в случае с ЕС угрозы для самой политической системы мира не существует. С другой стороны, государства, сознательно бросающие вызов политической системе мира, понимая, что особо существенных последствий не будет, поскольку предпринять в отношении них что-либо означает риск еще больше дестабилизировать мир.

Таким образом, ключевая структурная единица Вестфальской системы — государство — выглядит сегодня весьма причудливо. Понятие «национальное государство» объединяет государственные образования, не только не похожие друг на друга, но и находящиеся как бы в разных эпохах, а часто вообще существующие в разных цивилизациях, по разным «внутренним правилам». К сказанному следует добавить разнообразие государств по многим другим параметрам — экономическим, научно-техническим и т.п.

Разумеется, никогда в ходе исторического развития государства Вестфалия не были однотипными, но идея национального государства ими воспринималась и была понятна всем. Сегодня проблема в том, что политическая система мира приобрела глобальный характер, но при этом стала включать разнотипные государства по отношению к самой системе.

Ситуация осложняется тем, что воздействие на «внесистемные» государства в том случае, если, например, разваливаются внутренние институты власти или возникают иные серьезные проблемы, ограничено самой же Вестфальской системой. Международное право, исходя из принципа суверенитета, защищает не только отдельные государства, но и государственно-центристскую систему мира как таковую, а значит, и слабые, авторитарные, коррумпированные и т.п. государства.

Активизация негосударственных ТНА и разнородность государств в рамках государственно-центристской системы развиваются на фоне научно-технической революции, которая, по выражению Дж. Розенау, «спустила с поводка процесс глобализации», сделав национальные границы прозрачными и облегчив взаимодействие различных акторов. Однако этим дело не ограничивается. Продукты научно-технической революции позволяют сегодня небольшой группе людей наносить остальным огромный ущерб, который ранее способно было сделать толь-

ко государство, тем самым воплощая в жизнь научно-фантастические сюжеты. Даже создание ядерной бомбы в настоящее время оказывается посильной задачей для группы менее 20 человек при общих затратах менее чем 5,5 млн долл. США¹.

Сходные соображения высказывает и С. Нанн. Более того, он видит особую опасность в том, что «в отношении этих группировок в большинстве случаев не действует принцип ядерного сдерживания, который обеспечивал международную стабильность в годы холодной войны. Теория сдерживания работает, когда мы говорим о государствах как главных участниках игры, но она перестает действовать, если ядерное оружие попадает в руки негосударственных игроков»².

Все это порождает парадоксальную ситуацию. С одной стороны, возрастает взаимозависимость, которая стала возможной благодаря развитию современных средств коммуникации и информации. С другой стороны, те же технологии дают возможность той или иной организации или структуре (в том числе и государству) действовать довольно долго в автономном режиме, обеспечивая себя всем необходимым. Это достигается, например, за счет использования сетевых связей, в том числе и традиционных, через которые обеспечивается доставка необходимых продуктов, финансов, нужной информации и т.п. В других случаях те же научно-технические инновации обеспечивают возможность создания продукта взамен недоступного. Сочетание современных, основанных на НТР, и архаичных средств делает «внесистемные образования» (государства, транснациональные организации и т.п.) сложно контролируемыми и относительно мало уязвимыми.

Точка зрения автора: начиная со второй половины XX столетия, политическая система мира столкнулась с проблемами, обусловленными изменениями ее основ: 1) включением в Вестфальскую систему большого числа «невестфальских государств»; 2) масштабной деятельностью негосударственных ТНА. Эти изменения протекают в условиях НТР, которые дают возможность относительно небольшой группе лиц нанести остальным такой ущерб, который ранее был под силу только крупному государству.

Как следствие всех этих изменений, происходит «сшибка» международных норм и принципов. В противоречие вступают такие принци-

¹ Zimmerman P. D., Lewis J. G. The Bomb in the Backyard // Foreign Policy. 2006. November-December. P. 33–39.

² Нанн С. Теория ядерного сдерживания не действует в отношении негосударственных игроков // Индекс безопасности. 2007. № 2 (82). С. 29–36.

пы, как право нации на самоопределение, с одной стороны, и сохранение целостности государства — с другой; прав человека — с одной стороны, и национального суверенитета — с другой¹. Противоречия, разумеется, были заложены ранее, но обнаружили себя сегодня.

Размывание норм и правил, в том числе международных режимов, охватывает наиболее опасные области, в частности такие, как ядерное нераспространение. К этому следует добавить проблему попадания ядерных компонентов в руки террористов, которые могут применить «грязную бомбу» из соображений своеобразного вхождения в «ядерный клуб» и развала Договора о нераспространении ядерного оружия.

С Вестфальской системой именно это и происходит сегодня. Становится сложно соблюдать правила. Ситуация в мире и в отдельных странах все больше напоминает «игру без правил», в которой непонятно, как надо действовать. Условия принятия решений и поведения все чаще оказываются неопределенными и непредсказуемыми. Становится невозможно планировать деятельность, поэтому будущее как бы перестает существовать.

Предкризисное состояние государственно-центристской политической системы мира проявляется и в том, что четкое разделение на внешнюю и внутреннюю политику (которое предполагается основными принципами Вестфальской модели) перестает работать даже, казалось бы, в совершенно традиционных сферах. Так, если в рамках классической Вестфальской системы внутригосударственные регионы влияли на внутривнутриполитические процессы своей страны, а международные организации — на международные, то теперь это не всегда так. Внутригосударственные регионы все чаще выходят на международный региональный уровень, в том числе, например, в рамках ЕС, а порой пытаются действовать и на глобальном уровне, а международные организации активно вовлекаются во внутренние проблемы, в частности, при урегулировании конфликтов. Один из примеров — активная деятельность ЕС, НАТО в Косовском кризисе. В результате все менее актуальным становится прежняя жесткая дихотомия: внешняя политика — внутренняя политика, а нередко вообще происходит путаница с «зонами ответственности». Все это ведет к тому, что стало называться «ослаблением» суверенитета, его «размягчением» и т.п. Этот процесс касается в большей или меньшей степени, но практически всех стран.

Предкризисное состояние политической системы мира проявляется, возможно, менее заметно, но не менее серьезно в том, что все большая сфера отношений в мировой политике оказывается в так называемой «серой зоне», где сложнейшим образом переплетаются, с одной стороны, законные, прозрачные действия, с другой — незаконные. Это

¹ См.: Кулагин В. М. Политико-правовой режим современных международных отношений // Современные международные отношения / Под ред. А. В. Торкунова. М.: РОССПЭН, 2000.

четко сформулировано героем Николса Кейджа в фильме «Оружейный барон», когда он признается, что создавал такие сложные схемы поставок оружия в развивающиеся страны, что часто сам не понимал, действует ли он законно, или нет.

13.4. Поиски решения

Ответные реакции на размывание Вестфальской системы идут в трех направлениях. Одно из них связано с попытками укрепления государственно-центристской системы мира с тем, чтобы «вернуться к Вестфалю». Это проявляется в разных формах, например, в требованиях строго следовать принципам национального суверенитета¹, в выявлении «реального суверенитета»² и «суверенной демократии»³, принятии законодательства, ориентированного на усиление государственных структур и придания им больших полномочий (например, в США после событий 11 сентября 2001 г. принимается закон, известный как «Акт Патриота» — USA Act Patriot) и т.п.

Стремление «вернуться назад», к более жесткому выполнению норм Вестфальской системы прослеживается и в области теории международных отношений. Не случайно в XXI столетии получает распространение неоклассический реализм, подчеркивающий необходимость смещения исследовательских акцентов от изучения структуры международных отношений в целом, как это предполагается в рамках неореализма, к анализу внешней политики отдельных государств.

Однако усилия по укреплению суверенитета в целом не приводят к успеху, поскольку проблема носит системный характер. Более того, нередко используемые методы весьма неоднозначны. Наиболее яркий пример — попытки государственного строительства в Афганистане и в Ираке.

Второе направление — разработка вариантов развития государственно-центристской политической системы, ее эволюционного перехода на качественно иной уровень. На сегодняшний день наиболее успешный вариант — опыт Европейского союза. Примечательно, что в конце XX — начале XXI в. США и страны ЕС начинают все больше расходиться по своему отношению к Вестфальской системе мира. Если США пытаются вернуться к Вестфалю и при этом рассматривают многие государства, особенно слабые, несостоявшиеся и те, что они называют «государствами-изгоями», как государства, находящиеся вне системы (что означает возможность действовать в отношении них силовыми метода-

¹ См., напр.: Зорькин В. Апология Вестфальской системы // Россия в глобальной политике. 2004. Т. 2. № 3 (май—июнь). С. 18–24.

² Косошин А. Реальный суверенитет в современной мирополитической системе. 2-е изд., доп. Серия: Мировой порядок. М.: Европа, 2006.

³ Сурков В. Национализация будущего // Эксперт. 2006. № 43 (537). Ноябрь.

ми и выстраивать там государственные институты извне), то ЕС склонен действовать осторожнее в отношении этих стран. Другой вопрос, насколько вообще модель Евросоюза, во-первых, успешна; во-вторых, может быть использована в других регионах.

Третье направление поиска вариантов ответов на эрозию Вестфальской системы мира связано с разработкой альтернативных проектов. Проблема альтернативных проектов, или моделей, политического устройства мира стала обсуждаться недавно (хотя альтернативы существуют давно), в основном в американской литературе, прежде всего, в связи с террористическими актами «Аль-Каиды» и анализом их причин¹. Исламистский проект — наиболее известный сегодня. Но в истории были и есть другие проекты. Сама же идея заключается в том, что политическое устройство мира на основе системы национальных государств — не единственный вариант выстраивания политических отношений.

Начало XXI в. ознаменовало собой появление новых и возрождение «старых» альтернативных проектов. Вновь возник интерес к коммунистическим (социалистическим) идеям, что наблюдается в Латинской Америке, где в ряде стран к власти пришли левоориентированные политики².

Все эти проекты требуют внимательного изучения, но в целом пока вряд ли какой-либо из существующих альтернативных проектов может с полным правом претендовать на универсальность. Здесь можно приводить целый ряд аргументов по каждому из существующих или потенциальных альтернативных проектов, но в качестве соображений отметим, что любой вариант политической организации мира, будь то эволюционная модификация Вестфальской системы или альтернативный проект, должен отвечать ряду требований и учитывать имеющееся многообразие форм политической организации, ориентированных на разные нормы и системы ценностей, а также множество современных акторов. Это означает, что потребуются не только многосторонние институты и механизмы для решения глобальных проблем, но и многоуровневые. Последнее предполагает, что наряду с государствами во все эти процессы и механизмы должны быть включены негосударственные транснациональные акторы.

Гипотеза автора: политическая система формирующегося мира должна предусматривать многосторонний и многоуровневый характер взаимодействия акторов при решении глобальных проблем.

¹ Частично вопрос об альтернативных проектах затрагивался в главе 10. Там же приводится рабочее определение того, что называется «альтернативный проект».

² Подробнее см.: «Левый поворот» в Латинской Америке / Под ред. В. П. Сударева. М.: Ин-т Латинской Америки РАН, 2007.

Конечно, здесь возникает много вопросов. Например, каковы должны быть роль и место государств, являющихся сегодня ведущими акторами? Должны ли они сохранить эти позиции? Какова может быть степень участия бизнеса, который заинтересован в стабильном развитии? В чем может быть заинтересованность других акторов? Как, в каких формах они должны вовлекаться в обсуждение и решение глобальных проблем?

Пока все эти вопросы остаются без ответов даже в плане научных поисков. Практика показывает, что многосторонность и многоуровневость приносят свои плоды. Один из примеров — обсуждение проблем информационного общества на саммите в Тунисе, прошедшем в 2005 г. В нем участвовало более 11 тысяч человек — представители государственных структур, деловых кругов и гражданского общества из 175 стран мира, а также ряда международных организаций.

Реализация и усиление тенденции многоуровневого и многостороннего решения проблем по сути означает развитие демократизации мира, где учитывается мнение и интересы разнообразных акторов и где каждый из них вносит свой вклад в политическое развитие мира.

Вопросы для обсуждения

1. Какие могут быть сценарии дальнейшего развития эрозии государственно-центристской системы мира?
2. Возможно ли взять цивилизационный принцип в качестве основы политической организации мира, когда основной структурной единицей является цивилизация?
3. Каково отношение различных негосударственных акторов к Вестфальской системе, как таковой? Заинтересованы ли они в ее сохранении, развитии, изменении, в ее смене?
4. Какие могут быть механизмы (если они в принципе возможны) включения «невестфальских государств» в политическую систему мира?
5. Следует ли ожидать еще каких-либо вариантов альтернативного мироустройства или усиления имеющихся? Если да, то каких и на какой основе? Если нет, то почему?

Литература

- Лебедева М. М.* Мировая политика. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Аспект Пресс, 2006.
- Мир вокруг России: 2017. Контуры недалекого будущего / Под ред. С. А. Караганова. М.: Культурная революция, 2007.
- «Приватизация» мировой политики: Локальные действия — глобальные результаты / Под ред. М. М. Лебедевой. М.: Голден Би, 2008.
- Современные международные отношения и мировая политика / Под ред. А. В. Торкунова. М.: Просвещение, 2004. С. 247–268.
- Handbook of International Relations / Ed. by W. Carlsnaes, Th. Risse, V. A. Simmons. L., a.o.: Sage, 2002.

ЧТО ДЕЛАТЬ?

Подведение итогов и «домашнее задание» на завтра

Современный мир неоднороден. В нем крайне неравномерно распределены жизненно важные ресурсы: водные, энергетические и другие. Он представлен разнообразными природными и климатическими условиями, более или менее благоприятными для проживания человека и ведения хозяйства.

В политическом плане мир представлен государствами, объединенными в единую систему на основе принципа суверенитета и норм международного права. Но сами государства также неоднородны:

- находятся в разных климатических зонах;
- обладают разным доступом к ресурсам и их потреблению;
- принадлежат к различным культурным и цивилизационным группам со своей системой ценностей, верований, представлений, образе жизни и т.п.;
- имеют разный уровень научно-технического развития, разный человеческий ресурс.

Наряду с государствами все более влиятельными становятся бизнес-структуры, различные неправительственные организации и движения также со своими интересами, целями, ценностями. Как должны выстраиваться отношения между всеми этими акторами?

«Современный мир переживает фундаментальные и динамичные изменения», — отмечается в Концепции внешней политики Российской Федерации 2008 г.¹ Каковы макротренды этих изменений? Насколько адекватна существующая политическая система той структуре отношений, которая сложилась к концу XX — началу XXI в.? На эти и многие другие вопросы трудно пока дать однозначные ответы. Проблемы терроризма, энергетики, наркотрафика, борьбы с бедностью, конфликты и целый ряд других, рассмотренных в данном учебном пособии, стали глобальными и требуют совместных усилий по поиску решений.

Авторы учебного пособия ставили перед собой задачу познакомить магистрантов с основными вопросами, научить анализировать проблемы, находить аргументы, обосновывающие ту или иную позицию, видеть возможности и ограничения конкретных подходов к решению

¹ Концепция внешней политики Российской Федерации. Пр-1440. С. 3 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml>.

глобальных проблем. Во многих главах данного учебного пособия наряду с распространенными мнениями и взглядами излагается авторская точка зрения. С ней можно соглашаться или спорить, развивать дальше или предлагать альтернативы. В этом авторский коллектив и видел свою задачу.

И еще один важный момент. Современный мир очень динамичен. Буквально каждый день вносит изменения в глобальную проблематику: появляются новые данные, принимаются решения, подписываются соглашения. Поэтому мы исходили из того, что при подготовке к занятиям все текущие события отслеживаются и учитываются в обсуждениях.

Учебное пособие на магистерском уровне выступает лишь отправной точкой, отталкиваясь от которой можно строить собственные гипотезы, модели, варианты решения проблем и стратегии поведения. Но чтобы делать это на высокопрофессиональном уровне, надо хорошо знать факты, имеющиеся идеи, подходы, предложения и, конечно же, уметь думать.

Решения по глобальным проблемам будут приниматься завтрашними выпускниками. Пожелаем им успехов.

М. М. Лебедева,
август 2008 г.



ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
----------------	---

Часть I

РЕСУРСЫ И СРЕДА ОБИТАНИЯ: ДОСТУП И ЭКСПЛУАТАЦИЯ

Глава 1. Мировой энергетический баланс (<i>Сафранчук И. А.</i>)	8
1.1. Нефть	9
1.2. Газ	16
1.3. Уголь	20
1.4. Среднесрочные и долгосрочные перспективы мирового энергетического баланса	22
1.5. Энергетическая безопасность: вызовы и решения	24
Глава 2. Глобальная проблема водных ресурсов (<i>Барабанов О. Н., Голицын В. А.</i>)	29
2.1. Глобальный кризис водных ресурсов	29
2.2. Социально-политические аспекты проблемы	32
2.3. Типы водных конфликтов	35
2.4. Выявление потенциальных водных конфликтов	39
2.5. Проблемы глобального сотрудничества в управлении водными ресурсами	42
2.6. Глобальное регулирование проблемы водных ресурсов	44
Глава 3. Климат и экология (<i>Митева В. В.</i>)	53
3.1. Проблема истощения озонового слоя и изменение климата	56
3.2. Проблема изменения климата, международное сотрудничество	57
Глава 4. Человеческий ресурс: демография и миграция (<i>Никитина Ю. А.</i>)	68
4.1. Эпидемия ВИЧ/СПИДа как главная демографическая угроза	69
4.2. Возрастная структура населения и демографический рост	71
4.3. Международная миграция: безопасность и развитие	75
4.4. Процессы урбанизации и развитие	80

Часть II

НЕРАВНОМЕРНОСТЬ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО , ВОЕННОГО И ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МИРА

Глава 5. Социально-экономические проблемы «глобального Юга» и содействие развитию (<i>Петровский В. Е.</i>)	84
5.1. Что такое человеческое развитие? Из истории вопроса	84
5.2. Концепция человеческого развития	86
5.3. Устойчивое человеческое развитие	89
5.4. Безопасность личности и человеческое развитие	91
5.5. Безопасность личности и права человека на Западе и Востоке	93
5.6. Международный терроризм как угроза безопасности личности	95
5.7. Россия и содействие развитию	97
5.8. Новый инструмент внешней политики	101
Глава 6. Глобальная проблема наркотиков (<i>Барабанов О. Н.</i>)	105
6.1. Определение и классификация наркотических и психотропных веществ	106
6.2. Юридический критерий классификации наркотиков	108
6.3. Краткий исторический очерк употребления наркотиков в мире	109
6.4. География производства наркотиков	112
6.5. Международные конвенции и организации по борьбе с наркотиками	114
6.6. Проблемы легализации наркотиков	121
6.7. Экономический аспект проблемы. Альтернативное развитие	124
Глава 7. Режим нераспространения ядерного оружия (<i>Сафранчук И. А.</i>)	127
7.1. Договор о нераспространении ядерного оружия	128
7.2. Экспортный контроль	129
7.3. Категории государств с позиций ядерного нераспространения	130

7.4. Новые подходы к сотрудничеству в области нераспространения	133
7.5. Дилеммы ядерного нераспространения	137
Глава 8. Информационно-коммуникационные технологии: глобальные проблемы и/или глобальные возможности? (Михеев А. Н.)	139
8.1. А есть ли проблема?	139
8.2. Анализируем проблемы	144
8.3. Решение глобальных проблем в сфере информационно-коммуникационных технологий: многоакторная модель	152

Часть III

ВЫБОР ПУТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И СРЕДСТВ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ

Глава 9. Глобальные и локальные конфликты (Лебедева М. М.)	162
9.1. Международные конфликты и их изучение в XX столетии	162
9.2. Особенности конфликтов в конце XX — начале XXI века	165
9.3. Причины современных конфликтов: объяснительные подходы	170
Глава 10. Транснациональный терроризм как угроза современной политической системе мира (Веселовский С. С.)	176
10.1. Особенности современного транснационального терроризма	180
10.2. Причины транснациональной террористической активности на рубеже XX—XXI веков	187
Глава 11. Лицо глобализации: впечатления и факты (Кулагин В. М.)	195
11.1. Новая структура глобального мира	198
11.2. «Второе поколение» социально-экономической глобализации	202
11.3. После «холодной войны» мир стал опаснее?	205
11.4. Глобальная управляемость	211
Глава 12. Соревнование «либерального» и «авторитарного» проектов в контексте глобализации (Кулагин В. М.)	217
12.1. Авторитаризм и либерализм. Политическое измерение	218
12.2. Авторитаризм и либерализм. Экономическое измерение	225
12.3. Внешнеполитическое поведение демократии и авторитаризма	230
Глава 13. Политическая система мира: ее размывание и поиск решений (Лебедева М. М.)	239
13.1. Трансформация системы международных отношений и политической системы мира	239
13.2. Основные черты Вестфальской политической системы	241
13.3. Эрозия Вестфальской политической системы: ее причины и проявления	244
13.4. Поиски решения	250
Заключение. Что делать? (Лебедева М. М.)	253

Учебное издание

СОВРЕМЕННЫЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Редактор В. И. Осипов. Корректор А. А. Барينو́ва. Художник Д. А. Сенчагов.
Компьютерная верстка С. А. Артемьевой

Подписано к печати 15.12.2008. Формат 60×90^{1/16}. Гарнитура Newton С.
Бумага офсетная. Усл.-печ. л. 16. Тираж 1500 экз. Заказ №

ЗАО Издательство «Аспект Пресс». 111141 Москва, Зеленый проспект, д. 8.
e-mail: info@aspectpress.ru www.aspectpress.ru. Тел. (495)306-78-01, 306-83-71

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных
диапозитивов в Московской типографии ООО «Информполиграф»
111123, Москва, ул. Плеханова, д. 3а