

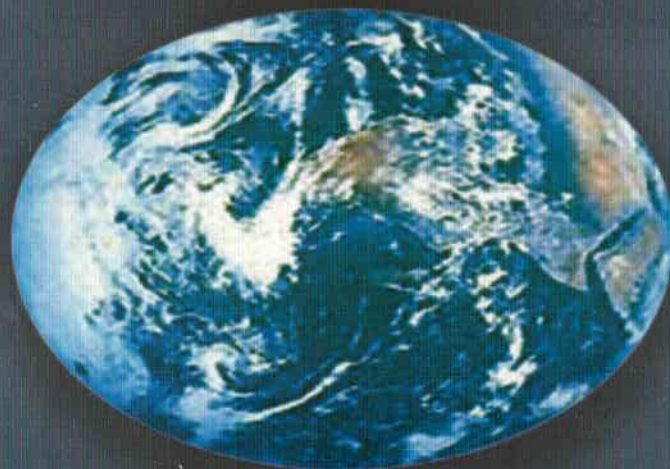
ФМО

ФАКУЛЬТЕТ

МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ ИИГУ

Личностная
и государственная
БЕЗОПАСНОСТЬ:

МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ
ИЗМЕРЕНИЕ



Дмитрий Балугев

Министерство образования и науки Российской Федерации

Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского

Д.Г. Балугев

**ЛИЧНОСТНАЯ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ:
МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ
ИЗМЕРЕНИЕ**

Монография

Нижний Новгород
Издательство Нижегородского госуниверситета
2004

УДК 327
ББК 66.4 (0)
Б-20

Под общей редакцией
профессора, заслуженного деятеля науки России **О.А. Колобова**

Рецензенты:

зав. кафедрой мировых политических процессов МГИМО (У) МИД РФ,
профессор **М.М. Лебедева**
зав. кафедрой политологии и международных отношений НГЛУ,
профессор **А.А. Сергунин**
зав. кафедрой современной отечественной истории ННГУ,
профессор **В.И. Белоус**

Балуев Д.Г.
Б-20 Личностная и государственная безопасность: международно-политическое измерение: Монография. — Н. Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2004. — 231 с.

ISBN 5-85746-766-7

Монография посвящена проблемам личностной безопасности, тому, как она соотносится и взаимодействует с безопасностью государственной, национальной или международной. Причем эта тема рассматривается на фоне изменяющихся характеристик международной среды и в качестве таковых выделяются глобализация, информационная революция, международный терроризм и организованная преступность. Теоретическое осмысление новых тенденций в контексте исследований в области безопасности, сопровождается анализом различных этапов развития общей теории безопасности как за рубежом, так и в России. Предпринимается попытка рассмотреть личностную и государственную безопасность в дискурсе теории международных отношений и общей теории безопасности РФ.

Для студентов и аспирантов политологов и международныхников, лиц, участвующих в выработке политики в области безопасности, всех интересующихся актуальными проблемами международных отношений и внешней политики.

Публикация осуществлена в рамках гранта ИОО НВД 220.

ISBN 5-85746-766-7

ББК 66.4 (0)

© Балуев Д.Г., 2004

ВВЕДЕНИЕ

Вполне естественно, что в настоящее время в академических кругах, как на Западе, так и в России, преобладает желание найти новые подходы к решению проблем безопасности. Во многом это вполне объяснимо: вплоть до 1990-х годов холодная война в основном определяла характер возможных угроз, то, что представлялось важным, и то, что игнорировалось при осуществлении политики безопасности. Следует отметить, что даже достаточно традиционно понимаемая национальная безопасность допускает различные концептуальные решения, в широких пределах коренных причин и следствий конфликтов. Однако, к сожалению, как теоретические изыскания, так и практическая политика, исходившие из такого понимания, отличались вплоть до настоящего времени одномерным взглядом как на саму природу безопасности, так и на возможные пути ее обеспечения. Хотя так называемая вестфальская международная система по-прежнему существует, мы можем наблюдать концептуальный сдвиг в мышлении о безопасности от преобладавшего в оборонной доктрине акцента на военную защиту государства к более всеобъемлющим концепциям, базирующимся на необходимости обеспечить спокойствие и благосостояние граждан. Возникает потребность в новых взглядах на политику безопасности, в настоящее время нет недостатка в их вариантах.

Одним из новых подходов, который вызывает все больший интерес как на Западе, так и в России, является обеспечение так называемой личностной безопасности. Однако даже в официальных российских документах внешнеполитического планирования хотя и упоминается безопасность личности (в значении личностной безопасности), отсутствует проработка механизмов ее обеспечения. На практике же доминирующим подходом остается обеспечение именно государственной безопасности. Отсутствует и достаточно глубокая теоретическая проработанность вопросов, связанных с личностной безопасностью. Изменения, привносимые в мировую политику такими новыми явлениями, как глобализация, информационная революция, трансформация функций со-

временного государства, хотя и становятся предметом внимания отечественных исследователей, также не осмыслены с достаточной глубиной. Отсутствуют и работоспособные и пригодные для практического анализа международных отношений концепции, принимающие во внимание широкие подходы к безопасности.

В этих условиях актуальность темы данной работы представляется несомненной. Ее цель — исследование личностной безопасности в международных отношениях и внешней политике России, с тем чтобы *предложить новую концепцию личностной безопасности в широком контексте международных отношений*. Для достижения этой цели представляется необходимым выполнить ряд исследовательских задач.

Во-первых, необходимо проанализировать влияние новых характеристик международной среды на международные отношения и внешнюю политику России. В качестве таких характеристик автор выделяет глобализацию, информационную революцию, международную организованную преступность, революцию в военном деле и изменение роли военной силы на мировой арене, а также явление, известное под названием «приватизации государственных функций», связанных с использованием военной силы.

Во-вторых, представляется важным рассмотреть то, как новые тенденции осмысливаются в контексте исследований проблем безопасности. Для этого необходимо рассмотреть представления о роли государств в мировой политике, а также проанализировать современный теоретический дискурс исследований собственно проблем безопасности.

В-третьих, требуется рассмотреть роль и взаимодействие государственной и личностной безопасности в дискурсе теории международных отношений и общей теории безопасности РФ. Для этого необходимо остановиться на существующей системе национальной безопасности и системе обеспечения национальной безопасности РФ, обратив при этом внимание на основные проблемы функционирования этой системы и динамику ее развития. Требуется также проанализировать становление концепции личностной безопасности и то, какое место она занимает в международных отношениях и внешней политике России. На основе всего этого необходимо обратиться к личностной безопасности в контексте системы безопасности как таковой.

В соответствии с поставленными исследовательскими задачами находится и *структура* работы, состоящей из введения, трех частей и заключения. В первой части рассматриваются новые характеристики международной среды, которые проявились в полной мере на рубеже двадцатого и двадцать первого веков. К таким факторам автор относит глобализацию,

информационную революцию, влияние транснациональной организованной преступности. Вторая часть посвящена проблемам безопасности в современном политологическом и теоретико-международном дискурсе. Особое внимание обращается на изменение роли государства в современной мировой политике и связанному с этим пересмотру взглядов на обеспечение безопасности. Наконец, в третьей части предпринимается анализ личностной и государственной безопасности как основных концептов теории международных отношений и общей теории безопасности.

В работе фактически предлагается новая концепция личностной безопасности в широком контексте международных отношений. Ее *новизна* заключается в том, что *дается оригинальное авторское определение личностной безопасности, которое учитывает тесную взаимосвязь между личностной и государственной безопасностью*. Обозначаются основные угрозы личностной безопасности. Концепция личностной безопасности в таком значении, как представляется автору, позволяет преодолеть противоречие между человеком и обществом (поскольку возможность участвовать в общественной жизни является ее компонентом), человеком и государством (государство через посредство правоохранительных органов по-прежнему является механизмом обеспечения физической безопасности индивида), обществом и государством (гражданское общество во взаимодействии с государством формирует условия свободного развития личности). В условиях же трансформации международных отношений в мировую политику личностная безопасность вполне может быть связующим звеном между уровнем отдельного индивида и глобальным уровнем.

На основе проведенного анализа *автор предлагает ряд положений*, которые могут оказаться полезными при выработке новой концепции национальной безопасности РФ, могут быть учтены (на уровне учебных программ) при подготовке и переподготовке кадров и найти отражение в образовательных стандартах.

Работа является результатом теоретического поиска, нашедшего отражение в целом ряде публикаций в профессиональных и научных изданиях, выступлениях на российских и международных конференциях.

РАЗДЕЛ I

СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕГАТРЕНДЫ

Анализ всего множества изменений, которые происходят в мировой политике в последнее время, позволил сгруппировать их вокруг нескольких объединяющих самые разные факторы тенденций. Некоторые исследователи обозначают такие объединяющие тенденции как мегатренды¹. Думается, что такие мегатренды связаны либо с влиянием новых характеристик международной среды на международные отношения и внешнюю политику России, либо с изменением роли военной силы в мировой политике.

В качестве новых характеристик, во многом определяющих нынешнюю международную среду, автор выделяет глобализацию, информационную революцию, международную организованную преступность.

Меняющаяся роль силы самым тесным образом обусловлена так называемой революцией в военном деле, а также явлением, известным под названием приватизации государственных функций, связанных с использованием военной силы.

¹ Подобный подход присущ, например, редакции отечественного журнала по теории международных отношений «Международные процессы».

ГЛАВА 1

Качественные изменения международной среды и новые представления об угрозах безопасности

1.1. Глобализация и ее последствия

Главным фактором, влияющим на мировую политику в конце двадцатого — начале двадцать первого веков, является глобализация. Без рассмотрения ее сущности, причин, основных форм и возможных последствий для мировой системы анализ современной мировой политики и политики в области безопасности будет, по меньшей мере, неполным. Прежде всего, представляется необходимым остановиться на *определении глобализации*. Сам термин «глобализация» впервые появился 40 лет назад в статье в «Экономисте». Однако идея модернизации в рамках единого рынка относится еще к работам Сен Симона и К. Маркса.

В настоящее время, несмотря на широкое употребление термина «глобализация», отсутствует единство взглядов между представителями различных научных дисциплин относительно самого феномена глобализации.

В *экономических дисциплинах* «образы» глобализации многообразны и построены на основах идей постиндустриализма и информационного общества. При этом представление об информационной экономике, становление которой как бы венчает процесс глобализации, остается крайне неопределенным. Экономический подход к глобализации определяет ее как модель полностью международно интегрированных рынков, удовлетворяющих двум условиям:

- свободное передвижение товаров, услуг, рабочей силы и капитала;
- уравнивание статуса иностранных инвесторов (и иностранных граждан, работающих в другой стране) со статусом собственных граждан. То есть, в экономическом смысле — отсутствие иностранцев².

² Cable V. Globalization and Global Governance. London: RIIA, 1999. P. 3.

Ричард О'Брайен ввел в обращение термин «конец географии», означающий мир, в котором национальные законы уже не всегда действуют на собственной территории, где финансовые фирмы функционируют как глобально интегрированные предприятия, а не как просто многонациональные компании, где фондовые рынки открыты для иностранных портфельных инвесторов, а не ограничены в доступе лишь для граждан собственных стран³. Однако, как и с другими аспектами глобализации, не вполне ясно, что является фундаментально новым. Еще в средние века существовали многонациональные банки (ломбарды), зарубежные займы, торговля финансовыми обязательствами. Бум банковской деятельности, характеризующий вторую половину 1970-х и начало 1980-х годов имеет множество параллелей в истории.

Поэтому глобализация не является совсем новым явлением. Она действительно имеет исторические корни. К концу девятнадцатого века глобальная экономика была достаточно взаимозависима. Технология развивалась довольно быстрыми темпами. Имелась в наличии глобальная культура. Границы были даже более открыты, чем сейчас. Однако с конца 1970-х годов интеграция рынков капиталов и товаров превзошла все предыдущие показатели и продолжается до сих пор. При этом новым является не существование международного бизнеса. Новым являются его масштабы. В настоящее время 35 000 транснациональных корпораций и их более чем 150 000 иностранных филиалов создают основу для международной системы производства. Поскольку эта система международного производства, которая организуется, управляется и планируется частными фирмами, доминирует над системой производства, регулируемой национальными правительствами, происходит коренное изменение в экономической основе и легитимности государств⁴. Еще президент Р. Никсон в своем послании Конгрессу «Внешняя политика США в 1970-х» отмечал: «Мы видим новые проблемы, которые пересекают географические и идеологические границы и затрагивают все мировое сообщество. Многие эти проблемы связаны с природой современных технологий. Они отражают сжатие земного шара и растущую взаимозависимость»⁵. Вторая характеристика нынешней глобализации — распространение

³ Ibid. P. 12.

⁴ Strange S. Wake up, Krasner! The World Has Changed // Richard Higgot and Anthony Payne (Eds.) The New Political Economy of Globalization. Cheltenham, UK-Northampton, MA: AnElgar Reference Collection. 2000. Vol. 1. P. 20-21.

⁵ Nixon R. The White House, US Foreign Policy for the 1970s, Building for Peace. Washington, DC: GPO, February 25, 1971, P. 5.

новых информационных технологий. Согласно определению ОЭСР, глобализация связана с развитием глобального производства и информационных сетей⁶.

Новое качество глобализации состоит не только в том, что повышается уровень взаимозависимости и взаимной уязвимости государств. Фактически ослабевает внутренний суверенитет государств по все большему спектру политических направлений. Глобализация ограничивает поле деятельности правительств отдельных стран в плане возможности суверенного формирования своих обществ, изолированного решения проблем, затрагивающих национальную территорию.

Основы нынешней глобализации были заложены Соединенными Штатами сразу после Второй мировой войны. Стратегия предусматривала обеспечение безопасности, демократизации и экономического развития. Были созданы соответствующие институты: НАТО, система поддержки некоммунистических режимов, программы восстановления Германии и Японии, ГАТТ, МВФ и Всемирный банк.

Необходимой предпосылкой для глобализации в большинстве регионов было отсутствие военных действий или острой внутренней борьбы. Стабильное и безопасное окружение, часто принимаемое за данность, является необходимым условием экономического роста. Другая предпосылка — распространение после холодной войны в большинстве развивающихся стран принципов рыночной экономики. Кроме того, к необходимым условиям глобализации относятся разумная налоговая и денежная политика, свободное распространение информации, защита частной собственности и подотчетность (хотя бы в какой-то степени) государственных структур и крупных корпораций обществу.

На наш взгляд, существуют три фактора, способствующие процессу глобализации. Во-первых, и это было признано теоретиками, развитие глобальной капиталистической системы стало возможным в результате фрагментации международной политической системы на соперничающие государства. Разделение политической власти между целым рядом государственных акторов позволило частным акторам со специфическими, не привязанными к конкретному месту активами (то есть мобильными в международном отношении) «избежать» национальных юрисдикций и играть на противоречиях между различными государствами. Во-вторых, до недавнего времени большинство факторов произ-

⁶ OECD. Globalisation and Linkages to 2020: Challenges and Opportunities for the OECD Countries. Paris, 1996.

водства было лишь в очень малой степени мобильно. В двадцатом же столетии технологические изменения снизили стоимость связи и транспорта и вовлекли гораздо большие сегменты экономики и общества в международные взаимодействия. В-третьих, внутриполитические структуры промышленно развитых стран создали сферы частной деятельности и затем помогли проецировать их на международную арену. Именно эти частные акторы и являются двигателями глобализации. Поэтому для того, чтобы понять глобализацию, необходимо понять, какое место частные акторы занимают в национальной экономической сфере ведущих стран.

Основной движущей силой глобализации является информационная революция. Другая движущая сила — рыночная конкуренция, вынудившая крупные корпорации распространить свои операции на развивающиеся страны.

Почти все стороны современной жизни были затронуты информационной революцией. Одно из наиболее серьезных ее последствий — глобализация экономики. Самым заметным ее проявлением является то, что бизнес должен иметь глобальный доступ к рынкам, финансам, партнерам и т.д. В долгосрочной перспективе более важна связь национальных экономик всего мира. Как отмечалось Комиссией по национальной безопасности США, «экономические спады, которые ранее были эпизодическими и локальными, могут благодаря интеграции глобальных финансовых рынков стать системными по происхождению и более глобальными по последствиям»⁷.

По мнению отечественных исследователей, глобализация мировой экономики — понятие более широкое, чем интеграция, поскольку предполагает взаимозависимость даже не связанных тесно друг с другом частей мировой экономики. Понятия экономической глобализации и интернационализации хозяйственной жизни отражают усиление взаимозависимости мира. Однако интернационализация означает, что у национальных экономик появляются международные интересы, требующие многостороннего сотрудничества. Глобализация же говорит о том, что проблемы любой экономики, любого рынка со временем превращаются в мировые, глобальные и требуют для своего решения не просто многосторонних, но и всеобщих усилий⁸.

⁷ New World Coming: American Security in the 21st Century. Arlington, VA: US Commission on National Security/21st Century, September 15, 1999. P. 1.

⁸ Михеев В. Логика глобализации и интересы России // Pro et Contra. Т. 4. Осень 1999.

Тот факт, что в преддверии XXI в. исследователи, политики и дипломаты переместили акцент с взаимозависимости участников международных отношений на тенденции глобализации мировой политики и экономики, был обусловлен ростом влияния новых факторов, проявивших себя лишь в последнее время⁹. В результате, по словам С. Стрэндж, международная политическая экономия уже не является подразделом международных отношений. Скорее, международные отношения могут стать подразделом международной политической экономии¹⁰.

Используя экономическое определение глобализации, следует помнить, что экономическая глобализация является зависимой переменной, находящейся под действием более широких изменений. Для ее понимания необходимо осознать не только экономические, но и политические, социальные и этические измерения информационной революции и других новых факторов, действующих в мировой системе.

Другой способ определения глобализации — сочетание *юридических и организационных* категорий. Ричард О'Брайен выделял следующие виды деятельности:

- внутренняя деятельность;
- международная деятельность, связанная с продажей товаров и услуг, финансовыми потоками, движением людей через границы;
- многонациональная деятельность, связанная с деятельностью в более чем одной стране одновременно;
- оффшорная деятельность, проходящая вне юрисдикции конкретных государств;
- глобальная деятельность, отличающаяся от международной, многонациональной и оффшорной степенью интеграции и координации. Покупатели в этом случае получают действительно глобальное обслуживание, а производство организуется почти не принимая во внимание национальные границы.

Глобализация означает смесь международной, многонациональной, оффшорной и глобальной деятельности¹¹.

В рамках *культурологии* глобализацию понимают весьма по-разному: и как тенденцию к созданию некой единой мировой культуры/цивилизации; и как растущую взаимосотнесенность различных

⁹ Хозин Г.С. Глобализация международных отношений: объективная тенденция или стратегия США // США: ЭПИ, No. 1. 2000. P. 69.

¹⁰ Strange S. Op. cit. P. 28.

¹¹ Vincent Cable. Op. cit. P. 4.

культур, не порождающую новую культуру, а построенную либо на господстве одной из них, либо на их «концерте»; и как более сложные схемы, например общность сознания, включающие в себя проекции глобального мира, продуцируемые локальными цивилизациями. Налицо полярно противоположные трактовки. Преодоление такой полярности намечено, пожалуй, в постановке проблемы возрождения идентичности в условиях информационной революции (Мануэль Кастеллс).

Между тем, в собственно *социологических дисциплинах* выход к идее мирового социума обозначен более скромно. В них глобализацию трактуют скорее как многосторонний процесс взаимосвязывания структур, культур и субъектов в мировом масштабе (Маргарет Эрчер) или же как процесс, размывающий географические границы социокультурных нормативов и сопровождаемый растущим осознанием этого (Малком Уотерс). Наконец, тот же процесс определяют как интенсификацию общественных отношений в мировом масштабе, так что события в тех или иных отдаленных друг от друга местах оказываются взаимосвязанными (Антони Гидденс). В итоге глобализация предстает как сжатие мира в одно целое, чуть ли не в одну точку, с одновременным осознанием этого целого локальными частями (Роланд Робертсон).

Пространственный и даже пространственно-временной аспект глобализации находит отражение в *географических дисциплинах*, особенно в их исторических ответвлениях. Во франкоязычной литературе «мондиализацию» (эквивалент «глобализации») понимают как транзакционный процесс, порождаемый всевозможными обменах между разными частями земного шара, или как своего рода всеобщий обмен в масштабах человечества¹².

В *теории международных отношений* все чаще говорят о необходимости анализировать не только транс- и кросснациональные феномены, но и мировой социум; здесь понятие «глобализация» тесно связано с активно обсуждавшимися в 1970–1980-х годах концепциями взаимозависимости участников международных отношений. В этом же ряду стоят представления о мировом, или глобальном, гражданском обществе. По мнению Х. Булла, глобализация — это распространение европейской системы государств по всему миру и ее трансформация в систему государств глобального измерения¹³.

¹² Чешков М. Глобализация: сущность, нынешняя фаза, перспективы // *Pro et Contra*. Т. 4. Осень. 1999.

¹³ Bull H. *The Anarchical Society*. L.: MacMillan, 1977. P. 21.

Конференция ООН по развитию определяет глобализацию как появление вспомогательных организаций, которые имеют своей миссией управление увеличившейся сетью действий и транзакций¹⁴.

Определение глобализации как долгосрочного процесса предполагает переход к некоему глобальному состоянию мира — состоянию, при котором взаимосвязанные сети делают традиционные границы не столь значимыми¹⁵. Это новое глобальное состояние также неотделимо от глобального управления, при котором мировое сообщество должно взять на себя «большую коллективную ответственность в широком спектре областей, включая безопасность»¹⁶. Такой подход подчеркивает существующий «дефицит управления», или несоответствие между существующими правилами, регулирующими торговые транзакции, и правилами, действующими в других областях. Наконец, подобное глобальное состояние предполагает некое единство человеческого духа, выражаемое в общем наборе основных норм.

Некоторые исследователи отделяют политическую глобализацию от экономической. По их мнению, политическая глобализация означает, что политические события (конфликты, политическая борьба, выборы и т.п.) в той или иной стране, которые, согласно господствовавшим до сих пор представлениям, являются исключительно их внутренним делом и не допускают вмешательства извне, могут приобретать глобальное значение и затрагивать интересы других государств. Политическая глобализация потребует, таким образом, какой-то приемлемой формы преодоления принципа невмешательства и будет сопровождаться внедрением в мировую практику новых механизмов обеспечения мира — миротворческих операций или международных санкций против «плохих» режимов¹⁷.

По словам А.С. Панарина, «глобализацию можно определить как процесс ослабления традиционных территориальных, социокультурных и государственно-политических барьеров (некогда изолирующих народы друг от друга и в то же время предохраняющих их от неупорядоченных внешних воздействий) и становления новой, «беспротекционист-

¹⁴ UNCTAD, *Trade and Development Report*. 1997. New York, Geneva: UNCTAD, 1997. P. 70.

¹⁵ Yergin, Stanislaw. *The Commanding Heights*. N.Y.: Simon and Schuster, 1998. P. 14.

¹⁶ Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press. 1995, P. 1.

¹⁷ Михеев В. Ук. соч.

ской» системы международного взаимодействия и взаимозависимости»¹⁸. Как он считает, мир глобален в смысле «объективной взаимозависимости народов; он несравненно менее глобален в смысле субъективной политической готовности действительно сообща, на основе добросовестной партнерской кооперации, решать глобальные мировые или региональные проблемы. Мир глобален в смысле наращивания каких-то единых, сквозных транснациональных измерений и пространств; он несравненно менее глобален, если принять во внимание тот факт, что преимуществами такой глобальности пользуются одни (наиболее развитые страны-гегемоны), а издержки несут другие, представляющие так называемое догоняющее, или зависимое, развитие. Политику следует признать одним из интегрирующих факторов, связующим судьбы народов и готовящим единую историческую перспективу человечества (хотя, скорее всего, совсем не ту, о которой нам уже успели поведать «великие учения»). Если политика есть производство власти, то глобальная политика есть драма, связанная с производством, распределением и перераспределением власти в мировом масштабе. Если политика есть драма производства власти, то, следовательно, только в глобальном мире речь идет уже не об ограниченной теме или иными национальными рамками, а поистине безраздельной, тотальной власти»¹⁹.

Сложилось различные взгляды на то, какие *формы* можно придать процессу глобализации.

В одном случае возникающее мировое сообщество видится увеличенной моделью национального государства. Сторонники такого подхода выдвигают идею мирового правительства. Однако такому институту не будет хватать легитимности, и большинство теоретиков международных отношений согласились с преждевременностью идеи создания мирового правительства. Поэтому в ближайшее время мировая система вряд ли будет иметь центральный институт, обеспечивающий подчинение отдельных акторов существующим нормам²⁰. В этом смысле основной характеристикой международных отношений по-прежнему является анархия.

Другие возвращаются к реформированию ООН в качестве главного действующего органа управления процессом глобализации. Однако в этом варианте не уделяется должного внимания роли частных акторов.

¹⁸ Панарин А.С. Политология: Учебное пособие. М.: Гардарики, 2000. С. 10.

¹⁹ Там же. С. 241–242.

²⁰ Mayer P. et al. Regime Theory: State of the Art and Perspectives // V. Rittberger (Ed.) Regime Theory and International Relations. Oxford: Clarendon Press, 1997.

(Попытки же реформирования ООН, до сих пор неудачные, с целью обеспечить доступ этих акторов к процессу принятия решений будут рассмотрены в последнем разделе данной работы.)

Представители третьего подхода главными действующими лицами процесса глобализации видят гегемонистскую державу США или другие сверхдержавы, которые решают глобальные проблемы на своих условиях. Этот подход получил, в частности, распространение в националистических кругах самых различных по уровню развития стран.

Четвертая группа считает необходимым так называемое кооперативное глобальное управление. Подробнее это направление будет рассмотрено в седьмой главе.

Естественно, выбор той или иной формы процесса глобализации находит отражение и в политике в области безопасности ведущих держав, а также в развитии новых концепций безопасности. При этом следует учитывать, что глобализация проходит во многих формах. Экономическая глобализация — лишь одна из них. Временные задержки между различными формами способствуют конфликтам.

Последствия глобализации неоднозначны, как неоднозначны и их оценки. Как писали Ергин и Станслоу, «возникает новая действительность. Это не процесс, а условие — глобальность, мировая экономика, в которой традиционные и знакомые границы преодолеваются или становятся неуместными. Конец Советского Союза и коммунизма перекроил карту мировой политики и подчинил идеологию как доминирующий фактор в международных делах»²¹.

Если глобализация есть движение к этому глобальному состоянию, тогда ее основной характеристикой будет являться интеграция. Т. Фридман, определял глобализацию как «интеграцию рынков, национальных государств и технологий в степени, которая не встречалась ранее»²². Интеграция в данном контексте есть процесс, состоящий из двух элементов. Одно из значений интеграции связано с интенсификацией контактов, но вовсе не обязательно с наличием общих ценностей. Более высокая форма интеграции предполагает общую идентичность, основывающуюся на нормах, а не на принципах, вроде общности языка или этноса. Интеграция в этом значении является основой для плюралистического общества²³.

²¹ Yergin S. Op. cit.

²² Friedman T. The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization. N.Y.: Farrar, Straus and Giroux, 1999.

²³ Held D. et. al. Global Transformation: Politics, Economics and Culture. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

Хотелось бы отдельно подчеркнуть достаточно конфликтный характер, который принимает процесс глобализации в последние годы. Один из наиболее распространенных типов конфликтов — конфликт по поводу распределения плодов глобализации. Растущее благосостояние и интеграция могут даже увеличивать политическую нестабильность, поскольку ведут к большей экономической зависимости, что создает ощущение опасности. Рост благосостояния и нестабильность очень часто идут рука об руку. Классическим примером может служить период с 1900 по 1914 годы, когда уровень межгосударственной торговли достиг беспрецедентных масштабов при постоянно усиливающейся напряженности в политической сфере. Поэтому в ближайшем будущем растущее глобальное процветание (по аналогии) может привести к росту нестабильности. Сама глобализация кроме очевидных преимуществ может иметь и негативные последствия.

Первая группа таких последствий лежит в области экономики. Большинство экономистов положительно оценивают глобализацию, поскольку для них главной ценностью является эффективность, глобализация же поощряет рыночное поведение, которое требует эффективности. Результат глобализации за последние годы — экономический рост и рост реального дохода населения многих стран мира. Критики глобализации связывают с ней распространение бедности. Они уверены, что глобализация, помимо всего прочего, разрушает самобытные культуры и ухудшает состояние окружающей среды. Например, в докладе «Программа развития ООН» прямо говорится, что глобализация угрожает личной безопасности²⁴.

Финансовый кризис в настоящее время может распространиться по всему миру за считанные часы. Азиатский кризис был первым настоящим кризисом глобализации. Падение тайского бата повлияло на большинство стран Азии, затем Южной Америки. Снижение доверия, связанное с азиатским кризисом, дошло и до России. В Индонезии, наиболее потерпевшей от кризиса, экономический рост снизился на 14 процентов за один год. Правительство Сухарто пало, сепаратистские движения значительно активизировались. Кризис был усугублен внутренней политической и структурной слабостью государств, которые ему подверглись. Однако глобализация усилила эти факторы. Хотя она и принесла достаточно высокие темпы роста в большую часть азиатского региона, она также привела к большому объему краткосрочных инве-

²⁴ UN Development Program, Human Development Report. 1999. N.Y.: Oxford University Press, 1999. P. 7.

стиционных заимствований и огромному количеству сомнительных проектов. Финансовый сектор был слаб и недостаточно регулируем. Система социальной защиты не смогла сгладить последствия кризиса. Реакция же международного сообщества лишь ухудшила ситуацию.

Нестабильность во многом является следствием скорости работы финансовых рынков. Быстрота перемещения товаров по всему миру усиливает нестабильность движений денежных средств и может повергнуть фондовые рынки в кризис в течение считанных минут. Денежные средства могут быть изъяты практически мгновенно, тем более при достаточно слабом государственном контроле над этим процессом. За исключением энергоносителей ни один товар не имеет столь сильного влияния на государства, какое имеют денежные потоки. Поэтому полное отсутствие государственного контроля над ними может увеличивать конфликтный потенциал.

Адекватные процессу глобализации рынков правила игры в мировой экономике необычайно трудно установить, не в последнюю очередь потому, что властные отношения в политике и экономике очень сильно отличаются друг от друга, постоянно меняются в связи с быстрым развитием мировых экономических процессов²⁵. Разработка правил в области глобальной экономики затруднена также тем, что быстро набирает силу отчуждение между все еще по преимуществу государственными национальными секторами и частным сектором в экономике, который все больше интернационализируется.

Таким образом, силы, которые обычно ассоциируются с экономической глобализацией, в краткосрочной перспективе угрожают стабильности некоторых ключевых стран, усугубляют социальное и экономическое напряжение и увеличивают потенциал противодействия глобализации. Некоторые регионы, похоже, вообще не способны успешно конкурировать в глобальной экономике и поэтому могут перейти к агрессивному поведению.

Другая негативная тенденция — усиление этнических конфликтов. Как писал Г. Киссинджер, «мир может превратиться в двухъярусную систему, в которой глобализующиеся элиты связаны общими ценностями и технологиями, в то время как большая часть населения чувствует себя исключенной (из процесса глобализации) и обращается к национализму и этничности в попытках освободиться от того, что она считает

²⁵ Де Пури Дэвид. Кто управляет мировой экономикой? // International Politik. 1998. No. 11. P. 4.

американской гегемонией»²⁶. По мнению М. Кастельса, «националистические движения как движения, рационализирующие интересы определенной элиты, создают национальную идентичность, которая, в случае ее успеха, поддерживается государством-нацией, затем распространяется пропагандой среди его граждан до такой степени, что они готовы отдать жизнь за свою нацию»²⁷. Национализм не обязательно является элитным феноменом. Более того, чаще всего в настоящее время национализм является реакцией против глобалистских элит. Конечно, глобализация не является единственной причиной обострения этнических конфликтов, однако информационная прозрачность делает их доступными широкой аудитории и усиливает их.

Национализм может быть определен как теория политической легитимности, постулирующая, что политическое объединение (государство) и национальное объединение должны совпадать²⁸. Национализм подразумевает коллективную национальную идентичность. Он нацелен на сохранение и защиту государства, которое защищает нацию и которое является единственным легитимным источником власти.

Численность существующих этнических групп в начале XXI века оценивается в 2–5 тысяч²⁹. Большинство из существующих 191 государства являются этнически гетерогенными, причем имеется тенденция к росту этой гетерогенности. Следствием этого и является усиление конфликтной напряженности.

Сущность национализма заключается в идентификации индивида с нацией или национальным государством. Глобализация же приводит к личной идентификации с глобальным сообществом и не требует отождествления личности с государством. Государство, теряющее национальную идентификацию, населению которого требуется отождествление с какой-либо группой, обречено на общественный раскол. Индивиды идентифицируют себя не с государством, а с кланами, семьями, территориями, определенной культурой или субкультурой.

Третья группа негативных последствий глобализации связана с тем, что она разделяет мир на «победителей» и «побежденных». Чем менее

²⁶ Kissinger H.A. Making a Go of Globalization // The Washington Post. 1999, December 20, A33.

²⁷ Castells M. The Power of Identity. Blackwell Publishers, 1998. P. 28.

²⁸ Gellner E. Nations and Nationalism. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

²⁹ DCI National Intelligence Council. Global Trends 2015. Washington, DC: GPO, 2000.

развита страна, тем меньше она выигрывает от глобализации. В легко адаптирующихся странах глобализация укрепляет стабильность и благосостояние, тогда как слабые должны бороться лишь за то, чтобы сохранить свое место на мировом рынке, а некоторые вообще не в состоянии сохранить его. Ширящийся разрыв между этими странами и остальным миром приводит к их внутренней нестабильности, к обострению этнических конфликтов, распространению терроризма как самого радикального способа решения назревших проблем. К примерам подобной схемы развития событий можно отнести азиатский экономический кризис, приведший к нестабильности в Индонезии, а в итоге — размещению миротворческих сил ООН в Восточном Тиморе.

Глобализация порождает зависть и возмущение многих стран и групп, которые хотят присоединиться к глобальной экономике, но еще не являются ее частью. Усложняют ситуацию и остатки напряженности между развитыми странами (пример — нежелание Великобритании в полной мере принять ценности ЕС), где, как ни странно, есть как выигравшие, так и проигравшие в водовороте глобализации. И если какая-либо страна хоть и улучшила свое положение в результате глобализации, некоторые сегменты общества понесли серьезный урон. В этом причина неприятия глобалистских тенденций даже в развитых странах.

«Победители» (как на международном, так и на национальном уровне) завоевывают еще больше, а «побежденные» еще больше теряют. В результате основное ядро рыночных демократий, пользуясь плодами глобализации, становится еще более интегрированным, а менее развитые еще более дезинтегрируются. Они могут не иметь никаких стимулов для того, чтобы придерживаться международных норм поведения. Такие страны вместе с противозаконными транснациональными организациями могут присоединиться к уже существующим странам (странам-изгоям), не соблюдающим общепринятых норм. Обладание же такими государствами оружием массового поражения таит в себе несколько угроз. Одна из них заключается в том, что они могут использовать эти вооружения для оказания давления на соседей. Другая — состоит в том, что они могут проводить агрессивную политику против соседей с использованием обычных вооружений.

Как правило, глобализация приносит большую часть своих плодов элитам и городскому среднему классу. Если эта доля растет слишком быстро, а остальные слои общества не получают ничего позитивного в результате наличия монополистов или коррупции, правительство может потерять свою легитимность, это имело место в Индонезии. В случае,

когда правительство искусственно сдерживает глобализацию, например, путем, ограничения свободного доступа к информации и изоляции своих граждан, могут возникнуть выступления среднего класса (Китай, Иран).

Ширящийся разрыв в доходах как внутри стран, так и между странами и регионами является достаточно большой проблемой. Причем разрыв наблюдается между странами с хорошим доступом к новым информационным технологиям и теми, кто такого доступа не имеет.

Каждая страна должна выбрать между участием в глобальной экономике и постоянной бедностью. Участие означает, что государство (а не только предприниматели конкретной страны) должно следовать определенным правилам поведения. Как писали Р. Кохэйн и Дж. Най «Прозрачность становится важным активом для стран, ищущих инвестиций. Способность скрывать информацию, которая была ценной для авторитарных государств, подрывает доверие и прозрачность, необходимые для привлечения инвестиций и поддержания глобальной конкурентоспособности»³⁰.

Подобная система может привести к образованию альянса тех, кто выступает против глобализирующейся элиты. Стабильность новой системы будет зависеть от того, сможет ли эта элита эффективно контролировать это большинство. Кроме того, новая система должна, по крайней мере, выглядеть справедливой для большинства населения.

В странах со слабыми правовыми и институциональными структурами глобализация также обострила проблемы взяточничества и коррупции. Проанализировав более 30 экономических, политических и социальных индикаторов в 34 странах, А.Т. Керни пришел к выводу, что быстро интегрирующиеся страны испытывают стремительный рост коррупции³¹, которая выходит из под контроля и может вызвать падение правительств или банкротство корпораций.

В результате нового деления мира оказалась сломанной не только привычная ось «Запад–Восток», требует серьезных корректив и модель «Север–Юг».

Согласно одному из сценариев, вследствие этих процессов верхушка общества будет преуспевать, однако большинство населения не сможет воспользоваться плодами глобализации. Рост населения и нехватка ре-

³⁰ Keohane R., Nye J. Jr. Power and Interdependence in the Information Age // Foreign Affairs. 1998. Vol. 77. No. 5. P. 93.

³¹ Kearney A.T. Globalization Leader, April 2000 // www.atkearey.com.

сурсов приведут к упадку развивающихся стран и станут источником миграционных потоков. Новые технологии не смогут решить возникшие проблемы, являясь лишь инструментом криминальных сетей. Управление будет неэффективным как на национальном, так и на международном уровне³².

В-четвертых, по мнению некоторых исследователей, с потерей государством контроля над экономикой происходит революционная трансформация мировой системы безопасности³³. Страны, отказывающиеся участвовать в «новой» экономике, будут все более отставать от участвующих в ней. По мере роста этого отставания они могут обратиться к военной агрессии и терроризму. Чаще всего те, кто не получает никаких благ, винят в этом не себя, а заговорщиков вовне³⁴.

Решения, принимаемые многонациональными финансовыми институтами или инвесторами на другом конце мира, могут определять экономическое положение нации в той же степени, как и решения, принятые ее лидерами. По словам Джессики Мэтьюз, «правительства не просто теряют автономию в глобальной экономике. Они делают власть (включая политические, социальные роли и функции, связанные с безопасностью) с бизнесом, с международными организациями и множеством неправительственных организаций»³⁵.

Новое качество глобализации состоит не только в том, что повышается уровень взаимозависимости и взаимной уязвимости государств. Фактически ослабевает внутренний суверенитет государств по все большему спектру политических вопросов. Глобализация ограничивает возможности правительств отдельных стран для суверенного формирования своих обществ и самостоятельного решения проблем, затрагивающих национальную территорию. В результате наряду с интегрированием экономик возникает новая глобальная система политических отношений. Она является всеобъемлющей системой, состоящей из множества взаимосвязанных подсистем. При этом взаимозависимая глобальная система просто не может позволить сбоев в какой-либо из ее подсистем. Основной проблемой ближайшего будущего будет обеспечение того, чтобы местные конфликты разрешались до того, как они

³² DCI National Intelligence Council. Global Trends 2015. Washington, DC: GPO. 2000.

³³ Van Creveld Martin. The Rise and Decline of the State. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 1999. P. VII.

³⁴ См.: New World Coming... Op. cit. P. 27.

³⁵ Mathews J.T. Power Shift // Foreign Affairs. 1997. Vol. 76. No.1. P. 50.

выйдут на уровень глобальной системы. При этом трудно ожидать установления стабильного порядка на длительный период. Возможно, для разрешения возникающих проблем возникнут новые организации, не такие долговечные, как организации прошлого.

Факторами, влияющими на новое распределение силы, являются:

1. Новая территориальность, то есть конкретные территории, где глобализация материализуется в конкретных институтах и процессах. Эта материализация происходит, главным образом, в так называемых высокоразвитых странах.

2. Новые режимы для регулирования межгосударственных экономических транзакций. К юридическим новациям относится, например, дерегуляция. В данном контексте дерегуляция является не просто снижением значения государства, а важным механизмом обеспечения межгосударственного консенсуса в вопросах глобализации, позволяющим совмещать суверенитет и транснациональную деятельность корпоративных экономических акторов³⁶.

3. Рост экономической активности, происходящей в электронной форме.

4. Формирующаяся глобальная система, размывающая старые границы между внешней и внутренней политикой и между экономикой и национальной безопасностью. События в одной сфере могут иметь последствия в другой.

5. То, что внешнеполитическая стратегия в условиях глобализации должна основываться на междисциплинарном анализе, учитывающем все аспекты глобализации, включая не только торговые, финансовые, технологические, военные, политические, и социальные, но и культурные, религиозные, психологические, исторические и иные аспекты. Холистический подход является единственно возможным.

Глобализация не ограничивается собственно общемировым уровнем. Она ведет к региональной интеграции, создает новый контекст для приращения национальной мощи. Сочетание новых технологий, международных институтов, органов местного самоуправления и негосударственных акторов ослабляет монополию национальных государств на осуществление властных полномочий и создает новые формы управления³⁷. Меняется и способность государств обеспечивать собственную безопасность.

³⁶ См.: Sassen S. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. N.Y.: Columbia University Press, 1996.

³⁷ Mathews J. *Op. cit.* P. 50–66.

Наконец, глобализация действует и на индивидуальном уровне. Отдельные диссиденты могут привлекать внимание громадной аудитории. Глобализация приводит к дифференциации индивидов в обществе друг от друга и от признанных авторитетов. Кроме того, она позволяет гражданам взаимодействовать совершенно иным образом, в том числе и по проблемам, связанным с безопасностью.

Пятой проблемой является то, что глобализация также создает трудности с охраной окружающей среды. Связанная проблема — более легкое распространение инфекционных заболеваний.

Таким образом, глобализация имеет целый ряд как положительных, так и отрицательных последствий. Для того чтобы понять стратегические последствия глобализации, необходимо проанализировать как структуру, так и процесс изменений нынешней мировой системы. Между ними существует большая разница. Структура связана с основными характеристиками мировой системы: главными акторами, их взаимоотношениями друг с другом, их взаимодействиями. Процесс связан с динамикой изменений факторов, которые меняют систему нынешнюю и приводят к созданию системы новой. Во время холодной войны наибольшее значение имела структура, поскольку мир был стабилен в результате двухполярности. В нынешних условиях структура сохраняет свое значение, однако для анализа международных отношений более важен процесс изменений. Причина этого в том, что мировая система не является стабильной, многие изменения не являются ни эволюционными, ни линейными. Они приведут к тому, что структура мировой системы будущего будет существенно отличаться от структуры нынешней системы.

Во-первых, следует признать, что противоречие между усиливающейся потребностью мира в единой экономике и господством национально-государственной формы хозяйствования представляет собой основное противоречие современной эпохи — если угодно, эпохи глобализации, сменившей эпоху холодной войны.

Устойчивое развитие — развитие, при котором удовлетворяются нынешние потребности, не принося в жертву способность будущих поколений удовлетворять свои нужды, и не нарушая при этом государственный суверенитет³⁸. Для достижения этой цели необходимо международное сотрудничество. В то же время многие существенные вопросы, связанные с устойчивым развитием, могут рассматриваться не только с глобальной,

³⁸ UNEP General Conference Decision 15/2, Annex, May 1989.

но и с местной точки зрения. Они требуют децентрализованного сотрудничества и действий на местах. Они требуют действий, которые поддерживаются одновременно и правительством, и гражданским обществом. Для достижения этих целей необходимо одновременно задействовать местные, национальные и международные ресурсы и институты.

Идеология устойчивого развития (sustainable development) привлекательна по целям и как идеал, но (как и всякая идеология) неопределенна по путям и средствам достижения поставленных целей. Она — первый ответ мирового сообщества на бесспорный и пугающий факт резкого и глубокого дестабилизирующего воздействия человека на природно-физический комплекс. Вместе с тем уже сейчас очевидно и в целом признано, что возврат к прежнему экологическому балансу невозможен, а установление нового потребует в качестве условия и предпосылки коренных перемен не только в технологиях, но образе жизни, социальных ожиданиях, во всем устройстве общества и мира.

Во-вторых, региональные и международные организации и правительства должны взаимодействовать с гораздо большим количеством негосударственных акторов. Глобальная экономика дала корпорациям беспрецедентные ресурсы. В настоящее время проводниками международных экономических изменений являются именно они — интернациональные организации бизнеса. При этом их успех зависит от того, в какой степени они способны осознать требования нового, крайне конкурентного окружения. Другие организации, индивиды и даже правительства (включая военных) могут извлечь для себя преимущества, следуя по пути, указанному этими глобальными организациями бизнеса. Реакция транснациональных корпораций (ТНК) на глобализацию является ключом для понимания того, какие силы, идеи и взгляды будут формировать общечеловеческое будущее.

Будущее глобальных организаций бизнеса формируют процессы, происходящие в пяти сферах:

1. Глобализация экономики и ее переход к цифровым технологиям.
2. Ситуация геополитического мирового беспорядка.
3. Борьба за экологический баланс.
4. Новое внимание к идеологическим и этническим факторам.
5. Конфликты по поводу культурной самобытности³⁹.

³⁹ Malloch T.D. Corporations in the World Economy: Dynamic Innovation // Globalization and National Security. 2001. Vol. II. Part IV. Chapter 29..

Мир глобальных корпораций заметно изменился в результате технологической революции. Глобальные многонациональные корпорации встречают новые вызовы и пытаются воспользоваться новыми возможностями, создаваемыми глобальными рынками. Это приводит к невиданной до сих пор консолидации (и слияниям). Глобальные компании имеют цели и интересы, которые распространяются за пределы национальных границ. Глобальная информационная система, которая требуется для поддержки этих компаний, во многом ответственна за рост Интернет, международной телекоммуникационной и транспортной инфраструктуры.

Причем многие из корпораций являются политически активными. Неправительственные организации, которые ранее в основном интересовались внутривнутриполитическими проблемами, вышли на международный уровень. В силу самой природы глобализации, международное сотрудничество сейчас нарушает внутренний суверенитет и требует участия негосударственных акторов⁴⁰.

В-третьих, индустриализация, модернизация, технологическое развитие имели место на протяжении последних двух столетий. Однако различные страны и культуры отвечали на эти процессы по-разному (например, капиталистическая Европа и социалистическая Россия). Результатом этого является нынешний многообразный мир. Это многообразие не может исчезнуть быстро в результате глобализации. Глобализация, вероятнее всего, приведет не к доминированию единственной модели государственного устройства, а к новому многообразию.

В-четвертых, глобализация впервые в истории создает действительно международную систему. Это означает, что акторы и действия, предпринятые в одном месте, действуют на другие части мира. В прежние времена некоторые регионы создавали единые политические и экономические системы. Примером может служить Европа перед первой мировой войной. Однако настоящей системы не было, поскольку все ключевые акторы находились рядом друг с другом. Для существования системы необходимо, чтобы изменение в компоненте, находящемся где бы то ни было, даже на периферии, приводило к существенному изменению в любом другом месте, расположенном в любой части системы.

В-пятых, теоретически глобализация кладет конец учету геополитических мотивов, поскольку страны могут добиться своих экономиче-

⁴⁰ Reinecke W. Global Public Policy: Governing Without Governance? Washington, DC: The Brookings Institution Press, 1998.

ских целей рыночными методами, а безопасности — путем многостороннего сотрудничества. На практике, хотя крупные державы и желают участвовать в мировой экономике, они проводят самостоятельную политику в области безопасности, не всегда подчиняясь американской гегемонии.

Примером может служить нынешняя Россия, которая хотя и потеряла значительную часть своей мощи, все еще обладает некоторыми ресурсами для проведения самостоятельной внутренней политики, политики в области безопасности и самостоятельного экономического курса. РФ как раз и провозглашает основной целью внешней политики сохранение национальной идентичности.

Внешняя политика КНР также декларирует защиту национальных интересов, однако ситуация здесь сложнее, чем в России. Внешняя политика КНР находится под влиянием целого комплекса иногда противоречивых идей. Кроме того, страна находится в периоде роста. Долгое время Китай был азиатской континентальной державой, обеспокоенной доминированием или даже оккупацией со стороны иностранного империализма, как это было во время второй мировой войны. С недавних пор внешняя политика КНР стала более ориентирована на внешний мир под влиянием необходимости выхода на мировой рынок. Кроме того, геополитическое расширение стало дополнительным фактором подобной переориентации.

Таким образом, глобализация не устраняет традиционные геополитические построения. Правительства и различные негосударственные акторы мотивированы не только экономическими стимулами. По-прежнему существуют конфликты из-за территории, ресурсов, этнических и культурных различий. Создается сочетание старых конфликтов и конфликтов, вызванных формирующейся глобальной системой.

В-шестых, глобализация создает новый контекст, в котором государственная мощь используется формальным и неформальным образом. Региональные и международные институты, местные власти, негосударственные акторы (в особенности ТНК) и некоторые неправительственные организации используют в своих целях инструменты глобализации и ослабление государственных властных полномочий. Некоторые из этих полномочий перемещаются на международную арену, некоторые — на местный уровень. С растущим использованием неправительственными организациями и корпорациями новых информационных технологий создаются новые центры силы. Глобализация приводит к изменениям в международном праве и росту роли таких организаций, как ВТО

или ООН. Эти изменения могут привести к созданию новых путей для урегулирования глобального конфликта в экономической и политической областях и сфере безопасности. Однако вне пределов так называемого «трансатлантического содружества» новые системы безопасности развиваются гораздо медленнее и обычно бывают неформальными.

В-седьмых, глобализация ведет к образованию новой международной структуры, которая находится в точке бифуркации. Она разделена на страны, интегрированные в новую глобальную структуру и придерживающиеся новых норм глобальной экономики, и страны, не успевшие интегрироваться и поэтому готовые подвергнуть сомнению новые нормы нового порядка.

Глобализация не может быть отделена от других тенденций развития международного общества, она не может быть понята вне более широкого контекста. Нынешнее международное общество отличается от общества перед холодной войной. Имеются и схожие черты. Схожесть может проследиваться, например, в продолжающемся использовании в различных частях мира классических инструментов внешней политики, таких, как сохранение баланса сил, стремление к региональной гегемонии, политика сдерживания.

При оценке глобализации не следует смешивать ее инструменты и ее последствия. В отношении международной системы наиболее заметные инструменты глобализации относятся к сфере технологии. Понимание важности этих инструментов ведет к необходимости осмыслить их последствия.

Выражение Киничи Омае «безграничный мир» вполне отражает тот радикальный прогресс и существование за пределами ограничений, налагаемых государством-нацией, которые и составляют во многом темы многих работ по глобализации. Концепция глобализации в таком понимании имеет смысл для менеджеров растущих инновационных компаний, пользователей Интернета, специалистов в области связи, путешественников. Однако концепция является не просто описательной, а нормативной. Многие пытаются использовать ее для слома нерыночных барьеров и препятствий мобильности. Другие обращают внимание на реальные или вымышленные угрозы своей идентичности и способности их правительств управлять ходом событий⁴¹.

Глобалистский проект, сформулированный в последней трети XX века, некоторые исследователи рассматривают в качестве замены двух сошедших со сцены либо существенно потесненных идеологий

⁴¹ Cable V. Op. cit. P. 2.

Нового времени — либерализма и коммунизма⁴². Под предлогом разоблачения формационной теории Маркса концепция глобализации вместо классической временной триады — «прошлое — настоящее — будущее», проповедует дихотомию «традиционное — современное». При этом предполагается, что победа современности (персонифицированной ведущими странами Запада) является «полной и окончательной», а принципы, с которыми Запад подходит к миру, — незабываемыми и непререкаемыми. «Этот страх перед будущим как *иным*, отличным от наших предожиданий, парализует творческое воображение прогнозистов, отказывающихся признавать будущее, не укладывающееся в наши излюбленные схемы»⁴³.

Сторонники глобализации заявляют, что она в конечном итоге вынудит все правительства проводить миролюбивые, демократические, основывающиеся на законности и рыночных принципах политики, что приведет к лучшему состоянию мировой системы.

Согласно господствующей мифологии, глобализация — это процесс:

- неизбежный, фатально предопределенный;
- универсализирующий или нивелирующий все различия — от экономических до культурных;
- тождественный вестернизации или американизации;
- односторонний, то есть безальтернативный;
- стирающий не только различия, но и неравенства и самоё суверенное «территориальное» государство.

Наиболее распространенное мнение гласит, что в долгосрочной перспективе рост свободного рынка и новые технологии решают больше проблем, чем создают. Критики глобализации, напротив, заявляют, что она способствует увеличению прибылей корпораций за счет работников, подрывает демократию, ухудшает экологическую обстановку, понижает стандарты здоровья и охраны труда, способствует культурному нивелированию, способствует распространению преступности и эскалации вооруженных конфликтов.

В оппозиционных построениях все эти стереотипы глобалистского мейнстрима выступают как бы в перевернутом виде. Глобализация предстает в них процессом:

- не предопределенным или неизбежным, а обратимым;

⁴² Максименко В. Происходит ли «глобализация»? // Pro et Contra. Осень. 1999.

⁴³ Панарин А.С. Ук. соч. С. 16.

- имеющим альтернативу в виде национальных и почвеннических идентичностей, противопоставляемых вестернизации и американизации;
- углубляющим неравенства и расчленения в сложившемся мироустройстве, которое трансформируется в систему, где господствует глобальный корпоративный капитализм⁴⁴.

Масштабы глобализации означают, что международная система может быть понята не только как отношения между государствами, но и как сеть взаимодействий, которая связывает людей вместе⁴⁵.

Подводя итог, можно отметить, что оценки влияния глобализации на мировую систему крайне неоднозначны. Открытость стран и обществ в международной системе имеет как позитивные, так и отрицательные последствия, растущая взаимозависимость приносит и многие блага, но создает и новые угрозы и увеличивает уязвимость. К ним относятся распространение потенциально опасных технологий, ослабление государств, появление негосударственных акторов с непредсказуемым поведением, отсутствие каких-либо форм отчетности и контроля над деятельностью многих глобальных акторов, повышение уязвимости инфраструктуры на карте мира.

По-разному видятся и перспективы глобализации. Многие рассматривают избрание Дж. Буша-мл. президентом в 2000 году, которое совпало с окончанием экономического бума в США, в качестве поворотного пункта в истории введомой Соединенными Штатами глобализации. Например, Д. Грэй, который связывает «проект глобализации» с администрацией Б. Клинтона, отмечал, что президентство Буша является лишь проявлением глобализации. Другие аналитики считают, что истоки «проекта глобализации» относятся к 1970-м годам. Более того, несмотря на окончание экономического бума, изменения в мировой конфигурации финансовых и корпоративных сил означают, что даже если правительство США столкнется с оппозицией неолиберальному курсу, оно не сможет обратить процесс глобализации вспять. Новые вызовы процессу глобализации еще не возникли, старые же (государственный социализм советского образца или государство развития в Восточной Азии) исчезли⁴⁶.

⁴⁴ Чешков М. Ук. соч.

⁴⁵ Buzan B., Little R. Why International Relations has failed as an Intellectual Project and What to Do About It? // Millennium: Journal of International Studies. 2001, Vol. 30. No.1. P. 21.

⁴⁶ Berger M.T. The Nation-State and the Challenge of Global Capitalism // Third World Quarterly. 2001. Vol. 22. No. 6. P. 890.

Существует несколько причин для уверенности, что отказ от политики глобализации если не невозможен, то крайне маловероятен. Во-первых, технология сама по себе является достаточно мощной движущей силой процесса. Кроссграничные потоки информации будут расти независимо от решений политиков. Во-вторых, системы международного управления (правила и институты) гораздо более развиты сейчас, чем это было в 1930-х годах. В-третьих, несмотря на драматичность кризиса 1998 года, он несравним с межвоенным периодом⁴⁷.

Вполне возможно (хотя и маловероятно), что неудачное стечение обстоятельств или некомпетентность превратят недавние признаки слабости системы в коллапс, наподобие кризиса 1929 года. Но даже если этого не случится, существует вопрос по той системе управления, на которой основывается нынешняя экономическая интеграция.

1.2. Информационная революция и ее результаты

Важным фактором, влияющим на современную мировую политику и тесно связанным с глобализацией, является так называемая информационная революция⁴⁸. Анализируя ее последствия, представляется необходимым рассмотреть современные взгляды на информацию, на взаимосвязь информации и политики, природу явления, получившего название «информационная революция». На этой основе можно изучать влияние информационной революции на общество, политику и мировую систему.

Два распространенных взгляда на информацию. Первый рассматривает информацию в значении сообщения, второй — в значении проводника информации. Возникающий третий взгляд переступает пределы первых двух. Согласно ему, информация может быть физической величиной, такой же, как масса, энергия и пр.

Первый взгляд является классическим и наиболее общепринятым. Он рассматривает информацию как нематериальное сообщение или сигнал, который содержит значимое (или, по крайней мере, узнаваемое) содержание и который может быть передан от посылающей стороны к принимающей.

⁴⁷ Cable V. Op. cit. P. 21.

⁴⁸ Материалы для данной главы были собраны автором в ходе стажировки в Центрально-Европейском университете (Будапешт) по программе «Office for Special and Extension Programs», проходившей в марте-апреле 2002 года.

Второй взгляд признает, что информация связана не только с сообщением, но и в более широком смысле с системой, посредством которой информация посылается и принимается. Этот взгляд широко распространился в 1940–1950-х годах под названием теории информации и статистической механики. Он был введен в широкий оборот К. Шенноном и Н. Винером, которые создали кибернетику, базировавшуюся на принципах контроля посредством обратной связи. Приверженцы этого взгляда обычно приравнивают информацию к организации, порядку, структуре. Считается, что внедренная информация, делающая объект тем, чем он является, имеет упорядоченную структуру. В 1940–1950-е годы теоретики фокусировали свое внимание на концепции энтропии и поэтому были заняты использованием обратной связи для улучшения контроля. В настоящее время основное внимание уделяется концепции сложности. Поэтому главная задача теперь — координация сложных систем.

Согласно третьему взгляду, информация является основой физической реальности, так же как материя или энергия. Все физические объекты состоят не только из материи и энергии, но из информации. Спектр приверженцев данного взгляда достаточно широк. Одни считают, что информация является результатом поведения материи и энергии. Другие считают, что информация так же важна, как материя и энергия. Третьи вообще рассматривают информацию как более важный, чем материя и энергия фактор⁴⁹. Согласно им, информация является физической величиной всех объектов, которая представляет организацию и структуру. Это применимо и к облакам, и к цепям ДНК. Вокруг этих идей возникли новые дисциплины, такие, как информационная физика или вычислительная (computational) физика.

Дж. Бенигер дает исчерпывающую характеристику взгляда, согласно которому обработка информации является необходимой для всякой осмысленной деятельности. Обработку информации труднее осознать, чем обработку энергии или материи, поскольку информация является более эфемерной. Она вытекает из организации материального мира, от которого она целиком зависит в своем существовании. Вне зависимости от того, является информация более высокой категорией или вытекает из материи или энергии, она является не менее критической для общества. Все живущие системы должны обрабатывать материю и энергию. По-

⁴⁹ Wright R. Three Scientists and Their Gods: Looking for Meaning in an Age of Information. N.Y.: Harper and Row. 1989. P. 5.

сколькo управление необходимо для такой обработки, а информация необходима для управления, обработка и передача информации являются неотъемлемой характеристикой всякой живущей системы и отличают такие формы от неорганического мира⁵⁰.

Информация не имеет значения, если она не является сообщением или не влияет на процесс. Она рассматривается как что-то, что поступает в систему или покидает ее в большей степени для целей получения, обработки и передачи другой информации, энергии или материи. С другой стороны, огромное количество информации может быть где-то, ничего не делая для обработки, при этом определяя конкретную структуру, придавая ей конкретную форму (это может быть физическая, биологическая или общественная структура). Такая информация не вовлечена в обработку, а больше участвует в структурировании. Согласно одному исследованию, системы обработки информации зависят от «внутренней информации», неотъемлемого компонента каждой природной структуры, позволяющей обрабатывать внешнюю информацию. Более того, структурная информация является неотъемлемой частью всякой системы обработки информации.

Структура и процесс отличаются друг от друга. Теоретики в физике и общественных науках обращают особое внимание на структурный подход — структура атома или структура общества. В биологической науке, наоборот, особое внимание обращается процессам. Однако вне зависимости от того, является ли главным структура или процесс, всегда рассматриваются оба компонента.

Общественные науки изучают как демократический процесс или процесс модернизации, так и демократические институты. В общественных науках фокусирование внимания на структуре обычно означает изучение акторов (объектов) и организации их отношений друг с другом. Структуры включают акторов, процессы и взаимодействия. И структура, и процесс могут рассматриваться в системной теории. Во многих случаях структура перевешивает процесс или, по крайней мере, получает большее внимание. В других случаях, напротив, изучаются процессы, поскольку они приводят к созданию новых структур. В любом случае граница между структурами и процессами очень размыта.

Все структуры содержат информацию. Везде, где есть структура или организация, имеется и информация. Все формы организации зависят от

⁵⁰ Beniger, J.R. The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1986.

информации. Они не могут принимать или сохранять форму без информации. Это не означает, что «все окружающее нас — это информация». Скорее, «все окружающее нас содержит информацию».

Таким образом, взгляд на информацию как на процесс ее обработки не является ложным, однако он является недостаточным. Аналитические конструкции, которые включают в себя также структурную компоненту, являются более оправданными и показывают, что информация является гораздо более широкой и глубокой концепцией, чем принято думать. Взгляд, связанный с обработкой, обращает особое внимание на технологическую инфраструктуру. В результате этого часто считается, что организации могут быть усилены за счет использования новой информационной и коммуникационной технологии без изменения структуры самой организации. Более того, если какая-то организация сопротивляется изменениям, в ней, скорее всего, будет преобладать взгляд на информацию, как на процесс обработки.

Структурный взгляд, напротив, обращает особое внимание на ценности, цели и принципы организации. Структурный взгляд связан с той частью информационной революции, которая оперирует «знанием», а не «данными», поскольку вовсе не данные определяют природу структуры. Сегодня необходимо, чтобы стратеги в области информации развивали структурный подход, идущий параллельно с подходом, основывающимся на процессе обработки информации.

Структурный взгляд на информацию в общественных науках включает в себя следующие уровни: идеальная надстройка, организационная структура, технологическая инфраструктура и лингвистическая субструктура.

- Идеальная надстройка — уровень идей, идеологий, мифов, ценностей, норм, обрядов и ритуалов, законов, правил и т.д. Структурный взгляд не должен игнорировать систему общественных верований по отношению к информации и коммуникации.
- Организационная структура — уровень конкретных организаций в обществе. Говоря обобщенно, структурный подход исходит из того, что все организации зависят от информации и могут анализироваться как информационные структуры. В более узком значении это уровень, где необходимо определить, какие организации в обществе особенно зависят от работы с информацией.
- Уровень технологической инфраструктуры связан со всем программным и аппаратным обеспечением и их связью между собой, которые поддерживают потоки информации. Именно на этот уровень обращают внимание сторонники подхода к информации как к процессу информационной обработки.

- Уровень лингвистической субструктуры связан с тем, что то, что появляется и принимает конкретные формы на других уровнях (особенно на уровне идеальной надстройки), во многом зависит от лингвистики и эпистемологических ориентаций общества.

На всех этих уровнях информация остается центральной для анализа системы и ее изменений. В идеале должна быть согласованность как внутри каждого уровня, так и между ними. Информационная несогласованность ведет к нестабильности структуры, что в свою очередь часто приводит к разломам и радикальным реформам.

Четыре характеристики информации делают ее широкое распространение достаточно легким:

- нетребовательность к ресурсам;
- легкость транспортировки;
- проницаемость (несмотря на все попытки остановить это проникновение);
- необходимость делиться информацией — очень часто предоставление информации другим является выгодным.

Три взгляда на власть. Некоторые считают ее материальной, некоторые — организационной (или системной), некоторые — нематериальной величиной.

Наиболее распространенный взгляд на власть — это использование всех ресурсов и возможностей, которые могут потребоваться для принуждения, контроля или влияния на других действующих лиц. Обычно это вещественные материальные ресурсы и возможности, такие, как нефть, оружие, промышленный потенциал или живая сила. Однако они могут быть и менее вещественными — владение ликвидными финансовыми активами, или должностью, или инструментом легитимной власти. В более академическом значении этот взгляд представлен широко распространенным индексом композитных возможностей, состоящим из военных, промышленных и демографических факторов⁵¹.

Второе направление рассматривает то, как нация или другое действующее лицо организованы для использования ресурсов и возможностей, имеющихся в их распоряжении. Этот взгляд обращает внимание на то, что власть является производной от структуры и производительности общественной системы вне зависимости от ее ресурсной базы. Поэтому даже страна, не обладающая богатыми природными ресурсами (например, Япония) могла в двадцатом веке стать первоклассной дер-

⁵¹ De Mesquita B. B. The War Trap. New Haven: Yale University Press, 1981. P. 102–109.

жавой. К тому же сегодня активно развивается новая форма организации — многоинститутные сети, не обладающие большим количеством материальных ресурсов и государственностью. Они все более часто используются различными акторами гражданского общества.

Третье направление рассматривает власть как нематериальную величину, зависящую от психологических, культурных и иных структур. Примером может служить национализм или иные идеологии, которые являются источником силы.

Три взгляда на взаимосвязь между стратегией и информацией. Согласно первому, наиболее традиционному взгляду, информация является подчиненным аспектом трех основных измерений великой стратегии (политического, экономического и военного). Второй взгляд заключается в том, что информация сама оказывает воздействие на эти три измерения. Согласно третьему взгляду, информация должна рассматриваться как четвертое измерение великой стратегии. Информация имеет интегрирующее воздействие на политическое, экономическое и военное измерение силы.

С.М. Липсет писал: «На пороге нового столетия Соединенные Штаты оказались в положении удивительного доминирования над миром. Это явилось следствием триумфа идей и ценностей, может быть, даже в большей степени, чем триумфа силы»⁵². Председатель Федеральной резервной системы А. Гринспен отметил: «... информационные технологии начали изменять способ ведения дел и создания прибавочной стоимости, часто путями, которые нельзя было предвидеть еще пять лет назад»⁵³.

Информационная революция отражает прогресс компьютеризированных информационных и коммуникационных технологий и связанных с этим инновации в теории организации и управления. Гигантские изменения происходят в путях сбора, хранения, обработки и передачи информации, в том, как строить организации для использования преимуществ возросших объемов доступной информации. Информация становится стратегическим ресурсом, который становится таким же ценным в постиндустриальную эру, каким были капитал и рабочая сила в эру промышленную.

Новые информационные технологии начинают преобразовывать деловой мир как в смысле организации, так и в смысле функционирования.

⁵² Lipset S.M. Still the Exceptional Nation? // The Wilson Quarterly. Winter 2000. P. 31.

⁵³ Greenspan A. Speech to Federal Reserv Bank of Chicago. May 1999.

ния. Правительства также медленно идут к принятию информационной революции. Вооруженные силы отстают от бизнеса и правительств в силу своей зависимости от иерархических структур.

Основные характеристики изменений, связанных с информационной эпохой:

- **Ускорение.** Благодаря новым информационным и транспортным технологиям объекты перемещаются в пространстве значительно быстрее.
- **Усиление.** Индивид с компьютером может запустить вирус, который за считанные часы может распространиться по всей планете. Единственный субъект рынка может привлечь внимание всех инвесторов. Единственное событие может иметь гораздо большие последствия, чем в предшествующую эпоху, и вызвать более сильную реакцию.
- Сочетание ускорения и усиления приводит к третьей характеристике — **неустойчивости.** События, которые раньше требовали месяцев, происходят за считанные дни.
- Другое последствие — **асимметрия.** Основным источником асимметричных угроз являются негосударственные акторы.
- Асимметрия является частью **децентрализации.**
- Последняя характеристика может быть названа **виртуальностью.** При планировании в новых условиях необходимо принимать во внимание существование виртуальных врагов, виртуальных альянсов и т.д.

В результате информационной революции в терминологический аппарат политических наук входят такие ассоциировавшиеся прежде с исследованиями в области коммуникаций и информации термины, как киберпространство, кибервласть, киберэлита, информационное общество.

Жизнь все большего количества людей находится под воздействием коллективов, которые не находятся с ними в непосредственной близости. Пространство открылось для компьютерных сетей в то время, когда многие формы сообществ «реальной жизни» находятся под угрозой со стороны тех же техно-культурных сил, которые сделали возможным существование культуры Интернета⁵⁴.

⁵⁴ Wilbur S.P. An Archaeology of Cyberspace. Virtuality, Community, Identity // Bell D., Kennedy B. Cybercultures Reader. Routledge. 2000. P. 45.

Кибертехнология создает два мира: один виртуальный, другой реальный. Эти два мира разделены и неравны. Радикальный раздел между этими двумя мирами становится все более заметен⁵⁵.

Глубокие корни виртуальности можно отыскать в религиозном мире, где власть и мораль объединены единой добродетелью. Характеристикой виртуального является способность производить эффекты или производить себя как эффект даже в условиях отсутствия «реального эффекта»⁵⁶. Двумя доминантными политическими тенденциями 1990-х годов были возникновение глобального «виртуального класса», представляющего частные интересы технотопии в качестве общечеловеческих интересов, и одновременно возникновение новых форм консервативного фундаментализма в ответ на гегемонию виртуального класса⁵⁷.

Так же как развитие морских сил потребовало создания новых международных законов для разрешения конфликтов в открытом море, рост «виртуальной силы» требует создания новых международных норм и законов. Для создания морского права потребовались столетия. Даже переговоры по Договору о праве морей заняли более десятилетия. Так же как морское пиратство потребовало создания специальных законов, пиратство в киберпространстве требует развития международных законов о защите авторских прав. Так же как рост морских сил привел к развитию приморских городов, развитие киберпространства создает кибер-побережья и регионы. В США, например, плотность Интернета наибольшая в Сан-Франциско, Сан-Диего, Чикаго, Сизтле, Лос-Анджелесе, Вашингтоне.

Является ли развитие сетей настолько важным, что необходимо создавать специальные международные институты, так же как это произошло, когда в ответ на требования торговли и инвестиционной деятельности после второй мировой войны были созданы ГАТТ, МВФ, ОЭСР и Мировой банк?

Информационная революция приводит как к стабильности, так и к нестабильности. С одной стороны, она затрудняет действия репрессивных режимов и способствует развитию гражданского общества. С другой — позволяет организациям, нацеленным на насильственные действия, формировать альянсы и делает их более опасными.

Информационная эпоха способствовала двум важнейшим тенденциям в развитии организаций: *росту влияния малых групп и развитию се-*

⁵⁵ Ibid. P. 98.

⁵⁶ Ibid. P. 47.

⁵⁷ Ibid. P. 99.

тевых форм организации. Две тенденции влияют друг на друга, поскольку сети малых групп получают больше влияния, чем они имели до сих пор.

В то время как институты (в особенности большие) традиционно строились по иерархическим принципам и стремились действовать самостоятельно, сети из нескольких организаций состоят из организаций или частей институтов, которые связаны между собой и действуют совместно. Информационная революция благоприятствует росту таких сетей, поскольку она делает возможным для разрозненных действующих лиц устанавливать связь, консультироваться, координировать действия и действовать на огромных расстояниях на основе большей и более качественной информации, чем до того.

Информационная революция ослабляет иерархические структуры в результате двух процессов. Сдвиг от сравнительной бедности к обилию информации позволяет индивидам обходить иерархии, контролирующие или ограничивающие информацию. Альтернативные формы организации показали себя более эффективными в обработке информации, чем иерархии. В информационно интенсивных процессах иерархические организации могут быть неконкурентоспособными.

Развитие сетевых форм организации уже влияет на общество. Например, на уровне государства эта тенденция способствует формированию межведомственных механизмов для решения сложных политических вопросов, затрагивающих юрисдикцию многих ведомств. В сфере рынка эта тенденция способствовала распространению японских кейрецу и подобных распределенных глобальных предприятий.

Действующие лица гражданского общества получают огромные преимущества от развития сетевых форм. Неправительственные организации, которые до недавних пор действовали в изоляции друг от друга, теперь начинают объединяться. Эта тенденция видна наиболее наглядно среди многоорганизационных сетей малых неправительственных организаций по всему политическому спектру. В долгосрочной перспективе гражданское общество, скорее всего, укрепитесь в гораздо большей степени, чем другие сферы.

С другой стороны, развитие сетей создает новые конфликты. Сила переходит малым, как правило, негосударственным противникам, которые могут организовываться в сети гораздо легче, чем традиционные государственные акторы. Не только гражданское общество, но и такие группы, как террористы и преступники, также извлекают пользу из раз-

вития сетевых форм. К тому же иерархиям очень трудно противостоять сетевым формам. Для борьбы с сетями необходимы сети. В то же время многие институты современного государства (например, вооруженные силы) не могут обходиться без иерархий.

Борьба чеченцев против федеральных сил России показывает, как организованные по сетевому принципу силы мятежников, состоящие из банд по 12–20 человек, могут противостоять современной армии. Этот пример заставляет думать, что организованные по сетевому принципу силы могут воевать не только в партизанской войне, но и в конфликте средней или даже высокой интенсивности. Появление противников, организованных по сетевому принципу, ставит вопрос о том, являются ли современные вооруженные силы и специальные службы наиболее приспособленными структурами для противодействия таким противникам.

Иерархии — не отжившие структуры, однако они должны приспосабливаться к новым условиям. Необходимо сочетать иерархическую и сетевую форму организации, что само по себе является сложнейшей задачей. В одних областях сетевая организация может сменить иерархическую, в других могут появиться новые виды иерархий, которые лучше приспособлены для информационной эпохи, в третьих областях наилучшим решением могут являться гибриды двух форм организации⁵⁸.

Четыре основные формы организации и развития обществ: племена, институты, рынки и сети. Каждому типу соответствует своя собственная информационная культура и типы информации. Для племен наиболее ценная информация — информация о племенных связях. Для институтов — информация о причинах иерархии. Для рынка — информация о возможностях обмена. В случае сетей это может быть информация о способностях к совместной работе. Информационная культура каждой эпохи прививалась посредством процессов социализации, образования, исполнения законов и наказаний. Для информационной эпохи этот процесс только начинается, и пока не известно, к чему он приведет.

Необходимо проводить различие между «сетями организаций» и «сетевыми организациями». «Сеть организаций» состоит из множества акторов, которые могут принадлежать к разным организациям, и чьи взаимоотношения не являются иерархическими. «Сетевая организация» — формальная организация (например, корпорация), чья внутренняя структура сохраняет иерархию в своей основе, но принимает также и сетевые формы организации.

⁵⁸ John A., Ronfeldt D. In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age, Santa Monica, Calif.: RAND, MR-880-OSD/RC, 1997. P. 460.

Информация и коммуникации всегда были важны для стратегии, однако сейчас они из вспомогательного положения выступают на первый план. Причины этого не существовали еще 20 лет назад. Первая причина — обширная информационная инфраструктура — в первую очередь Интернет, но также и кабельное и спутниковое телевидение, мобильные телефоны и прочее. Вторая причина — резкий рост глобальной взаимосвязанности. Третья причина — организационная. Обширные группы негосударственных групп давления, которые связаны с информацией и коммуникациями (например, Electronic Freedom Foundation, Computer Professionals for Social Responsibility). Эти группы могут располагаться на разных концах политического спектра и иметь разные цели. Четвертая причина — распространение понимания, что информация и сила тесно связаны. Почти во всех политических, экономических и военных вопросах мы видим рост значения информационной «мягкой силы», в противовес традиционной материальной силе.

Сетевая логика влечет за собой появление социальной детерминанты более высокого уровня, нежели конкретные интересы, находящие свое выражение путем формирования подобных сетей: власть структуры оказывается сильнее структуры власти. Принадлежность к той или иной сети или отсутствие таковой наряду с динамикой развития одних сетей по отношению к другим выступают в качестве важнейших источников власти и перемен в нашем обществе⁵⁹.

Общепринятый взгляд на силу исходит из того, что сила, в особенности государственная власть, связана с контролем. То есть усиление власти означает усиление контроля. Однако это стандартное предположение только частично верно. Иногда сила может быть увеличена посредством гармонизирующего деконтролирования. Иногда, особенно в долгосрочной перспективе, при возникновении крупной новой системы, эта система функционирует наилучшим образом, когда она руководствуется своими собственными правилами. Пример этого — рост рынков в Европе в XVI–XVIII веках. Абсолютистские государства того времени привыкли контролировать экономическую и иную деятельность. Их попытки продолжать это привели к возникновению меркантилизма.

Сегодня мир находится на пороге другого системного изменения. В наше время это рост сетевой формы организации, сопровождающее его укрепление гражданского общества и других негосударственных

⁵⁹ Castells M. The Power of Identity. Maiden (Ma.) Oxford, Blackwell Publishers, 1997. Цит. по: Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. М.: Асадемия, 1999. С. 494.

акторов, а также последствия информационной революции. Это системное изменение может оказаться катализатором для появления информационной стратегии как раздела великой стратегии. В то же время большинство государств (если не все) действуют в направлении защиты своей власти по отношению к новому поколению негосударственных акторов. В какой-то степени рассвет эры сетей на пороге двадцать первого века является феноменом, похожим на развитие эры рынка в восемнадцатом веке. Многие государства стремятся к тому, чтобы продлить период сильного государственного контроля, период «информационного меркантилизма». Как и в восемнадцатом веке, государственная власть во многом связана с контролем, хотя долгосрочные тенденции должны вынудить ведущие государства перейти к сетевой форме организации и к более тесному сотрудничеству с акторами гражданского общества.

Может возникнуть новая модель государства (скорее всего, она будет линейной), которое черпает силу из своей способности координировать действия и действовать вместе с негосударственными акторами. В рамках этой модели, по мнению П. Дракера, успех в посткапиталистическую эпоху будет требовать государства, отличного от мегагосударства двадцатого века, вобравшего в себя множество социальных, экономических и военных обязательств⁶⁰. Государства более компактны, чем империи, и имеют меньшее поле для ошибок. Для того чтобы успешно функционировать в будущем, они должны осознать, что природа информации и силы, а также взаимодействие между ними, могут меняться очень быстро.

Национальные государства во все большей степени теряют свою власть, поскольку информация становится доступной тем, кто проживает как внутри них, так и за пределами их границ. Те же великие державы, которые останутся, во все большей степени будут соперничать с негосударственными действующими лицами, которые получают власть благодаря доступности информации. Иерархические структуры становятся жертвами информационного изобилия, в то время как сети в этих условиях расцветают.

Технология влияет на внешнюю политику посредством нескольких путей.

1. Наличие соответствующей технологии может способствовать достижению конкретной внешнеполитической цели. Отсутствие же такой технологии может помешать достижению цели.

⁶⁰ Drucker P. Post-Capitalist Society. N.Y.: HarperCollins Publishers. 1993, chapter 6.

2. Меры по облегчению или ограничению доступа, предпринимаемые государством, ведут к возникновению проблем между торговыми партнерами, союзниками, антагонистами и между промышленно развитыми и развивающимися странами.

3. Обещание предоставить доступ к технологии использовалось, особенно в последние годы, в качестве побуждения для других государств принять политическую позицию государства, предоставляющего технологию.

4. Иногда технологическое развитие рассматривается как угроза суверенитету государств.

5. Применение некоторых видов технологий может вызывать трансграничные последствия.

6. Некоторые технологические цели служат основой для международного взаимовыгодного сотрудничества⁶¹.

Один из видов инноваций, которые Интернет привнес в политический процесс, были новшества в управлении. Некоторые исследователи связывают Интернет и демократизацию достаточно радикальным образом. Эта группа рассматривает в качестве идеала демократии прямую демократию.

Если новые технологии могут позволить гражданам «встречаться» на виртуальном форуме, может оказаться возможным и восстановление более естественных форм демократии⁶². Думается, что подобный оптимизм пока еще преувеличен. Хотя и существуют исключения, но достаточно поверхностный характер общения в сети делает долгосрочное политическое сообщество в нем невозможным⁶³.

Тенденция современных либеральных демократий впадать в крайний индивидуализм является их главной слабостью. Современное либеральное государство базировалось на принципе, что государство не должно принимать чью-либо сторону, основываясь на различных моральных требованиях, выдвигаемых религией и традиционной культурой. Однако функционирование либеральной демократии всегда зависело от определенных разделяемых ценностей⁶⁴.

⁶¹ Grander J.V. *Technology and International Relations*. Freeman and Company, 1979. P. 31–32.

⁶² Peter F. *The Internet, Democracy and Democratization // Democratization*. Spring 2000. Vol. 7. No. 1, P. 6.

⁶³ Noveck B.S. *Paradoxical Partners: Electronic Communication and electronic Democracy // Democratization*. Spring 2000. Vol. 7. No. 1. P. 32.

⁶⁴ Fukuyama F. *The Great Disruption*. Profile Books. 1999. P. 10–11.

Развитие информационной технологии в течение последних двух десятилетий создает новую стратегическую ситуацию, полную парадоксов. Например, война, скорее всего, станет менее кровопролитной, но более разрушительной для обществ. Наиболее развитые общества имеют большие технологические возможности, однако они и более уязвимы. Новые государства образуются по всему миру. Одновременно сила переходит к негосударственным действующим лицам.

Таким образом, социальные движения, возникающие на основе сопротивления сообществ против глобализации, изменения структуры капитала, создания организационных сетей, неконтролируемого информационализма и доминирования мужчин, другими словами, экологисты, феминистки, религиозные фундаменталисты, националисты, местные движения — все они (в настоящее время) являются потенциальными субъектами информационного века⁶⁵.

Мир глобальных корпораций также заметно изменился в результате технологической революции. Глобальные многонациональные корпорации встречают новые вызовы и пытаются воспользоваться новыми возможностями, создаваемыми глобальными рынками. Это приводит к невиданной до сих пор консолидации (и слияниям). Глобальные компании имеют цели и интересы, которые распространяются за пределы национальных границ. Глобальная информационная система, которая требуется для поддержки этих компаний, во многом ответственна за рост Интернета, международной телекоммуникационной и транспортной инфраструктуры.

Информационная революция меняет природу и формы международного конфликта и требует принятия инновационных стратегий. Пол Бракен отмечает, что для того, чтобы использовать военные революции, армия должна перейти от связанного, логичного и хорошо разработанного видения будущей войны к жизнеспособным операционным концепциям, которые вооруженные силы могут использовать в случае войны. Однако эти операционные концепции реализуемы тогда только, когда произойдут практические и существенные организационные трансформации или адаптации, которые могут оптимизировать способность вооруженных сил использовать эти новые концепции⁶⁶. Государства, ищущие стратегического превосходства через превосходство технологическое,

⁶⁵ Castells M. *Op. cit.* C. 306.

⁶⁶ Bracken P. *Future Directions for the Army // Bracken and Alcalá. Whither the RMA: Two Perspectives on Tomorrow's Army*. Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 1994. P. 1–14.

должны предпринять существенные организационные преобразования. Сегодня государства идут от технологического к стратегическому превосходству путем достижения превосходства организационного.

Видение конфликта информационной эпохи должно включать в себя четыре составные части: концептуальные, организационные, доктринальные основы и соответствующую стратегию.

Концептуальная основа заключается в широком взгляде на информацию, то есть не только как на ее обработку, но и как на информационное структурирование, структурную информацию. Согласно этой концепции информация является тем, что позволяет структуре принимать ее форму.

Организационный взгляд включает в себя основное последствие информационной революции — развитие сетевых форм организации. Информационная революция усиливает малые формы, которые лучше приспособлены для того, чтобы воспользоваться преимуществами сетевой формы организации.

То, как определяется концепция, влияет на то, что люди считают наиболее важным. В большинстве случаев термин «информация» используется без вопросов в силу существующей традиции его использования. Обычно информация рассматривается как сообщение или ее проводник. Однако появляется новая идея, что информация является в какой-то степени материальной, что она лежит в основе всего и может быть даже более фундаментальной, чем материя и энергия.

Как писали А. и Х. Тофлеры, «мир иногда может быть достигнут экономическими мерами или обеспечен силой. Но это не все доступные инструменты. Мир на пороге двадцать первого века требует хирургического применения менее осязаемого, но более мощного оружия — знаний»⁶⁷. Доминирование в информационной сфере реально означает не абстрактную возможность влиять на мировую инфосферу, а обладание вполне конкретными возможностями, позволяющими диктовать свою волю, то есть обеспечить глобальное доминирование. Что это конкретно означает, по крайней мере, в региональном измерении, человечество имело возможность убедиться в ходе известных локальных войн и «миротворческих операций»⁶⁸.

Определенную полезность для анализа новых форм конфликта имеют концепции сетевой войны и кибервойны. Хотя и сетевая война и

⁶⁷ Arquilla J., Ronfeldt D. Op. cit. P. 482.

⁶⁸ Крутских А., Федоров А. О международной информационной безопасности // Международная жизнь. 2000. № 2. С. 46.

кибервойна связаны с информационными технологиями, на более глубоком уровне они являются формами войны за знания — кто знает, что, когда, где, почему и насколько безопасны общество или вооруженные силы в отношении знаний о себе и о противнике.

Сетевая война означает конфликт, связанный с информацией между государствами и обществами. Она означает попытки нарушить, повредить или модифицировать то, что население, на которое нападают, знает или думает о себе и мире вокруг. Сетевая война может быть нацелена на элитное или общественное мнение или на оба. Она может использовать народную дипломатию, пропагандистские и психологические кампании, политические и культурные подрывные действия, обман или создание помех работе СМИ, проникновение в компьютерные сети и базы данных, а также поддержку оппозиционных движений в компьютерных сетях. В своей основе сетевая война использует невоенные средства, хотя иногда могут быть и исключения⁶⁹.

Негосударственные акторы могут быть или могут не быть связаны с нациями. В некоторых случаях они могут организоваться в транснациональные сети и коалиции. Один из типов сетевой войны может происходить между негосударственными акторами, в то время как правительство маневрирует с целью предотвращения сопутствующего урона с готовностью поддержать ту или иную сторону конфликта. Некоторые движения во все большей степени организуются в трансграничные коалиции и сети, идентифицируясь в большей степени с развитием гражданского общества (в том числе глобального гражданского общества), чем с национальными государствами. При этом они используют информационные технологии для поддержки своих действий. Со временем это может стать основой для нового идеологического конфликта.

Кибервойна заключается в проведении или подготовке к военным операциям согласно принципам, связанным с информацией. Это означает разрыв или разрушение информационных и коммуникационных систем, которые в широком смысле включают в себя даже военную культуру, на которые полагается противник. Это означает попытку знать о противнике все, в то время как он не знает ничего. Это означает попытку создать баланс информации и знаний в свою пользу, особенно если баланс сил складывается в пользу противника⁷⁰.

⁶⁹ Arquilla J., Ronfeldt D. Op. cit. P. 27–29.

⁷⁰ Ibid. P. 30.

Обе концепции (кибервойна и сетевая война) отражают два факта. Первый — конфликт будет во все большей степени связан с информацией и связью. Другой — информационная революция благоприятствует и укрепляет сетевую форму организации, делая в то же время более трудным функционирование иерархических форм⁷¹.

Термин «сетевая война» означает возникающий вид проведения конфликта (и преступлений) на общественном уровне, включающий меры, близкие к военным, в которых противники используют сетевые формы организации, доктрины, стратегии и коммуникаций. Этим сетевая война отличается от традиционных видов конфликта и преступлений, в которых противники предпочитают использовать иерархические организации, доктрины, стратегии. Примером может быть использование массовых ленинистских движений. Сетевая же война — это образ действий Хамаса, а не Организации освобождения Палестины (ООП). Действующие лица на протяжении всего спектра общественного конфликта и преступности развиваются в направлении сетевой войны. Это включает знакомых противников, которые модифицируют свои структуры и стратегии, чтобы воспользоваться преимуществами сетевых форм организации (например, транснациональные террористические группы, распространители оружия массового поражения через черный рынок, фундаменталистские и этнонационалистические движения, пираты интеллектуальной собственности, контрабандисты). Однако помимо этого спектр сетевой войны может включать в себя новое поколение революционеров и активистов, поддерживающих постиндустриальные идеологии, которые только начинают появляться. В некоторых случаях идентичность может перемещаться от национального государства на транснациональный уровень глобального гражданского общества, на новые типы действующих лиц. Многие, если не большинство из них, являются негосударственными акторами. Некоторые могут быть агентами государства, другие сами могут превращать государство в своих агентов. Действующее лицо сетевой войны может быть одновременно субнациональным и транснациональным⁷².

Сам термин «сетевая война» подчеркивает, что информационная революция больше связана с организационным строением, чем с технологическим развитием. Эта революция благоприятствует тем, кто овладел сетевой формой организации. Архитипический актор сетевой войны

⁷¹ Ibid. P. 276.

⁷² Ibid. P. 278.

состоит из сети распределенных взаимосвязанных узлов (или центров активности). Эти узлы могут быть отдельными лицами, группами, формальными и неформальными организациями или частями групп или организаций. Факты свидетельствуют, что трудновыполнимой задачей является не только защита от информационной войны. Даже выработка эффективного плана сдерживания угроз в этой сфере может оказаться почти невозможной. Одной из основных проблем в сдерживании возможных информационных угроз является то, что нападающий может быть анонимным. Другая проблема заключается в том, что даже если источник информационной атаки идентифицирован, бывает достаточно трудно выработать эффективный путь для ответного удара (проблема порога). Следующий вопрос — кто будет отвечать за информационную войну. В прошлом наиболее частным ответом на появление новых угроз было создание новых организаций.

Для выработки и проведения эффективной информационной стратегии важное значение имеет вопрос об открытости. На протяжении 40 лет холодной войны «открытая система», богатая информацией (США), смогла предотвратить доминирование в мировой системе «закрытых систем», чья стратегия заключалась в том, чтобы предотвратить производство и распространение информации⁷³. Д. Сорос провозгласил: «Мы декларируем создание и защиту открытых обществ одной из целей внешней политики... Я предлагаю заменить рамками открытого и закрытого обществ старые рамки коммунизма против свободного мира»⁷⁴. Однако следует осознавать, что «открытая американская стратегия» времен холодной войны имела множество закрытых аспектов. К тому же декларируемая политика открытости, призванная в годы холодной войны снизить неопределенность, в будущем может снизить сдерживающий потенциал и ослабить стабильность в кризисных ситуациях.

Информационная эпоха может трансформировать международный свободный рынок в более конфликтную систему, вынуждая развивать способность противостоять неомеркантилистским сетям, которые предназначены для борьбы против рыночных конкурентов. Другой спорный аспект, связанный со свободным обменом информацией, затрагивает вопросы интеллектуальной собственности. Таким образом, стратегия открытости влечет за собой не только преимущества, но и серьезные угрозы.

⁷³ Ibid. P. 421.

⁷⁴ Ibid. P. 425.

В целом информационная революция размывает традиционные представления, которые давали индивидам возможность самоидентификации в рамках семьи, деревни, церкви, места работы, региона, страны или нации. Эти ориентиры начинают заменяться другими.

1.3. Международная организованная преступность и международный терроризм

Международную организованную преступность часто называют важным фактором, который в двадцать первом веке будет влиять на мировую политику. Транснациональные преступные объединения (ТПО) становятся признанными акторами этой политики. На наш взгляд, существует несколько причин подобного усиления роли ТПО.

Первая причина заключается в том, что когда ТПО пытаются начать деятельность в конкретной стране, они не всегда встречают противодействие. Многие правительства обеспокоены не столько источником валютных поступлений, сколько собственным политическим выживанием. Кроме того, для организованной преступности возросшая международная торговля означает дополнительные возможности для проникновения в экономики отдельных стран и диверсификации преступной деятельности. Во многих странах, где приватизация шла одновременно с демократизацией, организованная преступность смогла завладеть бывшими государственными предприятиями.

Вторая причина кроется в русле транснациональной экономической деятельности, которая облегчила сокрытие нелегальных сделок и перемещений, поскольку правоохранительные органы и таможенные службы могут проверять только небольшое количество грузов и людей, поступающих на их территорию.

Долгое время глобализация, взаимозависимость и повышение значения транснациональных негосударственных акторов рассматривались лишь как положительные тенденции в международных отношениях. Однако глобализация и взаимозависимость не только привели к появлению так называемых «глобальных граждан», но и способствовали росту ТПО.

ТПО смогли ответить на новые возможности как на национальном, так и на глобальном уровнях и смогли использовать такие ресурсы, как транснациональные этнические сети. Они во многом могут рассматри-

ваться в качестве незаконного аналога ТНК в своем стремлении к извлечению прибыли, а также как аналог транснациональных профессиональных организаций. Они также являются отражением глубокого кризиса в управлении и затянувшегося упадка государств.

Появление ТПО является результатом долгосрочных тенденций, ускорившихся в результате таких событий, как распад СССР и окончание холодной войны. Долгосрочные тенденции связаны с глобализацией, кризисом государственной власти и легитимности. Существует несколько компонентов глобализацией, которые способствуют развитию ТПО.

1. Рост мобильности и прозрачность границ помогают преступным перемещениям, в то время как миграционные перемещения населения и существующие диаспоры привели к созданию этнических сетей, которые связаны с этническими преступными организациями.

2. Рост международной торговли дал новые возможности представлять незаконные товары как законные, затруднив работу правоохранительных органов.

3. Глобальная финансовая система открыла новые пути для отмывания денег.

4. Появление глобализирующихся городов создало возможности для установления преступных контактов и созданию некоего «криминального космополитизма», в котором группы и индивиды из различных стран собираются вместе для конкретного преступного деяния.

5. Появление национальных и глобальной информационных инфраструктур дает преступным группам возможность переходить к компьютерным преступлениям⁷⁵.

По сути дела, государства потеряли контроль над мировыми рынками. Это находит отражение в развитии параллельных и неформальных экономик, росте серого и черного рынков, неспособности правительств предотвратить потоки незаконных товаров через государственные границы или остановить нелегальную иммиграцию. Это также выражается в краже интеллектуальной собственности, росте транснационального интеллектуального пиратства, изготовлении фальшивых денег и продуктов.

Бессилие государства не является совсем новым явлением. Слабость италийского государства позволила в девятнадцатом веке развиваться мафии на Сицилии. В условиях, когда государство было неспособно

⁷⁵ Muthiah Alagappa, Takashi Inoguchi. International Security Management and the UN. United Nations University Press, 1999. P. 175.

обеспечить защиту и разрешение споров, мафия заполнила вакуум⁷⁶. Слабость колумбийского государства, отсутствие контроля над территорией, номинально находящейся под его юрисдикцией, были главными факторами, предопределившими то, что Колумбия стала центром южноамериканской кокаинопроизводящей индустрии. Слабость государства дала колумбийским преступным организациям сравнительное преимущество перед их перуанскими или боливийскими партнерами⁷⁷. Классическим примером ситуации, когда слабость государства создала идеальные условия для развития преступных организаций, являются государства бывшего Советского Союза.

Третья причина усиления роли ТПО — появление к концу двадцатого столетия нового типа государств. Р. Джексон называл страны, где имеется недостаток государственности, квазигосударствами⁷⁸. Хотя эти государства и обладают юридическим суверенитетом в международной системе, во внутренней политике они не имеют институтов, способных сдерживать лиц, занимающих официальные должности, от коррупции. Они не могут гарантировать общественный порядок, а поэтому и свободу для большинства своих граждан. В подобных условиях преступные элементы способны склонять правительственных чиновников к сотрудничеству путем либо взяток, либо угроз. По сути, эти преступные элементы становятся теневым правительством. В некоторых странах (например, в той же Колумбии) повстанцы и наркоторговцы заменяли государство на протяжении длительных периодов.

Хотя граждане многих стран и имеют права, зафиксированные в конституциях, на неформальном уровне они попадают под действие законов, которые не менее суровы, чем законы авторитарного государства. Недостаток свободы и опасения за собственную безопасность, которые являются характеристикой авторитарного государства, присутствуют и в квазигосударствах. Единственное различие состоит в том, что принуждение осуществляется не правительством, а различными группировками. Организованная преступность не ограничивается территорией собственных стран. Преступники осуществляют свою деятельность за рубежом, прикрываясь суверенитетом страны базирования. Поэтому с такими группировками достаточно тяжело бороться, соблюдая при этом принцип невмешательства во внутренние дела государств.

⁷⁶ Gambetta D. *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.

⁷⁷ Francisco E.T. *Political Economy and Illegal Drugs in Columbia*. Boulder, CO.: Lynne Reiner, 1995. P. 172–173.

⁷⁸ Strategic Assessment 1999, Washington, DC: Institute for National Strategic Studies, 1999. P. 246.

Четвертой причиной развития ТПО является так называемая общественная исключенность. М. Кастельс определял общественную исключенность как процесс, в ходе которого отдельные граждане и группы систематически отстраняются от доступа к возможностям, позволяющим им получать автономные средства к существованию в рамках общественных стандартов, определяемых институтами и ценностями данного контекста⁷⁹.

Процесс общественного исключения в сетевом обществе затрагивает как людей, так и целые территории — страны, регионы, города и районы. Зоны, которые не имеют ценности для информационного капитализма и не вызывают существенного политического интереса со стороны великих держав, оказываются на периферии потоков богатства и информации и в конечном итоге остаются без элементарной технологической инфраструктуры. Информационный капитализм характеризуется формированием глобальной криминальной экономики, ее растущей взаимосвязи с формальными экономическими и политическими институтами. Целые сегменты общественно исключенного населения, а также граждане, выбирающие более прибыльные, хотя и более рискованные способы заработка, составляют все более растущее в количественном отношении «подполье»⁸⁰.

В США взрывной рост кокаинового трафика и потребления в черных гетто в 1980-х годах был поворотным пунктом в развитии многих сообществ. Банды стали важными формами организации молодежи и моделями поведения. Экономические трансакции в этих внутригородских зонах стали связываться с криминальной экономикой как источником работы и доходов, как источником спроса и как операционной единицей защиты/налогообложения в этой неформальной экономике⁸¹.

Наиболее наглядным выражением общественной исключенности является количество граждан США, находящихся в заключении или под надзором системы исправления и коррекции (условно освобожденных или амнистированных). На 1 января 1996 года в тюрьмах находилось почти 1,6 миллиона человек. В сочетании с 3,8 миллиона условно освобожденных это составляло 2,8 процента взрослого населения страны. Количество осужденных увеличилось в четыре раза в период с 1980 по

⁷⁹ Castells M. *End of Millennium*. Blackwell Publishers, 1998, P. 73.

⁸⁰ Ibid. P. 74–75.

⁸¹ Ibid. P. 141.

1991 год. Общая доля заключенных в середине 1990-х годов составляла 626 человек на 100 000 населения, что было почти в два раза больше, чем в Южной Африке или России⁸².

Пятая причина уходит своими корнями во времена холодной войны. Во многих отношениях холодная война была «инкубатором» для международной организованной преступности на Западе. Одним из последствий постоянного внимания западных правительств к советской угрозе была их поддержка политических партий, тесно связанных с преступными организациями, но при этом демонстрировавших свой антикоммунизм. На преступные связи, особенно заметные в Италии и Японии, не обращали внимания. Коррупция была предпочтительнее коммунизма. Хотя антикоммунизм и не был синонимом поддержки организованной преступности, он смягчал оппозицию криминальным организациям во многих странах. Создавались прочные связи между организованной преступностью и политической и экономической элитами. С этой точки зрения окончание холодной войны было важно не столько потому, что оно было причиной роста международной организованной преступности, сколько потому, что оно открыло глаза многим правительствам на это явление. В дополнение к этому окончание холодной войны подорвало основы существования ведомств, связанных с безопасностью, и разведывательных служб. Они были вынуждены начать поиски новых врагов, одним из которых и стала организованная преступность.

Наконец, в-шестых, растет значение этнического фактора в формировании ТПО. Представители чешской уголовной полиции, например, заявляли, что 90 процентов югославов в Чешской республике заняты проституцией, торговлей наркотиками, оружием, 90 процентов албанцев — торговлей героином и оружием, 90 процентов вьетнамцев уклоняются от налогов. Китайские же рестораны отмывают деньги. Болгары заняты наркоторговлей и угонами автомобилей⁸³. При этом, хотя не существует единого преступного картеля, появляются признаки растущей взаимозависимости этнических преступных групп. Некоторые исследователи говорят о формировании *rac mafiosa*⁸⁴.

Структура самих ТПО значительно изменилась в 1990-е годы. Международные преступные группы становятся безличными и анонимными. Благодаря новым коммуникационным технологиям и оффшорной банковской деятельности они смогли приспособить свою структуру к

⁸² Ibid. P. 145–147.

⁸³ Muthiah Alagappa, Takashi Inoguchi. Op. cit. P. 198.

⁸⁴ Sterling C. Thieves' World. N.Y.: Simon and Shuster, 1994.

новой действительности. Хотя некоторые группы и сохранили иерархическую структуру, многие от нее отказались, поскольку новые технологии позволяют отказаться от сложных силовых структур. Другие в ответ на усилия правоохранительных органов разделились на более мелкие ячейки (например, колумбийские картели Медельин и Кали).

Фактором, влияющим на структуру ТПО, является то, что в эпоху глобализации преступная деятельность часто не требует территориальной базы, например, преступления в киберпространстве.

В настоящее время ТПО имеют различную структуру и принципы членства. Общим для них является то, что они очень мобильны и способны действовать сквозь национальные границы. Частичным объяснением этому является то, что они скорее являются сетями, чем формальными организациями. Интересно, что многие законные ТНК также взяли на вооружение сетевую структуру, позволяющую им легче приспосабливаться к меняющимся местным условиям.

Другой тенденцией является то, что ТНК стали активно формировать альянсы между собой. Корпорациям такие альянсы помогают развивать производство в тех местах, где оно является более дешевым, и использовать местный опыт маркетинга. Транснациональные криминальные организации формируют альянсы по сходным причинам. Кроме того, подобные альянсы помогают бороться с правоохранительными органами, делить риск и использовать различные каналы распространения.

Хотя не существует общепринятого определения ТПО, авторитетное издание «Тенденции мировой преступности» определяет их как любую группу лиц, организованную для извлечения прибылей из незаконной деятельности на постоянной основе⁸⁵. Обычно это достаточно большая группа, которая на постоянной основе контролирует преступные группировки, извлекает из своих преступлений прибыль и которая стремится создать защитную систему против общества, используя такие способы, как насилие, принуждение, коррупцию и воровство⁸⁶.

Так же, как и законные предприятия, транснациональные преступные организации различаются по своему размеру, структуре, видам деятельности. Некоторые, как колумбийские группы, специализируются на одной категории товаров. Другие более диверсифицированы. Несмотря

⁸⁵ World Crime. Trends and Justice: Facts, Figures and Estimates // The United Nations and Crime Prevention and Criminal Justice. Paris. 1991. P. 21–23.

⁸⁶ Strategic Assessment 1999. P. 249.

на все свое многообразие, эти организации имеют ряд общих черт, включая готовность использовать насилие и коррупцию для защиты и развития своих предприятий⁸⁷. В то же время международные преступные организации в некоторых отношениях похожи на транснациональные корпорации. Одной из схожих черт является то, что они базируются в одном государстве, а активность проявляют в любом другом.

Формальную организационную структуру для китайской организованной преступности, например, дают триады, тонги и уличные банды. С другой стороны, большая часть китайской организованной преступности строится на основе конкретных транзакций, а не на основе организаций. Индивиды и небольшие группы собираются вместе для проведения конкретных операций, распадаются и организуются вновь в соответствии с возникающей необходимостью. Триады выступают в роли неких профессиональных ассоциаций. Членство в триаде дает некоторую степень доверия и позволяет членам триад действовать вместе, даже когда они не знакомы лично. Подобная смесь формальной структуры и неформальной деятельности сводит к нулю работу правоохранительных органов. Затрудняется и различие между законными и незаконными предприятиями⁸⁸.

Не все транснациональные преступные организации в одинаковой степени используют насилие. Имеется существенное отличие между медельинским картелем, который занимал доминирующее положение до конца 1980-х годов, и картелем Кали, который занял его место в качестве лидера наркоиндустрии. Медельинский картель потерял свое главенствующее положение в результате прямой конфронтации с правительством, нарушения договоренности о разделе рынка с картелем Кали и гибели или захвата части его лидеров (в частности, гибели П. Эскобара). Картель Кали, наоборот, предпочел сотрудничество конфронтации. Его лидеры стали частью местного и регионального политического и экономического истеблишмента, сочетая незаконную деятельность с законным бизнесом. Кроме того, картель Кали проводит свою деятельность в соответствии со здоровыми экономическими принципами и системами управления.

Скорее всего, производство и сбыт наркотических веществ станет наиболее распространенным видом деятельности ТПО в будущем. Нестабильность, появившаяся в результате окончания холодной войны,

⁸⁷ Muthiah Alagappa, Takashi Inoguchi. Op. cit., P. 180.

⁸⁸ Ibid. P. 192.

возобновление этнических и региональных конфликтов и рост субнациональных групп, бросающих вызов существующим государствам, вызвали рост спроса на вооружения. Участие в незаконной деятельности, в особенности связанной с оборотом наркотиков, является наиболее распространенным путем получения средств для закупок вооружений. Поэтому в будущем рост торговли наркотиками будет стимулироваться не только экономическими, но и политическими причинами.

Хотя производство наркотиков обычно и основывается на примитивной технологии, оно способно к инновациям на всех уровнях, включая разработку новых продуктов и освоение новых рынков. Освоение производства крэка и его продвижение на рынке США является наглядным свидетельством этому.

Вероятно, наиболее значимые из организаций, которые доминируют в торговле героином — китайские триады. Базирующиеся в Гонконге и Тайване, триады первоначально были патриотическими организациями, которые затем стали использовать преступные методы. Одна из наиболее могущественных триад в Гонконге (14 К) имеет более 30 подгрупп с 20 000 членов⁸⁹. Гонконгские триады поддерживают тесные связи с различными торговыми организациями, существующими в любом «чайна-тауне» США.

Героин, поступающий в Западную Европу, преимущественно поступает из Афганистана и Пакистана. Разветвленные турецкие общины Германии, Голландии и Италии предоставляют отличное прикрытие для такой деятельности.

Растет производство амфитоминов в Польше. Имеются свидетельства, что колумбийские картели используют центрально-европейский регион как транзитный маршрут.

Транснациональная деятельность столь же доступна для криминальных групп, как и для законных многонациональных корпораций. Более того, именно природа криминальных организаций делает их особенно приспособленными для того, чтобы воспользоваться новыми возможностями, предоставленными глобализацией. Поскольку криминальные группы и в прошлом действовали, не считаясь с правилами и законами государств, они не имеют особых трудностей с нелегальным пересечением национальных границ. Во многих отношениях международные преступные организации являются транснациональными по своей природе. Они действуют вне существующих в мировой политике струк-

⁸⁹ Arquilla J., Roufeldt D. Op. Cit. P. 324.

тур власти и имеют хорошо развитые и опробованные стратегии по обходу правоохранительных органов как на уровне отдельных государств, так и на уровне мировой системы.

Следует отметить, что ТПО проявили достаточную эффективность в борьбе против рисков, в том числе и связанных с деятельностью государственных структур. При этом используются разнообразные стратегии для снижения этих рисков. Например, борьба против картеля Кали принесла некоторые успехи, однако картель показал себя как крайне жизнеспособная и гибкая структура. Многие виды его деятельности были отделены от самой организации. Например, отмывание денег проводилось поддерживающими организациями. В основном, картель Кали действовал скорее как среднее деловое предприятие, а не как выдающаяся криминальная организация, ищущая конфронтации с колумбийским правительством. Медельинский картель, напротив, не только проявил готовность использовать насильственные средства, но и показал опытность в их использовании. Картель даже нанял израильскую компанию для тренировки своих сил безопасности. Он также импортировал в Колумбию существенные объемы оружия⁹⁰.

Конечно, нестабильность и конфликты могут создавать проблемы для международных преступных организаций, вынуждая их, например, находить новые пути транспортировки. Однако большинство организаций прекрасно действуют в подобных условиях. Примером могут быть Афганистан и Мьянма, где происходят этнические и межплеменные конфликты, но тем не менее существуют крупные наркоорганизации.

Практически все преступные организации заинтересованы в управлении и контроле рисков, связанных с правительственными правоохранительными органами. Используются три вида стратегий: превентивные стратегии, контроль или защита, абсорбция. Наиболее мощные организации способны путем подкупа и коррупции создавать благоприятное окружение для своей деятельности. Иногда для этого используются различные формы патронажа, создающие общественную симпатию. В этом заключается использование превентивных стратегий. В случае более решительных действий правительства против организованной преступности используются оборонительные действия. К примерам можно отнести использование картелем Кали израильского электронного оборудования для прослушивания телефонных разговоров и инфильтрация в правоохранительные органы. Третья группа стратегий

⁹⁰ Ibid. P. 323.

связана с ограничением ущерба. В случае картеля Кали эти меры включили использование подставных фирм, активы которых не могли быть конфискованы правоохранительными органами.

Российские ТПО также участвуют в «международном разделении труда» в сфере незаконных операций. Российские источники сообщают о тысячах организованных преступных группировках. Возможно, такое количество объясняется применяемым российскими правоохранительными органами определением организованной преступности, как отличающейся от иных форм преступности вовлечением более чем одного человека и наличием преступного умысла. Однако, учитывая сравнительно аморфную и базирующуюся на сетевых формах структуру российского преступного мира, подобные цифры отражают все компоненты преступности, а не основные ее сети и составные части. Принимая это во внимание, можно говорить, что в России имеется от 12 до 15 основных организованных преступных структур, что сопоставимо, например, с шестью китайскими триадами или четырьмя или пятью основными преступными организациями Италии.

Российская организованная преступность является набором гибких сетей полунезависимых преступных предприятий. В последнее время она не только установила контроль над большей частью российской экономики и политической жизни, но и стала международным феноменом. Считается, что она напрямую действует в 60–65 странах. Учитывая растущую глобализацию, трудно найти часть мира, где ее влияние не ощущается. Российская организованная преступность не имеет вертикальной структуры, подобно сицилийской мафии или китайским триадам. Вместо этого она является набором группировок, команд и индивидов, которые большей частью действуют независимо, но при этом связаны между собой в сети, где доминируют воры в законе.

Организованные преступные группировки занимаются не только незаконной деятельностью, они вовлечены в разнообразный законный или почти законный бизнес, продолжая вывозить из России деньги, природные ресурсы и оружие. Процесс, однако, является двусторонним, велик объем и незаконного импорта — от краденых автомобилей до компьютеров. Россия также является важным центром незаконного оборота наркотиков.

В Европе первая волна экспансии российских преступных группировок началась с бывших участников Варшавского договора. Балтийские республики, Польша и Венгрия были первыми целями. Затем началось проникновение в Германию и Австрию. В большинстве стран они

сосуществуют с местными преступными кланами в Венгрии и Австрии они являются доминирующей силой⁹¹. В Германии различные преступные группировки от солнцевской (особенно сильное влияние в Берлине и Франкфурте) до чеченской (Франкфурт и Гамбург) находят благоприятную почву в лице многоэтничного преступного мира самой страны. В балтийских же республиках велико сопротивление местных преступных группировок и местной полиции, которые сформировали своеобразный альянс, как в Италии, где мафия и полиция, имеющая большой опыт борьбы с ней, успешно препятствуют проникновению «инородцев».

Франция, Испания, Португалия и Греция также являются местами медленно растущей преступной деятельности и незаконных инвестиций. Кипр стал ключевым центром отмыывания денег. Великобритания имеет репутацию безопасного места для членов «семей» и капиталов преступного мира.

В Соединенных Штатах русскоязычные банды, хотя и не подчиняясь напрямую российским, влились с 1992 года в транснациональные сети таких организаций, как солнцевская.

Российская и постсоветская организованная преступность менее влиятельны, чем, например, итальянская мафия, якудза или триады. Однако гибкая структура этих организаций делает их более подготовленными как к новым угрозам, так и к использованию новых возможностей. Нет оснований предполагать, что основы деятельности этих группировок в самой России будут уничтожены в обозримом будущем. Уже сейчас эти организации являются действительно транснациональными. Они будут расширять географическую сферу своей деятельности при первой же появившейся возможности для извлечения прибыли. Их сила будет расти. При этом в случае необходимости они будут сосуществовать с местными кланами. В настоящее время в России именно организованная преступность выступает доминирующим партнером в отношениях с государством⁹².

Согласно определению Интерпола, ТПО представляют собой «любую группу, имеющую корпоративную структуру, чьей главной задачей является получение денег посредством незаконной деятельности». Думается, что в нашей стране это определение ТПО должно быть несколько шире. С чем это связано?

⁹¹ Russia's criminals go global // Janes Intelligence Review. March 2000. P. 11.

⁹² Muthiah Alagappa, Takashi Inoguchi. Op. cit. P. 188.

Во-первых, масштаб операций является беспрецедентным. По оценкам Всероссийского НИИ МВД в августе 1995 года организованной преступностью контролировалось более 400 банков и 47 бирж⁹³, в 1997 году 40–50 процентов российской экономики⁹⁴, ежегодные инвестиции российской организованной преступности в экономику, например Великобритании, достигали 2,5 млрд фунтов⁹⁵.

Во-вторых, генезис нынешней организованной преступности также не имеет аналогов в мире. Нынешняя организованная преступность России ведет свою историю к последним дням существования Советского Союза. Уже в 1991 году проблема стала настолько серьезной, что рассматривалась на специальной коллегии КГБ. Из-за недостатка ресурсов проблема не была решена в то время. В 1992 году количество организованных преступных группировок достигло 2 600, из которых правоохранительные органы сумели уничтожить лишь 56. Уже на ранних этапах своего развития организованные преступные группы сумели во многом обеспечить контроль на рынках собственности, цветных металлов и нефти. Около 40 процентов российских бизнесменов имеют те или иные связи с организованной преступностью. Около 500 групп сумели установить связи с государственными служащими, оказывавшими прямую поддержку их деятельности⁹⁶. К 1993 году их количество выросло до 3 000. Большинство существовавших групп находилось под контролем одного из 150–200 сообществ, организованных по этническому или местному признаку или в соответствии с их специализацией (например, компьютерные преступления или преступления, совершенные военнослужащими).

В-третьих, российская организованная преступность имеет уникальную структуру. Она, например, не является подобно итальянской мафии единой криминальной сетью, а, скорее, представляет собой достаточно аморфный и динамично развивающийся набор группировок от городских банд до развитых коммерческих предприятий, осуществляющих свою деятельность в международных масштабах. К январю 1997 года в России насчитывалось около 4 тысяч бандформирований, из которых десятая часть осуществляла операции в международных масштабах⁹⁷.

⁹³ Ibid. P. 189.

⁹⁴ Russia's Mafias: the New Revolution // Janes Intelligence Review. June 1. 1997. P. 247.

⁹⁵ Ibid. P. 526.

⁹⁶ Ibid. P. 247.

⁹⁷ Strategic Comments. April 1997. Vol. 3. No. 3.

Преступники с успехом используют преобладающую в России политическую культуру недоверия к властям. В результате организованная преступность оказывает влияние практически на все аспекты политической и экономической жизни страны. Войны бандформирований 1990–1994 годов консолидировали ее и общее число группировок снизилось с 1995 года. Однако это снижение отражает не успехи правоохранительных органов, а подчинение более крупными формированиями менее конкурентоспособных. Ведение бизнеса за гранью закона признается и иностранными партнерами. Согласно проведенному в 1993 году опросу, 80 процентов американских фирм, ведущих дела в России, хотя бы раз нарушали положения американского закона об иностранной коррупционной практике 1977 года, платя взятки и стыкуясь с организованной преступностью⁹⁸.

В-четвертых, методы действий российской организованной преступности за рубежом также во многом являются уникальным явлением. Российская организованная преступность действует за рубежом в трех основных формах: жесткое проникновение путем прямой инфильтрации; мягкое проникновение с использованием экономической деятельности; использование стратегических альянсов с другими криминальными сетями.

Жесткое проникновение наиболее заметно в Северной и Центральной Европе, Израиле и некоторых штатах США. Мягкое проникновение в таких странах, как Кипр, Швейцария и Великобритания, менее заметно, однако масштабы его гораздо шире. Кроме того, такую деятельность достаточно трудно отличить от законных инвестиционных практик и финансовых операций. Стратегические альянсы включают перемирие с сицилийской мафией, дающее российским группировкам свободу действий в Северной Европе, а также сотрудничество с колумбийскими наркокартелями. Однако в Европе российские и итальянские группировки конкурируют друг с другом. Сохраняется и возможность обострения конфликта на Дальнем Востоке с китайскими триадами и японской якудзой.

Основное же отличие организованной преступности в России от преступности в других странах заключается в ее социально-экономической роли. В России организованная преступность является заметным несформировавшимся гражданским обществом. Вполне возможно, что в условиях «слабого государства» она является единствен-

⁹⁸ Ibid.

ным социальным агентом, способным обеспечивать экономическое развитие и предоставлять гражданам услуги, которые традиционно предоставляет государство. Естественно, что такое образование в условиях вакуума власти не может ограничить свою деятельность лишь территорией страны базирования. Организованная преступность имеет внешнеполитические интересы, имеет возможности для их защиты, имеет политическую волю для этого. Другим фактором, способствующим достаточно эффективной внешнеполитической деятельности неформальных структур, является то, что зачастую интересы (в том числе внешнеполитические) основной массы населения совпадают с интересами неформальных структур в большей степени, чем с так называемыми государственными интересами (то есть интересами узкой группы московской политической элиты).

Учитывая все это, следует ожидать усиления влияния организованной преступности на внешнюю политику России. Причем если сейчас это влияние оказывается преимущественно через коррумпированных государственных деятелей, то в будущем, с дальнейшим ослаблением государства и легитимизацией неформальных структур, можно ожидать усиления прямого влияния организованной преступности на то, какое место Россия будет занимать в мировой системе.

Наряду с государственной российской внешней политикой, с которой в мире будут считаться во все меньшей степени, можно ожидать появления «параллельной внешней политики», формулируемой и эффективно проводимой в жизнь преступными организациями без какого-либо участия государственных структур. Причем эта «параллельная внешняя политика», как это ни парадоксально, может оказаться более предпочтительной для населения как самой страны, так и других стран.

Оценки роли ТПО в мировой экономике и политике, а также того, представляют ли они угрозу безопасности, крайне неоднозначны. В отличие от революционеров или террористических организаций транснациональные преступные организации имеют, в первую очередь, экономические цели. Даже незаконные предприятия зачастую увеличивают национальный доход, создают новые рабочие места и предоставляют социальные гарантии. Они используют навыки в области управления, которые в противном случае просто пропали бы. Доходы от деятельности этих организаций очень велики, и, по крайней мере, часть этих доходов реинвестируется в национальные экономики. Тем не менее принято считать, что эти организации несут в себе угрозу безопасности.

На уровне личности безопасность обычно определяется как достаточно безопасное окружение, в котором личность не является объектом насилия и устрашения. Преступные организации оказывают влияние на безопасность, определяемую подобным образом. Поскольку распространение наркотиков увеличивает уровень преступлений против личности, безопасность личности оказывается под угрозой. На государственном уровне транснациональные преступные организации также являются угрозой безопасности. В некоторых случаях их сила превосходит силу государств. Их готовность использовать силу против государств и правоохранительных органов ставит под сомнение силу закона и поэтому может быть более дестабилизирующей, чем деятельность революционных или террористических групп. Примерами могут служить Колумбия и Италия, где транснациональные преступные организации вошли в конфликт с существующими государствами. В силу самой своей природы транснациональные преступные организации подрывают гражданское общество (или заменяют его), дестабилизируют политическую обстановку в различных странах и подрывают власть закона.

Традиционные транснациональные преступные организации зачастую создают хаос сами. Чаще же они используют неопределенность, создаваемую другими внутренними или международными событиями. Поэтому такие организации наиболее сильно развиты в странах со слабыми государственными структурами, проблемами с легитимностью существующего строя. В этих условиях развитие параллельных властных и экономических структур почти неизбежно. Существует связь между развитием ТПО, с одной стороны, и кризисом управления и упадком гражданского общества, имеющими место во многих странах с окончанием холодной войны, — с другой. Политический хаос является питательной средой для криминальной деятельности. Одна из ключевых характеристик ТПО заключается в том, что они соединяют «зоны мира» и «зоны нестабильности», существующие сейчас в мировой системе. Угрозы целостности государств создают угрозы самой международной системе, состоящей из государств. Хотя традиционно политика в области безопасности и исследования в этой области рассматривать и отношения между государствами, в будущем придется рассматривать и отношения между государствами и могущественными негосударственными акторами. Доминирование государств было поставлено под сомнение возникновением акторов, действующих как на региональном, так и на глобальном уровнях. Отсутствие традиционных атрибутов суверенитета является, скорее, не недостатком, а преимуществом этих акторов,

использующих свою относительную свободу для деятельности, которую государства практически не могут контролировать. Хотя государства формально и обладают атрибутами суверенитета, они уже не могут, например, контролировать импорт оружия, наркотиков, рабсилы на свою территорию. Суверенитет в этих условиях остается важной основой для межгосударственных отношений, но уже не отражает, как ранее, реальный контроль над территорией. При этом далеко не все государства выступают против усиления транснациональных преступных организаций. Альянсы между этими организациями и так называемыми государствами-париями могут представлять серьезную угрозу, особенно при распространении ядерных вооружений. Государства обычно достаточно хорошо подготовлены для противодействия угрозам, исходящим от других государств. Однако когда угроза исходит от «несуверенного» действующего лица, очень трудно подобрать эффективные инструменты и стратегии противодействия.

Незаконная деятельность не только ставит под угрозу государственный суверенитет и государственную безопасность, но и прямо говорит о прозрачности государственных границ и уязвимости государственных институтов. Угроза является не прямой, а опосредованной. Организованные преступные группировки не угрожают государству, как, например, вооруженные силы противника, скорее, они ставят под вопрос прерогативы государства и его контроль над собственной деятельностью.

Существует соблазн охарактеризовать угрозу со стороны транснациональной организованной преступности ни много, ни мало как прямую угрозу политической стабильности, общественному благополучию, а также существующим финансовым институтам. Такой ригоризм привлекает общественное внимание к проблемам преступности, но является преувеличением. К тому же он дает основания критикам заявлять, что после холодной войны аппарат национальной безопасности нуждается в новой угрозе и новых врагах, а преступным организациям дает статус, которого они не заслуживают. На самом деле, как заявляют многие исследователи⁹⁹, лидеры преступных организаций выполняют не столько функции глав предприятий, сколько функции управления и арбитража в спорах. Кроме того, рассматривая организованную преступность безоговорочно в качестве негативного явления, можно не заметить те блага, которые она предоставляет населению, причем не только вовлеченному преступную деятельность. Деньги, заработанные преступным путем,

⁹⁹ Muthiah Alagappa, Takashi Inoguchi. Op. cit. P. 199.

инвестируются в экономику, иногда вызывая подъем в целых регионах. Торговля незаконными товарами для некоторых стран может быть главным источником валютных поступлений. Зачастую организованная преступность дает единственную возможность получить работу. В обществах, где более традиционные пути продвижения по общественной лестнице недоступны большим группам населения, участие в структурах организованной преступности может быть достаточно привлекательным. Говоря об угрозе со стороны международной организованной преступности глобальной финансовой системе, можно отметить, что преступные группировки вовсе не нацелены на разрушение этой системы. Напротив, они заинтересованы в ее использовании и продолжении ее существования.

Еще одна связанная с организованной преступностью угроза, о которой в последнее время все больше говорят — терроризм. Проблема определения терроризма крайне актуальна. В разных подразделениях правительства США, например, используются различные определения терроризма¹⁰⁰. В исследовании, проведенном в 1988 году, было дано 109 различных определений терроризма, использовано 22 различных элемента определения¹⁰¹. Эксперт по терроризму У. Лакер также насчитал более 100 определений и заметил, что «единственной общей их характеристикой является то, что терроризм использует насилие или угрозу насилию»¹⁰².

Дефиниция из американской стратегии национальной безопасности гласит, что терроризм — это «преднамеренное, мотивированное политически насилие против невинных»¹⁰³, однако возникает вопрос — кого считать «невинным».

Министерство обороны США официально определяет терроризм как «запланированное использование незаконного насилия для нагнетания страха, нацеленное на оказание влияния на правительства, общества для

¹⁰⁰ Hoffman B. Defining Terrorism // Russel D. Howard and Reid L. Sawyer. Terrorism and Counterterrorism: Understanding the New Security Environment, Guilford, CT: McGraw-Hill/Dushkin. 2003. P. 19–20.

¹⁰¹ Schmid A.P., Jongman A.J. et al. Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature. New Brunswick, NJ: Transaction Books. 1988. P. 5–6.

¹⁰² Laqueur W. The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction, N.Y.: Oxford University Press, 1999, P. 6.

¹⁰³ Bush G.W. The National Security Strategy of the United States of America. Washington, DC: The White House. September 2002. P. 5.

достижения политических, идеологических или религиозных целей»¹⁰⁴. Американская «Национальная стратегия по борьбе с терроризмом» также отмечает, что терроризм — негосударственный феномен, направленный против государства или общества¹⁰⁵.

Типичное определение терроризма гласит, что это преднамеренные, мотивированные политически насильственные действия против невоенных целей, предпринятые субнациональными группами или агентами, обычно нацеленные на то, чтобы оказать влияние на публику¹⁰⁶.

В федеральном законе Российской Федерации «О борьбе с терроризмом» 1998 года терроризм определяется как «насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность».

Основной проблемой с этими определениями является то, что они исключают государственный терроризм, который со времен Французской революции привел к гораздо большим жертвам, чем терроризм негосударственных акторов. Более того, исключая из рассмотрения государственный терроризм, такие определения дают возможность государствам, сталкивающимся с внутренними проблемами, возможность бороться с внутренними проблемами как с проблемами терроризма.

Общее определение терроризма может быть не обязательно для практики проведения контртеррористических операций против конкретных террористических организаций, однако отсутствие общего определения препятствует изучению феномена терроризма.

¹⁰⁴ Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms. Washington, DC: Department of Defense. April 2001. P. 428.

¹⁰⁵ National Strategy for Combating Terrorism, Washington, DC: The White House. February 2003. P. 1.

¹⁰⁶ Title 22, US Code, Section 2656 f(d).

В своей классической работе по справедливым и несправедливым войнам М. Уолзер обозначил цель терроризма как «разрушение морали нации или класса, подрыв их солидарности»¹⁰⁷.

Практически все определения терроризма сходятся на том, что терроризм включает в себя:

- использование разрушительной силы методами, отличными от традиционных военных методов;
- использование силы невыборочно и против лиц, не участвующих в боевых действиях;
- использование силы в основном для устрашения, а не для достижения военной победы.

Следует проводить различие между действием (террористическим актом), актором (террористом) и последствием (террор). Именно последствие — устрашение — отличает терроризм от других случаев использования силы.

Действия, которые мы сейчас называем терроризмом, использовались в антиколониальной борьбе против европейских держав. Оно оказалось действенным оружием, позволившим достичь своих целей в большей части Третьего мира. В то время как терроризм рассматривается западными странами как нецивилизованный, в странах Третьего мира он зачастую является единственно доступным оружием.

Не все нападения на невоюющее население являются террористическими актами. Правительства могут использовать военную силу против гражданского населения как прямо, так и опосредовано. Воздушные бомбардировки городов, являются прямыми атаками. Блокады и эмбарго являются опосредованными нападениями на гражданское население. В случае применения обычных вооруженных сил одного государства против населения другого с целью подорвать способность вражеского государства вести боевые действия, обычно говорят о неограниченной войне. Если цель такого применения силы уничтожение населения, а не разгром страны, можно говорить о войне на уничтожение. Подобные войны были нормой в северной Европе, Азии и Леванте на протяжении значительных периодов в первом и втором тысячелетиях. Подобные войны велись и европейскими эмигрантами в Америке, Австралии и Новой Зеландии. В настоящее время подобные войны ведутся в Руанде, Судане, на Балканах (обычно они обозначаются термином геноцид).

¹⁰⁷ Walzer M. *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. N.Y.: Basic Books. 1992. P. 197.

ГЛАВА 2

Меняющаяся роль силы в мировой политике

2.1. Революция в военной области и ее последствия

В последнее время много говорят об изменении роли силы в обеспечении безопасности, о новых моделях применения военной силы в мировой политике, о том, что вооруженный конфликт ближайшего будущего будет коренным образом отличаться от того, что имело место на протяжении большей части двадцатого столетия. Центральная роль в этих изменениях большинством исследователей отводится фактору так называемой революции в военном деле.

Драматические изменения в военных операциях, вызванные технологическим развитием, иногда называемые революциями в военном деле, не являются уникальными. Они являются следствием внедрения новых, «прорывных», по определению Совета по военным наукам США, технологий, таких, например, как броненосец в 1860-х годах, пулемет в 1890–1910-х годах, самолет и танк в 1920–1930-х, авианосец и радар в 1930–1940-х, ядерное оружие в 1940–1950-х. Броди¹⁰⁸ и Дупи¹⁰⁹ дали обзор влияния технологии на ведение боевых действий на протяжении последних 4000 лет.

Тот интерес, который проявлялся к так называемой военно-технической революции в Советском Союзе (впервые на этот феномен обратил внимание начальник Генштаба, маршал Н.В. Огарков в 1984 году), а также исследования, проводившиеся в американском Управлении оценок министерства обороны, красноречиво говорят о том, что проблема революционных нововведений в военной технологии не потеряла своей актуальности и в Новейшее время.

¹⁰⁸ Brodie B., Brodie F. *From Crossbow to H-Bomb, The Evolution of the Weapons and Tactics of Warfare*. Indiana University Press, 1973.

¹⁰⁹ Dupuy T. *The Evolution of Weapons and Warfare*. N.Y.: Da Capo Press, 1984.

О революции в военном деле написано достаточно много¹¹⁰, однако по-прежнему не существует единого определения этого феномена. Нет и единства взглядов на природу, направление развития и последствия нынешней революции в военном деле. Главное же то, что эта революция рассматривается в большинстве случаев с технологической точки зрения. Вопросы же связанные с политическими составляющими войн остаются зачастую за пределами внимания исследователей.

Первое, с чем сталкивается исследователь данной проблемы, это отсутствие единого определения. В ранних исследованиях велась речь о военно-технической революции, однако эта концепция довольно быстро трансформировалась в более всеобъемлющую — концепцию революции в военном деле.

Революция в военном деле рассматривается как «военная техническая революция, сочетающая технические нововведения в разведке, управлении, контроле и связи и высокоточных боеприпасах с новыми концепциями операций, включая информационную войну и совместные операции»¹¹¹.

Другая дефиниция, получившая широкое распространение, предложена Управлением оценок министерства обороны США. Здесь революция в военном деле представлена как значительное изменение в природе боевых действий, вызванное применением новых технологий, которые в свою очередь привели к пересмотру военной доктрины и операционных концепций, фундаментально изменили характер военных операций. Из этого определения выпадает природа самой войны, которая состоит не только из военных операций и боевых действий, но является комплекс-

¹¹⁰ См., например: Kendall F. Exploiting the Military Technical Revolution; A Concept for Joint Warfare, Strategic Review. Spring 1992. P. 23–30. Mazarr M. The Revolution in Military Affairs: A Framework for Defense Planning. Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, June 10, 1994. Krepinevich A. Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolution The National Interest. Fall 1994. P. 30–42. Libicki M., Hazlett J. The Revolution in Military Affairs. Strategic Forum Number 11. Institute for National Strategic Studies, National Defense University. Washington, DC, 1994. Libicki M. Information and Nuclear RMA's Compared, Strategic Forum Number 82. Washington, DC, 1994; June 1996. Libicki M. Illuminating Tomorrow's War, McNair Paper 60. Washington, DC, 1994; 1999. Barnett J. Future War: An Assessment of Aerospace Campaigns in 2010, Air University Press, Maxwell AFB, Alabama, 1996. Gray C. The Changing Nature of Warfare Naval College Review. 1995. Vol. XLIX, No. 2. P. 7–22.

¹¹¹ Past Revolutions Future Transformations: What Can the History of Revolutions in Military Affairs Tell Us About Transforming the U.S. Military? MR-1029-DARPA, RAND, 1999, P. 8.

ным взаимодействием политических целей, человеческих эмоций, культурных и этнических факторов и военного искусства. Технология и технологические инновации при всей их важности остаются лишь инструментом для достижения политических целей¹¹².

Однако вне зависимости от выбранного определения революции в военном деле каждое из них включает в себя изменения парадигмы природы и способа проведения военных операций. Эти изменения

- делают устаревшим одну из ключевых компетенций доминантного действующего лица;
- создают одну или несколько новых ключевых компетенций в новых измерениях боевых действий.

Парадигма является общепринятой моделью для определенного сегмента военных операций. Например, использование пехотных подразделений, организованных и маневрирующих с целью войти в контакт с противником при поддержке артиллерии, было парадигмой ведения боевых действий во время войн Наполеона.

Ключевая компетенция — фундаментальная способность, дающая основу для реализации военных возможностей. Например, способность обнаруживать наземные цели с воздуха и атаковать их с использованием высокоточного оружия является ключевой компетенцией современных ВВС США. В период между мировыми войнами способность вести точный артиллерийский огонь на расстоянии до 30 километров было ключевой компетенцией американского флота.

Доминантное действующее лицо — военная организация, владеющая доминантным набором способностей в зоне военных операций. Например, в настоящее время ВВС США является доминантным действующим лицом в воздушных боях и атаках воздух-земля. В конце второй мировой войны авианосные подразделения были доминантным действующим лицом в морских сражениях.

Измерения боевых действий — измерение, в котором проводятся боевые действия (земля, воздух, космос, море, киберпространство).

Изменение парадигмы — смена фундаментальной модели ведения военных операций. Например, появление парадигмы авианосных операций в ВМФ было примером такого изменения, сделавшим устаревшей ключевую компетенцию старых флотов¹¹³.

¹¹² Tilford E. The Revolution in Military Affairs: Prospects and Cautions, Strategic Studies Institute, US Army War College. June 23. 1995. P. 1.

¹¹³ Past Revolutions Future Transformations... P. 10.

Революция в военном деле редко инициируется доминантными действующими лицами. Очень часто она дает немедленные и значительные преимущества той нации, которая использует их в конкретной обстановке. Нередко революция в военном деле впервые используется не там, где родилась новая технология. Однако революции в военном деле не всегда являются следствием новых технологий. Например, американская тактика во время войны за независимость была революционным изменением в боевых действиях без использования новой технологии или вооружений. «Технологичная» революция в военном деле обычно является результатом комбинации нескольких технологий, а не какой-то одной. Не все «технологичные» революции в военном деле связаны с новым оружием. Например, использование железных дорог в Европе и Америке в 1830–1850-х годах привело к принципиальным новациям в стратегической мобильности.

Успех революции в военном деле обеспечивается тремя компонентами: технологией, доктриной, организацией. Многие революции в военном деле были неудачными. Достаточно часто для этого требуется время, чтобы проявить свои возможности. Характер революции в военном деле очень противоречив и ее применимость не может быть признана до тех пор, пока не будет проверена в реальных боевых действиях.

Неоднозначны и оценки того, в чем заключается специфика нынешней революции в военном деле, каковы основные тенденции ее развития и ее последствия.

Нынешняя революция в военном деле характеризуется тремя основными факторами: стремительным технологическим развитием и переходом от промышленной к информационной эпохе; окончанием холодной войны; сокращением военных бюджетов. Эти факторы существенно меняют ответы на вопросы — кто, как ведет войны и почему они происходят¹¹⁴.

По мнению С. Метца, современная революция внесла четыре важных изменения:

- высокоточные удары;
- существенное улучшение управления, контроля и разведки;
- использование информационной войны;
- несмертельное оружие¹¹⁵.

¹¹⁴ Tilford E. Op. cit. P. 2.

¹¹⁵ Metz S., Kievit J. Strategy and the Revolution in Military Affairs: From Theory to Policy. Strategic Studies Institute, US Army War College, June 23, 1995. P. V.

Исследования, ведущиеся в основном по заказам министерств обороны различных стран, концентрируют свое внимание на том, как воспользоваться возможностями революции в военном деле.

Министерство обороны США, например, в свое время было занято выполнением четырех задач:

1. Достижение целей, обозначенных в Joint Vision'2010 — доминантный маневр, высокоточное вовлечение, полная защита, фокусирующая логистика.

2. Экономия, необходимая для модернизации ВС.

3. Достижение новой, доступной структуры ВС, которая может поддерживаться в будущем.

4. Использование преимуществ так называемой революции в военном деле¹¹⁶.

Появилось несколько концепций, нацеленных на использование результатов революции в военном деле.

Удары дальнего радиуса действия. Концепция была предложена Андро Маршаллом. Идея заключалась в том, что ударные вооружения дальнего радиуса действия в сочетании с эффективными сенсорами, системами управления и контроля будут доминировать на поле боя. Вместо вступления в контакт с противником основная операционная установка будет уничтожать его на дальней дистанции.

Информационная война. Концепция также была предложена А. Маршаллом, затем развита Р. Моландером¹¹⁷. Суть ее заключалась в том, что информационное измерение боевых действий становится центральным вопросом. Способность защитить эффективное функционирование собственных систем и уничтожить или нарушить функционирование информационных систем противника будет основной целью военных операций.

Система систем. Эта концепция была предложена адмиралом У. Оуэнсом. Ее суть заключалась в том, что комбинация систем сбора и обработки развединформации, передовых систем управления, связи и контроля, компьютерных систем и высокоточных вооружений в целом более результативнее, чем возможности каждой из этих подсистем.

Сетевая война. Концепция, предложенная вице-адмиралом А. Цебровски, исходила из необходимости использования трех уровней: информационного, сенсорного и уровня непосредственного ведения боевых действий.

¹¹⁶ Past Revolutions Future Transformations... P. 75.

¹¹⁷ Molander R. Riddile A., Wilson P. Strategic Information Warfare, RAND, MR-661-OSD, 1996.

Концепция кооперативных боевых действий была впервые разработана и продемонстрирована ВМФ США. Ее суть заключалась в совместном использовании географически изолированных платформ.

Говоря о развитии революции в военном деле, можно отметить, что в настоящее время (по крайней мере в США) имеются новые технологии, новые системы и устройства, использующие эти технологии. Операционные концепции также имеются, хотя они еще и проходят стадию тестирования. Что же касается новой доктрины и новой структуры ВС, то даже в США до их создания пока еще достаточно далеко¹¹⁸. В России же попытки проведения военной реформы в условиях недофинансирования армии были обречены. Новая же доктрина и соответствующая ей структура ВС являются делом весьма отдаленного будущего.

Аналитики выделяют несколько путей использования возможностей нынешней революции в военном деле. Наиболее часто обсуждаемое последствие — *применимость военной силы*. Благодаря международным системам связи и нетерпимости американцев к потерям, военная сила видится менее обязательной как раз в то время, когда США смогли достичь глобального военного превосходства. Большинство аналитиков рассматривают нетерпимость к потерям как ключевую переменную. Несмертельное оружие в связи с этим может явиться решением проблемы. Как писал Э. Люттвак, «если военное планирование будет должным образом модифицировано для того, чтобы полностью использовать имеющийся технический потенциал, станет возможным повторить методы восемнадцатого века, позволявшие избегать большого количества жертв, и таким образом проводить почти бескровные интервенции»¹¹⁹. Несмертельное вооружение может позволить международному сообществу прибегнуть к интервенции на ранних стадиях конфликта.

С. Метц выделял три измерения стратегического мышления. Первое, *вертикальное*, занято с временными рамками. Его задача — предсказание и соотнесение долгосрочных и краткосрочных целей. *Горизонтальное* измерение должно интегрировать и синхронизировать разные типы силы в едином порыве в заданный момент времени. Об этом в исследованиях по нынешней революции в военном деле написано сравнительно мало. Достаточно мало авторов уделяют внимания связям между вооруженными силами и, например, дипломатической или экономической силой. Третье измерение — *нормативное*. Стратегия всегда имеет дело

¹¹⁸ Past Revolutions Future Transformations... P. 83.

¹¹⁹ Luttwak E. N. Toward Post-Heroic Warfare // Foreign Affairs. 1995. Vol. 74. No. 3. P. 114.

о предпочтениями, оценочными категориями: важно не только то, какой тип мира достижим, а какой является желательным. За исключением не развитого в достаточной степени понятия Тофлеров «анти-война», нормативный элемент практически полностью отсутствует в нынешних исследованиях по революции в военном деле¹²⁰.

Таким образом, революция в военном деле действительно может изменить природу военного противостояния. Причем это относится как к полномасштабным конфликтам, так и к конфликтам малой интенсивности.

Второе важное последствие революции в военном деле — то, что она увеличивает *разрыв в военных возможностях* разных стран. Те, кто сумеет воспользоваться ее возможностями, оставляют далеко позади тех, кто в силу консервативности военной машины, недостатка средств или отсутствия политической воли к реформированию вооруженных сил остался «за бортом» этой революции. Революция в военном деле делает возможным разрешать конфликты, не связанные с защитой жизненно важных интересов. Поэтому хотя вероятность полномасштабного военного конфликта между государствами значительно снижается, возрастает вероятность и частота именно таких, периферийных конфликтов. В эти конфликты могут быть вовлечены негосударственные акторы. Речь будет идти уже о защите не столько государственной безопасности, сколько о безопасности негосударственных акторов, которые уже сегодня готовы воспользоваться плодами революции в военном деле.

2.2. Современные представления о роли силы в обеспечении безопасности

Несмотря на все разногласия по поводу природы, направлении и последствий изменений, которые претерпела мировая система в 1990-х годах, мало кто подвергает сомнению справедливость положения о том, что после окончания холодной войны стратегическая обстановка в корне изменилась. По выражению Л. Фридмана, в 1990-х годах произошел перенос центра внимания западных стран с «войн по необходимости» к «войнам по выбору». Первые вызываются прямыми угрозами выживанию государства, вторые возникают при необходимости защиты вто-

¹²⁰ Metz S., Kievit J. Op. cit. P. 37–38.

ричных интересов¹²¹. Войны по выбору связаны с проблемами слабых государств. Западные страны уже не находятся под угрозой «войн по необходимости», то есть войн, вызванных прямыми угрозами их существованию. Вместо этого они ведут, если обстоятельства вынуждают, «войны по выбору», то есть без действительной угрозы жизненным интересам, когда опасности подвергаются лишь некоторые, не основные интересы. При этом жизнь граждан может стать более трудной, если они не будут защищены, однако даже в этом случае государство продолжит свое существование. Следует учитывать, что ведение «войн по выбору» отличается от ведения «войн по необходимости» тем, что принять решение о начале такой войны гораздо труднее. Ведение боевых действий является достаточно дорогостоящим мероприятием, а его последствия не всегда предсказуемы.

Одним из результатов подобного положения дел является возросший в 1990-х годах интерес к использованию невоенных методов давления, в частности экономических инструментов. Не является исключением и Россия. Иногда это даже называют «экономическим государственным строительством» (economic statecraft). Как отмечал известный исследователь международных экономических отношений С. Краснер, среди прочих целей «коммерческая политика» наиболее часто используется «для достижения долгосрочных... целей путем попытки создать особую глобальную среду».

В теоретический дискурс исследования проблем безопасности достаточно прочно вошли понятия «мягкой безопасности». Под ней подразумевается безопасность перед лицом угроз, не связанных с открытым военным противостоянием. Однако военная сила остается важным инструментом межгосударственных отношений и даже отношений между государствами и негосударственными акторами. Достаточно вспомнить объявленную Соединенными Штатами «глобальную войну против терроризма». Однако этот же пример показывает и то, что военная сила, используемая традиционно, уже не всегда может дать эффект.

Объявление войны террору и тем, кто его использует, не предоставляет возможности для выработки работоспособной стратегии. Взгляд на нынешний конфликт, как на войну против западной секулярной системы государств, дает для этого больше материала. Знакомые стратегиче-

¹²¹ Freedman L. The Future of Military Strategy // Brassey's Defence Yearbook 1996. Brassey's, 1996. P. 7.

ские концепции могут быть неприменимы к новым условиям, поскольку они ориентированы на межгосударственный конфликт. Обеспечение государственной безопасности в окружении соперничающих интересов других государств в корне отличается от борьбы с аморфными международными сетями, не имеющими никакой юридической привязки к международной системе государств. Нынешняя стратегическая концепция должна проводить четкое различие между войнами, ведущимися государствами (bellum) и войнами, ведущимися против тех, кто не имеет легитимного государственного статуса (guetna). Необходима особая стратегия для второго типа конфликтов¹²². Поэтому, поскольку война с терроризмом не может служить основой для выработки стратегии, первой стадией может быть формирование соответствующей концепции конфликта путем переноса внимания от терроризма как чего-то монолитного, к конкретным актам террора и террористам, представляющим угрозу, их целям и типу войны, которую они ведут. Затем необходимо рассмотреть, каким образом современные стратегические концепции использования военной силы могут быть применены в этих условиях.

Природа и параметры глобальной войны против терроризма остаются неясными. Администрация США обозначила множество врагов, включая государства-изгои, распространителей оружия массового поражения, террористические организации и террористов.

Администрация постулировала существование широкой международной террористической угрозы национальной безопасности, которая включает:

- три географических уровня террористических организаций — национальные, региональные и глобальные;
- государства-изгои;
- лица и организации, распространяющие оружие массового поражения;
- неудавшиеся государства, которые могут не поддерживать терроризм сами, но невольно предоставляют поддержку тем организациям, которые используют терроризм¹²³.

К сожалению, такое сведение государств-изгоев и террористических организаций с разными целями и уровнями угрозы, которую они представляют, нивелирует различия между государствами-изгоями, между

¹²² Worley R.D. Waging Ancient War: Limits on Preemptive Force. US Army War College Strategic Studies Institute. February 2003. P. 1.

¹²³ Ibid. P. 13.

террористическими организациями и между государствами изгоями и террористическими группами. Государства-изгой и террористические организации в корне различаются по характеру и уязвимости перед лицом военной мощи государств. Террористические организации — секретные, негосударственные объединения, для которых наилучшей защитой как раз и является отсутствие государственности. Государства-изгой, как суверенные государства, имеют четко очерченную территорию, население, правительственную инфраструктуру, которые, в отличие от террористических организаций, могут быть как объектом политики сдерживания, так и объектом военной атаки.

Тем не менее, все они сведены под категорию равновеликой и единой угрозы. В результате стратегическая ясность была подчинена моральной ясности.

Война традиционно состояла из военных операций и столкновений между государствами или между государствами и повстанцами, борющимися за установление контроля над государством. В обоих случаях предполагались боевые действия между вооруженными силами (регулярными или иррегулярными). Террористические организации не имеют вооруженных сил. Они, как в случае с АльКаедой, преследуют не территориальные цели. Они не могут в силу своей природы быть предметом традиционной военной атаки. С ними не могут вестись традиционные боевые действия. Ключевым для борьбы с ними являются разведывательная деятельность и полицейские мероприятия, где вооруженные силы могут играть важную, но все же вспомогательную роль. В результате иракской кампании 2003 года ВС США оказались вынужденными вести полицейскую работу и заниматься государственным строительством, к чему они не были готовы. Активная боевая фаза кампании незаметно трансформировалась в противоповстанческие действия, для которых большая часть ВС США недостаточно хорошо подготовлена.

Мерой успеха глобальной войны против терроризма могло бы быть хотя бы уменьшение количества террористических актов, т.е. превращение их в неслучившиеся события. С аналитической точки зрения это не вполне удовлетворительная мера успеха, однако не существует способов доказать причинно-следственные связи между этим результатом и возможной войной. Более того, контртеррористические операции сами могут иметь ряд непредвиденных последствий, стать, например, причиной войны.

Безоговорочное осуждение любых видов терроризма не учитывает политического контекста, в котором совершаются теракты, и не привлекает во внимание заманчивость терроризма для слабых в военном

отношении акторов. Между тем терроризм, как и партизанская война, является формой иррегулярных боевых действий¹²⁴. В этом качестве терроризм является оружием слабых против «регулярного» противника, который не может быть побежден традиционными способами.

Был ли еврейский терроризм против британского правления в Палестине обоснован как средство создания независимого еврейского государства? В случае выбора на двух зол может ли выбор меньшего зла быть оправдан? Соединенные Штаты поддерживали С. Хуссейна в его борьбе против Ирана. Кто в одних условиях будет рассматриваться как террорист, в других будет патриотом? Вооруженный курд может быть борцом за свободу в Ираке, но террористом в Турции. Были ли члены АльКаеды террористами, когда они участвовали в финансируемой США войне против СССР в Афганистане¹²⁵?

До тех пор, пока иррегулярные боевые действия, включая терроризм, остаются единственной возможностью для более слабых в военном отношении, они будут использоваться вне зависимости от того, какое количество правительств рассматривает их незаконными. Терроризм может быть логичным стратегическим выбором для тех, кто не имеет других альтернатив.

Многие исследователи отмечают две тенденции в использовании военной силы, проявившиеся в последнее время. Во-первых, вооруженные силы многих государств приобретают новые возможности и по-прежнему способны вести боевые действия в обычном вооруженном конфликте высокой интенсивности. Во-вторых, все большее число военных конфликтов носит локальный характер, когда высокотехнологичные вооружения не всегда могут быть применены.

Войны всегда велись для достижения политических целей, а не для военной победы самой по себе. При этом степень влияния политических соображений на военные операции постоянно меняется. Одной крайностью является ситуация, когда политические условия создают предпосылки для начала боевых действий, которые затем приобретают автономно, развиваются по своей логике, имеющей мало общего с логикой достижения первоначальных политических целей. Другой крайностью являются случаи, когда политические соображения постоянно влияют на военные операции, часто навязывая им свою логику, не всегда совпадающую с логикой достижения военной победы.

¹²⁴ Kiras J.D. Terrorism and Irregular Warfare // James Baylis, James Wirtz, Eliot Cohen, and Colin Gray, Strategy in Contemporary World, An Introduction to Strategic Studies. N.Y.: Oxford University Press, 2002, P. 208–232.

¹²⁵ Judt T. America and the War // Robert Silvers and Barbara Epstein, eds., Striking Terror, America's New War. N.Y.: New York review of Books, P. 21.

Военные конфликты ближайшего будущего будут носить не глобальный, а локальный характер. Их целью будет не разгром или уничтожение противника, захват его территории, а изменение политики противника. При этом военные операции, направленные на достижение конкретных политических целей, могут отличаться от операций по достижению военной победы. В результате многие региональные державы могут ограничиться содержанием вооруженных сил, не способных к уничтожению возможного противника, но могущих достичь определенных политических целей. Даже скромных военных бюджетов при наличии на рынке соответствующей технологии может оказаться достаточно для поддержания обороноспособности, понимаемой подобным образом.

В условиях, когда многие вооруженные конфликты являются вообще не межгосударственными, а внутригосударственными, или конфликтами, вызванными слабостью государств, растет значение операций, отличных от военных. Несмотря на первоначальное сопротивление военных, подобные операции прочно вошли в документы военного планирования США. Речь, прежде всего, идет о выполнении вооруженными силами полицейских и миротворческих функций.

При этом Соединенные Штаты в новой обстановке находятся в особенно рискованной ситуации, поскольку американские интересы в недавних и вероятных в будущем региональных конфликтах были ограничены. Потери среди личного состава ВС США, например, привели к краху интервенций в Бейруте 1983 года и в Сомали 1993 года¹²⁶. Готовность США к вооруженным вмешательствам вполне может быть подорвана появлением стратегической угрозы самим Соединенным Штатам или возрастанием цены, которая превышает «приобретения» от интервенции под предлогом защиты малозначительных интересов. В этих условиях можно наблюдать и процесс, получивший название приватизации военно-силовых полномочий государств.

2.3. Приватизация военно-силовых функций государства и ее последствия для мировой системы и для России

Как уже отмечалось выше, глобализация приводит к появлению новых форм управления, проявившихся либо в безличных действиях рынка, либо частных «свободных от суверенитета» акторов (ТНК, трансна-

¹²⁶ Johnson S., Libicki M., Treverton G. New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking. MR-1576, RAND, 2003. P. 41.

циональные сообщества и международные организации). Хотя глобализация и не делает государства устаревшими, многие аналитики пришли к заключению, что распределение властных полномочий в рамках международной системы становится более распыленным. В современных условиях государство уже не всегда является *единственной* единицей анализа. Однако следует сказать, что оно никогда не было и *единственным* актором международных отношений. Его исключительность была теоретической моделью, основывающейся на вестфальской интерпретации международных отношений.

Наряду со снижением способности политических лидеров контролировать события в своих странах, глобализация также уменьшает их готовность принимать на себя ответственность. Хотя государства и остаются суверенными, многие их руководители предпочитают делегировать часть своих полномочий «наверх» — международным институтам из-за необходимости в новых правилах для управления глобальными транзакциями и борьбы с глобальными угрозами.

Властные полномочия передаются также и «вниз», местным группам и частным лицам, которые, используя новые информационные технологии, черпают информацию непосредственно из ее источников и сами становятся ее производителями. Власть уходит и к неправительственным организациям, круг которых достаточно широк — от корпораций до экологических организаций. Внутри самих стран нормой становится плюрализм. Группы давления одной страны могут сотрудничать с подобными группами другой. В силу этого главными политическими акторами становятся глобальные политические сети, представляющие собой альянсы правительственных агентств, международных организаций, корпораций, неправительственных организаций и других общественных групп. Информационная технология позволяет этим сетям расти и осуществлять влияние, которое непропорционально велико по сравнению с их размерами¹²⁷.

Новая система властных отношений характеризуется плюрализмом источников власти. Государство-нация является лишь одним из таких источников. Оно уже не контролирует все и вся на собственной территории, чаще ставится под вопрос и его монополия на легитимное насилие. Однако это еще не основание для вывода о том, что государство и его суверенитет уже полностью утратили или же утратят в ближайшем будущем свое значение.

¹²⁷ Подробнее см.: Балувев Д.Г. Современная мировая политика и проблемы личной безопасности. Нижний Новгород, 2002.

Важной тенденцией в мировой политике, проявившейся на рубеже двадцатого и двадцать первого веков и являющейся отражением изменений природы суверенитета, является приватизация государственных функций, связанных с использованием военной силы.

Хотя об этой тенденции и стали активно говорить лишь к концу 1990-х годов, она не является совсем новой. Достаточно вспомнить о роли финансовых домов, торговых фирм и наемников в определении исхода войн и образовании государств, чтобы понять, что транснациональные акторы имели важное значение в использовании организованного насилия достаточно давно. На протяжении истории участниками боевых действий часто были частные объединения, воевавшие для извлечения прибыли и не лояльные ни одному правительству. При этом небольшие профессиональные армии, использовавшие наемников, побеждали в войнах. Небольшая профессиональная армия была жизнеспособной альтернативой народным армиям, она могла выигрывать войны и показывала достаточную эффективность. Некоторые даже считают, что государственная монополия на использование вооруженных сил была скорее историческим исключением, чем правилом¹²⁸. Даже в Новое время, когда государства стали доминировать в мировой политике, частные вооруженные силы оставались активными участниками конфликтов. Например, подавляющее большинство войск, участвовавших в тридцатилетней войне (1618–1648), были наемниками, также как и генералы, которые ими руководили. Как и период после холодной войны, семнадцатый век был временем системного перехода, когда правительства были слабы, а военная сила была доступна на открытом рынке. Во время последовавшей эпохи колониальной экспансии торговые компании, такие, как Голландская и Английская Восточно-Индийская, действовали как суверенные силы, имея собственные армии и флоты, больше, чем армии и флоты некоторых стран Европы, самостоятельно заключая договоры, управляя собственными территориями и даже выпускающая собственные деньги. Эти фирмы господствовали на неевропейских территориях, которые рассматривались как лежащие вне призванных границ системы суверенитета (например, на индийском субконтиненте), где возможности местных властей были незначительны. Материальные сдвиги привели к возникновению вызовов традиционным путям ведения войн. Новые идеи предоставили возможность пе-

¹²⁸ Thomson J. Mercenaries, Pirates and Sovereigns: State Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe. N.Y.: Princeton University Press, 1994.

реосмыслить старые практики. Либеральные идеи, связанные с Просвещением, позволили конституционным реформаторам выступать за народные армии, как часть новых взаимоотношений между обществом и государством. Внутриполитические условия в ведущих странах повлияли на выбор в пользу создания народных армий (исключавших использование наемников), а не небольших профессиональных сил. Однако повсе не является бесспорным фактом то, что крупная и плохо снабжаемая армия будет более эффективна, чем небольшая и хорошо снабжаемая. Обучение малой армии также менее дорогостояще. Сами технические новшества должны были привести к созданию небольших профессиональных, а не массовых армий. Французская революция просто прервала наметившуюся тенденцию. Пруссия в конце концов вернулась к профессиональной организации. Профессиональные армии использовали наемников. Офицеры во многих армиях конца восемнадцатого века были иностранными наемниками или их местными эквивалентами. Военные руководители верили, что наемники воевали лучше, чем собственные жители. Наконец, наемники зарекомендовали себя достаточно хорошо во время наполеоновских войн. Однако профессионализация и рационализация часто вступали в противоречие с демократическими процессами. Например, комитет генералов Франции предложил в 1780–1784 годы ряд военных реформ, основывающихся на идеях Просвещения. Эти предложения были основаны на профессионализации и создании подобия военной касты. Они были отвергнуты, поскольку не соответствовали демократическим идеалам революционной Франции. Практически все члены комитета присоединились в итоге к контрреволюционным силам¹²⁹.

С развитием частной военной индустрии с начала двадцать первого века мы можем наблюдать постепенное ослабление веберовской монополии на насилие. Для многих бывших колоний суверенитет являлся удобной юридической фикцией. Вызываемая логикой холодной войны массивная военная помощь позволяла им выживать даже при отсутствии внутренней легитимности. С окончанием холодной войны и прекращением военной помощи многие из них оказались неспособны (в силу отсутствия легитимности и ресурсов) противостоять вызовам своей власти и обратились к услугам частных подрядчиков.

Существуют два источника индустрии безопасности.

¹²⁹ Avant D. From Mercenary to Citizen Armies: Explaining Change in the Practice of War // International Organization. Winter 2000. Vol. 54, No. 1. P. 46.

Во-первых, появление частных служб безопасности является результатом приватизации общественной и экономической деятельности, осуществлявшейся ранее государствами.

Конец холодной войны привел к крупномасштабной демобилизации вооруженных сил. Между 1987 и 1996 годами количество личного состава в вооруженных силах стран мира сократилось на несколько миллионов. Меньшие вооруженные силы означают меньшие шансы карьерного роста, что является дополнительным фактором для увольнения из них. При этом многие бывшие военные продолжают использовать навыки, полученные на службе.

Во-вторых, следует осознавать, что наем солдат или другого персонала, связанного с безопасностью, является экономической трансакцией. Условия, влияющие на спрос и предложение, являются основой для любого анализа найма и использования их для обеспечения безопасности.

К середине 1980-х годов произошли изменения рынка. Личный состав, имевший опыт колониальной службы или войны во Вьетнаме, достиг предельного возраста. В то же время четыре фактора ограничивали возможности независимых поставщиков: неоднозначная эффективность наемников на последних фазах конфликтов в Конго, Нигерии и Анголе; неудачи большинства переворотов с участием командос; вопросы легитимности, связанные с использованием «чужаков» во внутренних конфликтах; программы военной помощи для государств, считавшихся стратегически важными. В настоящее же время предложение не является недостаточным. Наемники участвовали почти во всех конфликтах последних десяти лет.

Совпадение во времени трех событий — (1) окончания холодной войны (и обвала рынка безопасности), (2) трансформации природы войны, (3) роста нетерпимости к людским потерям в промышленно развитых странах, что привело к нормативному распространению приватизации — создало *потребность в частной военной индустрии*, явившейся отражением изменившегося глобального стратегического окружения в начале двадцать первого века¹³⁰.

(1) В 1990-х годах армии мира сократились более чем на 6 млн человек. В результате огромное количество профессионалов, чьи навыки были бы востребованы частной военной индустрией, оказались без работы. Иногда в частный сектор переходили целые воинские части. Это

¹³⁰ Singer P.W. Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry and Its Ramifications for International Security // International Security. Winter 2001/02. Vol. 26. No. 3. P. 193.

было в Южно-Африканском 32-м разведывательном батальоне, советской группе «Альфа»; которые, сохранив свою структуру, сформировали собственные частные компании.

В то же время способность государств отвечать на многие современные угрозы ослабла. Многие государства, лишённые в результате окончания холодной войны поддержки сверхдержав, стали практически неуправляемыми. Принимая во внимание слабость местных вооруженных сил и полиции, аппарат безопасности этих государств практически отсутствовал. Более того, почти полное отсутствие функционирующих государственных структур означало, что посторонние силы стали во все большей степени выполнять функции, обычно зарезервированные за государством. Одной из этих функций и было обеспечение безопасности.

(2) В области конфликтов малой интенсивности основные военные инструменты не только диверсифицировались, но и стали доступны более широкому кругу акторов. Мотивации многих конфликтов в развивающемся мире были связаны с криминалитетом или в той или иной степени с извлечением прибыли.

В современных условиях стратегические последствия могут быть достигнуты сравнительно небольшим количеством персонала, который может быть на поле боя. В соответствии с концепцией так называемой революции в военном деле, природа профессионального солдата и ведения высокоинтенсивных боевых действий изменяется. Потребности высокотехнологичной войны увеличили нужду в специалистах со специальной подготовкой, которые могут быть найдены в частном секторе. Растущее значение доминирования в информационной сфере также требует большего вовлечения в боевые действия гражданских (и частных) специалистов. Распыление силы и знаний, которое является следствием информационной революции, а также снижение легитимности вооруженной силы ведут к так называемой приватизации в области безопасности. В Соединенных Штатах, например, многие функции, до этого выполнявшиеся военными, перешли частным субподрядчикам. Это не только администрирование, но и планирование, анализ, военные симуляции, обучение и боевая подготовка. В ближайшие годы другие страны, вероятно, последуют примеру США.

(3) Поскольку США и другие развитые страны стремятся избежать потерь личного состава, интервенции как путь решения проблем пошли на убыль. Поэтому многие конфликты не получают развития. В других случаях интервенция предпринимается ускоренными темпами и без достаточной подготовки, чтобы обеспечить должный отклик на внутриполитической арене.

В дополнение к этому нежелание предпринимать такие интервенции значительно возросло после событий в Сомали. Геноцид в Руанде был доказательством этой тенденции. В эпоху всеобщей приватизации частные компании вполне могут заполнить эту брешь. К тому же частные военные компании и службы безопасности могут быть призваны и размещены на театре военных действий гораздо быстрее, чем обычные вооруженные силы.

Потери среди персонала частных военных компаний привлекают гораздо меньше внимания, чем потери в армиях. Например, потери Dyncorp (фирма с 17 500 служащими и 550 офисами по всему миру и ежегодным доходом в 1,3 млрд долл.) в Колумбии получили гораздо меньше внимания, чем смерть пяти американских военнослужащих, погибших в авиакатастрофе в той же стране в 1999 году¹³¹.

К сожалению, несмотря на успех компаний в Анголе и Сьерра-Леоне, мировое сообщество пока еще редко использует их в операциях по установлению и поддержанию мира. Более подробное использование частных компаний в операциях ООН будет рассмотрено далее.

Частично процессу роста частных военных компаний способствовала и дерегуляция финансов и прямых иностранных инвестиций, которые сделали совместные предприятия возможными. Другой источник приватизации связан с ситуациями, когда сильные компании не верят в способности государства защитить их интересы. В итоге они приходят к необходимости формирования своих собственных частных армий. История знакома с такими примерами. Британская Восточная Индийская компания в свое время имела одну из крупнейших на земле армий. Если в ближайшие годы мир столкнется с формированием действительно транснациональных и ненациональных корпораций, этот процесс может повториться. Тогда корпоративные армии, ВВС, ВМФ и разведывательные службы станут главными акторами вооруженных конфликтов двадцать первого века.

Нынешние частные военные компании являются продуктом эволюции других частных действующих лиц военных конфликтов. Однако они имеют ряд *существенных отличий*. Наиболее важным является современная *корпоративная форма* частных военных компаний. Они иерархически организованы в инкорпорированные и зарегистрированные предприятия, которые открыто конкурируют на международном

¹³¹ Lilly D. The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities // Disarmament Forum. Three 2000. P. 54.

рынке, связаны с внешними финансовыми холдингами, рекрутируют сотрудников более эффективно, чем их предшественники, и предоставляют более широкий спектр военных услуг более широкому кругу клиентов. Кроме того, такие компании чаще всего стремятся отказаться в услугах клиентам, которые подвергаются осуждению международного сообщества, поскольку это может отрицательно повлиять на их долгосрочную работу. В этом состоит их отличие от индивидуальных наемников. Чаще всего наемничество процветает именно в тех отраслях, где не задействованы законные частные военные компании. Законодательство может повлиять на поведение частных военных компаний, но вряд ли существенно изменит поведение частных наемников.

Корпоративная форма дает частным военным компаниям определенные преимущества в плане эффективности. Как частные предприятия, они связаны посредством сложных финансовых механизмов с другими фирмами как в пределах собственной отрасли, так и вне ее. Многие наиболее активные фирмы, такие, как MPRI, Armoorgroup и Vinell, являются отделениями более крупных корпораций, зарегистрированных на биржах. Для ориентированных на военный сектор корпораций, таких, как Dyncorp или TRW, добавление военных услуг к списку предлагаемых ими помогает сохранять прибыльность во времена уменьшения государственных заказов.

Многие частные военные компании действуют как виртуальные компании. Подобно Интернет-фирмам, которые ограничивают свои затраты на основные фонды, большинство частных военных компаний не содержат постоянных вооруженных сил, а подбирают соответствующий персонал и субподрядчиков для каждого контракта. Такая глобализация расположения ресурсов приводит к большей эффективности.

Д. Брукс проводит различие между частными службами безопасности и частными военными компаниями. Частная служба безопасности — компания, обеспечивающая пассивную безопасность в конфликтном окружении. Обычно такие услуги предоставляются частным компаниям. Частная военная компания предоставляет более активные услуги — военное обучение, наступательные военные операции. Чаще всего такие услуги предоставляются государствам или международным организациям, например ООН¹³².

¹³² Brooks D. Messiahs or Mercenaries? The Future of International Private Military Services // International Peacekeeping. 2001. Vol. 7. No. 4. P. 129.

Компании, специализирующиеся на разминировании и тыловом обеспечении, хотя и используют тех же специалистов, что и остальные военные компании и службы безопасности, имеют более узкую специализацию. Компании по разминированию обычно рассматриваются как гуманитарные предприятия. Большинство своих контрактов они получают от НПО, государств и международных организаций, например ООН.

Частные военные компании ассоциируются с деятельностью, имеющей военные (и политические) последствия, в то время как частные службы безопасности занимаются защитой людей и собственности. В настоящее время частные военные компании и службы безопасности использовались международными миротворческими организациями только для снабженческих функций и обеспечения безопасности.

Растущие возможности частных служб безопасности и частных военных компаний видны из рассмотрения тенденций их роста как в развитых, так и в развивающихся странах. Прогнозируется, что ежегодный объем услуг, предоставляемый этими компаниями, вырастет с нынешних 56 млрд долл. до 200 млрд долл. в 2010 году¹³³.

Такие компании, как WatchGuard International (Великобритания) или Vinnell Corporation (США) получили контракты на подготовку военных на Ближнем Востоке еще двадцать пять лет назад.

Перед распадом Executive Outcomes как корпорации в декабре 1998 года отмечалось, что компания контролировала одну из наиболее эффективных частных армий в мире. Ее операции в Центральной Африке показали, что компактные, но дисциплинированные силы могут иметь огромное воздействие в ситуациях, когда правительства сталкиваются с вызовами со стороны повстанцев, которые могут обладать современным оружием, но не имеют профессиональных навыков, дисциплины и организации.

В Саудовской Аравии военные полагались на множество фирм, предоставлявших самые различные услуги — от использования систем ПВО до обучения сухопутных сил, ВМФ и ВВС. Даже Конго, которое имеет гораздо меньшее стратегическое значение, в свое время использовало израильскую фирму Levadan для обучения и поддержки своих вооруженных сил. Частные военные фирмы влияли на исход множества конфликтов, они были определяющими действующими силами в Анголе, Хорватии, Эфиопии-Эритрее и Сьерра-Леоне.

¹³³ Spearin C. Private Security Companies and Humanitarians: A Corporate Solution to Securing Humanitarian Space? // International Peacekeeping. Spring 2001. Vol. 8. No.1. P. 20.

Общее количество частных военных фирм составляет несколько сотен. Их рыночная капитализация варьируется от сотен тысяч до 20 млрд долл. В настоящее время происходит стремительная концентрация индустрии. Эту тенденцию иллюстрируют слияние лондонской Defense System Limited и американской Armor Holdings, а также покупка фирмы MPRI компанией L-3 в 2000 году. Сделав двадцать глобальных покупок за последние три года, Armor Holdings вошла в число 100 наиболее быстро растущих фирм журнала «Fortune» как в 1999, так и в 2000 году. При этом эта была одна из немногих фирм в этом списке, не связанных с высокими технологиями.

Деятельность современных частных военных компаний вызывает множество вопросов и дискуссий. Во-первых, основной упрек частным службам безопасности заключается в том, что, руководствуясь стремлением к прибыли, они не всегда следуют установленным правилам ведения боевых действий. В январе 1999 года Энрике Болестрос, специальный докладчик ООН по наемничеству, заявил, что «конкурентное преимущество наемников основывается на том, что они не придерживаются гражданских прав и международного гуманитарного права. Большая жестокость считается эффективным инструментом победы»¹³⁴. Это ставит под вопрос качество других наемнических по своей сути сил, которые международное сообщество считает вполне законными. К ним относятся Французский иностранный легион, гурки на службе в индийских и британских вооруженных силах, швейцарские гвардейцы в Ватикане.

Частные военные компании пытаются исправить такой негативный имидж. Например, Sandline предложила внешнее независимое регулирование вопросов, связанных с соблюдением частными службами безопасности гражданских прав. Executive Outcomes сделали 36 предложений для Южно-Африканского закона о регулировании иностранной военной помощи, 28 из которых вошли в закон¹³⁵.

Во-вторых, современная политическая мысль рассматривает внутреннюю и внешнюю безопасность в качестве коллективного блага, предоставляемого государством. Суверенное государство по определению стремится монополизировать легитимное использование насилия и установить систему коллективной безопасности для своих граждан. Со-

¹³⁴ Ballesteros E. Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of people to self-determination. Report to Commission on Human Rights pursuant to Commission resolution 1998/6.E/Cn.4/1999/11, 13 January 1999.

¹³⁵ Spearin C. Op. cit. P. 30.

гласно общераспространенному мнению, во время государств-наций защита от внешних угроз должна опираться на граждан самого государства. Оплата услуг посторонних граждан, обеспечивающих оборону, является худшим вариантом, поскольку их интересы не всегда совпадают с интересами нанимателей. В современной мировой политике тенденция к недоверию наемникам усиливается их предшествующей деятельностью в Африке, которая значительно затянута конфликты и не привела к значительным результатам.

Начиная с начала 1970-х годов африканские страны начали движение за запрещение наемничества. Их усилия привели к четырем конвенциям. Статья 47 дополнительного Женевского протокола¹³⁶ содержит определение наемничества. Согласно ему наемник должен быть нанят для конкретного конфликта, не должен быть гражданином или жителем страны — участника конфликта, должен выступать в качестве частного лица, должен напрямую участвовать в боевых действиях и должен быть мотивирован частной выгодой. Частная выгода определяется как компенсация за службу, превышающая ту, что выплачивается участникам боевых действий схожего ранга и тех же функций в вооруженных силах. Лица, попадающие под определение наемника, не имеют права на защиту как военнопленные. Ценность такого определения на практике сводится на нет невозможностью доказательств.

Второй дополнительный протокол, относящийся к внутригосударственным конфликтам, вообще не упоминает наемников, ограничивая запрещение их использования только международными конфликтами. Конвенция ООН против найма, использования, финансирования и обучения наемников включает в себя элементы статьи 47.

Хотя конвенция Организации африканских государств и вошла в силу, только 22 из 54 членом ОАГ ратифицировали ее. Международную конвенцию ратифицировали 19 государств, и для ее вступления в силу необходима ратификация еще тремя странами.

Однако усилия по законодательному регулированию имели и практические последствия. Причиной закрытия Executive Outcomes в январе 1999 года было принятие законов против наемничества в Южной Африке.

В-третьих, в прошлом наемники часто прекращали операции после понесения потерь. Нынешние же частные компании не могут этого себе позволить. Южно-Африканская компания Executive Outcomes продолжала проводить операции в Анголе (1993–1995 годы) и в Сьерра-Леоне

¹³⁶ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts.

(1995–1997 годы), несмотря на потерю 11 человек в первом случае и 6 во втором. DynCorp, проводя операцию в Колумбии, и Gray Security Services, действуя в Анголе, понесли потери во время выполнения своих обязательств по контрактам, но продолжили операции.

В 1994 году Сьерра-Леоне наняло гуркских охранников (Gurkha Security Guards). После того, как их командир был потерян в результате засады повстанцев (сообщалось, что он был позже ими съеден), фирма прервала выполнение контракта и покинула страну, оставив клиента без военной поддержки, пока не была нанята другая фирма. В результате инцидента фирма практически потеряла свой бизнес¹³⁷.

Постепенно приходит осознание неизбежности использования частных военных компаний. Хотя, как заявил Э. Болестерос, частные военные компании не попадают под определение наемничества, широко распространенное предубеждение против них ведет к тому, что их потенциал для операций по поддержанию и установлению мира, а также для гуманитарных операций не используется. Отказ от услуг законных частных фирм может привести как раз к обращению к неконтролируемым частным наемникам. Степень приемлемости некоторых видов экономической деятельности для мирового сообщества может быть продемонстрирована решением арбитражного суда в Австралии, постановившего, что Папуа–Новая Гвинея должна, согласно международному праву, оплатить свой (неоплаченный) контракт с Sandline. Однако, хотя многие и предлагают гуманитарным НПО полагаться в своей работе на услуги таких компаний, анализ последствий такой связи пока отсутствует.

В настоящее время война уже не является регулируемым законами методом действий правительств и армий. Вместо этого война ведется между народами. При этом отсутствует фундаментальное различие между участниками военных действий и мирными жителями. Это было признано на самых высоких уровнях. Я. Элиасон, бывший заместитель генсекретаря ООН по гуманитарным вопросам, отмечал, что «необходимы дополнительные меры по защите персонала. Голубая символика ООН, символы Международного общества Красного Креста и Полумесяца и других организаций уже не дают достаточной защиты»¹³⁸. В результате многие гуманитарные организации стремятся стать частью более крупных операций, которые включают военную защиту для их построек и персонала.

¹³⁷ Singer P.W. Op. cit. P. 206.

¹³⁸ Spearin C. Op. cit. P. 25.

В системе ООН частные службы безопасности обслуживают ЮНИСЕФ, Программу развития ООН, Мировую продовольственную программу, Миссию ООН по верификации в Анголе, Операцию ООН в Мозамбике. Операции такой НПО, как World Vision в Сьерра Леоне, защищались фирмой Lifeguard. DSL предоставляла охрану персоналу и инфраструктуре ООН в Киншасе (Демократическая республика Конго). Однако в 1994 году К. Анан, бывший тогда заместителем генсекретаря по поддержанию мира, отказался от идеи привлечения DSL для работы в руандийских лагерях беженцев, заявив, что мир еще не готов к приватизации миротворческих функций.

Альтернативой использованию частных военных компаний в миротворческих операциях ООН могло бы быть создание постоянных сил ООН. Эта идея имеет множество сторонников, которые считают, что это единственный способ сделать ООН способной быстро реагировать на кризисы. Однако против этой идеи выступают такие страны, как США и Россия, которые рассматривают создание таких сил как еще один шаг в направлении мирового правительства.

Аналитики оценивают стоимость создания сил ООН численностью 5–10 тысяч человек суммой, составляющей более 500 млн долл. Плюс 200–500 млн долл. ежегодно. Национализация служб безопасности не может быть дешевле, поскольку ежегодные расходы примерно сопоставимы.

Различия в качестве услуг и эффективности действий становятся особенно заметными при сравнении частных военных компаний и сил ООН, при этом первые обходятся дешевле, чем вторые. Примером может быть Сьерра-Леоне, где южно-африканская фирма Executive Outcomes при поддержке местной армии и милиции в 1995–1996 годах привела поддерживаемых Либерией повстанцев к почти полному разгрому, получив меньше 40 млн долл. После этого миротворцы ООН расходовали на поддержание уже достигнутого мира почти 50 млн долл. в месяц¹³⁹.

Таким образом, все более широкое использование частных вооруженных формирований представляется неизбежным. Это приведет к ряду достаточно серьезных как положительных, так и отрицательных последствий для мировой системы.

Во-первых, с развитием приватизированной военной индустрии акторы мировой системы могут пользоваться возможностями, которые простираются по всему военному спектру — от отрядов командос до

¹³⁹ Brooks D. Messiahs or Mercenaries? The Future of International Private Military Services // International Peacekeeping. 2001. Vol. 7. No. 4. P. 131.

боевых самолетов — просто став клиентом соответствующей фирмы. Неограниченный доступ к военным услугам увеличивает влияние негосударственных групп, которые были в подчиненном положении в мирной системе. Частные военные фирмы предоставляют этим группам такие возможности, которые не так давно трудно было представить.

Во-вторых, мощь частных военных компаний может использоваться как для поддержки интересов государств, так и против них. Как писал Кевин О'Брайен, «приватизируя безопасность и использование насилия, убирая их из поля государств и передавая их в частные руки, государство и усиливается, и ослабляется»¹⁴⁰.

В-третьих, практически любая группа, действующая внутри слабого государства, может получить, по крайней мере, ограниченные военные возможности, снижая пределы для создания угроз status quo. Это приводит к распространению и криминализации местных групп. Как отмечал С. Мец, «с достаточным количеством денег любой может создать мощные вооруженные силы. С готовностью пойти на преступление почти каждый может получить достаточно денег»¹⁴¹.

В-четвертых, в условиях, когда военная сила принадлежит не только суверенным государствам, старые концепции, такие, как упрощенная концепция баланса сил, теряют свою аналитическую ценность. Частная военная индустрия лежит вне сферы контроля какого-либо одного государства. Ее существование усложняет определение баланса сил, особенно в региональных конфликтах. Оценка военных возможностей противника всегда была непростой задачей. Принимая во внимание наличие военных услуг на открытом рынке, количество возможностей становится предсказать гораздо труднее.

В-пятых, использование таких подрядчиков доступно не только государствам. Наркокартели могут просто нанять лучших специалистов в области информационной войны. Это может свести на нет преимущество США в данной области. То же может случиться и в сфере непосредственного ведения боевых действий. Уже сейчас можно наблюдать воссоздание достаточно эффективных фирм, предоставляющих вооруженных наемников, особенно для стран, вооруженные силы которых слабы. Даже для таких стран, как США, использование подрядчиков может

¹⁴⁰ O'Brien K. Military-Advisory Groups and African Security: Privatized Peacekeeping // International Peacekeeping, Autumn 1998. Vol. 5. No. 3. P. 78.

¹⁴¹ Metz S. Armed Conflict in the Twenty-first Century: The Information Revolution and Postmodern Warfare. Carlisle, PA: US Army War College, Strategic Studies Institute, April 2000. P. 24.

служить альтернативой проблемам, связанным с потерями среди собственного населения. В итоге эти страны могут придти к модели армии, которая была характерна для поздней Римской империи.

Принимая эти тенденции во внимание, достаточно трудно дать однозначную оценку процесса приватизации государственных функций, связанных с использованием военной силы. При этом необходимо принимать во внимание несколько факторов.

1. Процесс является объективным и связан с изменениями структуры мировой системы. С другой стороны, он сам приводит к трансформации роли государства в этой системе.

2. Правовая база использования частных подрядчиков в обеспечении безопасности и ведении боевых действий в ходе локальных конфликтов пока еще находится в стадии разработки. Пока лишь отдельные стороны явления регулируются корпоративным и действующим международным частным правом.

3. Существует предубеждение против использования негосударственных акторов в операциях по поддержанию мира.

Учитывая это, процесс приватизации государственных функций, связанных с использованием военной силы, можно оценивать как, пожалуй, необратимый процесс, могущий изменить сам способ ведения вооруженных конфликтов (особенно конфликтов малой интенсивности). Конечно, возрастет роль негосударственных акторов (в том числе и экстремистских движений), что приведет к большей нестабильности. В то же время в случае использования потенциала частных военных компаний увеличатся возможности региональных организаций и ООН в разрешении конфликтов. Процесс так называемого глобального управления может стать более эффективным и менее зависимым от противоречивых позиций отдельных государств. В какой то степени может быть решена и проблема прямого демократического представления интересов различных сегментов глобального гражданского общества (часто не совпадающих с интересами государств) и эффективной защиты этих интересов.

Для России в случае осознания причин и движущих сил процесса приватизации военных функций возникает целый ряд новых возможностей.

Прежде всего, существует возможность занять достаточно крупную нишу в новом рынке предоставления военных услуг. Для этого имеется достаточное количество людей, обладающих необходимой квалификацией и имеющих опыт участия в локальных конфликтах (например, привлечение бывших участников афганской войны к операции против Талибана) в самых разных географических зонах, соответствующая материальная база и пока еще высокая репутация советских специальных

служб. В перспективе это может быть более крупным источником валютных поступлений, чем экспорт отдельных систем вооружений и оружейных платформ. Подобно тому, как экспорт вооружений превратился из способа поддержки клиентов в развивающихся странах в достаточно значимый источник валютных поступлений, экспорт военных услуг (предшественником которого было оказание «интернациональной помощи») вполне может быть успешно коммерциализирован.

Кроме этого, частные военные компании могут быть способом «трудоустройства» людей, прошедших через локальные конфликты на территории СНГ и РФ и могущих, в противном случае, найти применение своим навыкам в криминальных структурах на территории самой России. Привлечение частных подрядчиков может быть эффективным способом разрешения конфликтов на территории РФ и СНГ. Конечно, при этом необходим некоторый контроль со стороны государства как основного «заказчика» подобных операций. Требуется и соответствующая правовая база.

Наконец, сохранение определенного государственного контроля над деятельностью частных российских военных компаний может быть достаточно действенным механизмом защиты российских государственных интересов в конфликтах малой интенсивности за рубежом, в которых эти компании будут задействованы.

Следует особо подчеркнуть, что для реализации этих возможностей необходима соответствующая государственная политика в области предоставления военных услуг частными компаниями, разработка соответствующей законодательной базы и продуманная налоговая политика в отношении подобной деятельности. Простое же игнорирование существующей тенденции приведет к тому, что Россия может оказаться не готовой к ее использованию и соответствующая деятельность перейдет в теневой сектор, где государственные структуры не смогут ни контролировать ее, ни эффективно ей противостоять.

* * *

Рассмотрев выделенные нами новые факторы, влияющие на современную мировую политику, можно выделить следующие основные тенденции.

Меняется структура мировой системы. Акторы международных отношений действуют невзирая на старые геополитические границы. Растет взаимозависимость различных стран и негосударственных акторов международных отношений. Революция в транспорте и коммуникационных технологиях также стала фактом истории. Все эти тенденции могут увеличивать личностную безопасность и способствовать общественному развитию. Однако эти же тенденции могут иметь и негативные

последствия. Имевшая место в годы холодной войны относительная предсказуемость сменилась целым комплексом этнических, религиозных и других конфликтов, проявившихся после распада старой двухполярной структуры международных отношений. Один из становящихся все более распространенных типов конфликтов — конфликт по поводу распределения плодов глобализации в области торговли. Сама глобализация, кроме очевидных преимуществ, может иметь негативные последствия для некоторых стран и обществ. Финансовый кризис может распространиться по всему миру за считанные часы. Обостряющаяся международная конкуренция приводит к снижению уровня охраны труда в развивающихся странах. Разрыв между странами, способными воспользоваться преимуществами глобализации, и теми, кто этого сделать не в состоянии, растет. В результате при отсутствии контроля над глобализацией, она может не только не укрепить безопасность личности, но и значительно ее ослабить.

Немаловажное значение имеют и такие факторы, как информационная революция, влияние транснациональной организованной преступности и приватизация ряда государственных функций. Информационная революция приводит к изменению роли государств в мировой политике, росту значения сетевых форм организации, изменению форм международного конфликта. Транснациональная организованная преступность и рост ее влияния на мировую политику являются закономерным результатом предшествующего развития мировой системы. Хотя угроза, которую организованная преступность представляет для безопасности, зачастую преувеличивается, ее влияние на современную мировую политику бесспорно, и, вероятно, оно будет расти. Приватизация государственных функций, связанных с использованием вооруженных сил, также стала фактом истории. В перспективе передача этих функций в частные руки приведет к существенному изменению основ международной системы и потребует модификации существующих систем обеспечения безопасности.

РАЗДЕЛ II

ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОМ И ТЕОРЕТИКО-МЕЖДУНАРОДНОМ ДИСКУРСЕ

После того, как рассмотрены современные международно-политические мегатренды, представляется важным разобраться в том, как новые тенденции соотносятся с контекстом исследований проблем безопасности.

Для этого необходимо проанализировать современные научные представления о роли государств в мировой политике, а также современный теоретический дискурс исследований собственно проблем безопасности. При этом особое внимание автор обращает на новые подходы к обеспечению безопасности, многие из которых возникли в 1990-е годы и получили теоретическое обоснование лишь к началу 2000-х годов.

ГЛАВА 3

Эволюция оценок внешнеполитической роли государства (между «устареванием» и «реставрацией» суверенитета)

3.1 Изменение научных представлений о значении государственного фактора в мировой политике

По мнению многих авторов, нынешняя эра связана с терминами «*постреализм*» и «*постпозитивизм*»¹. Исторически международные отношения рассматривались через призму государства. Подобный подход доминировал и на протяжении второй половины двадцатого столетия. Однако, несмотря на все попытки стать «вневременной истиной»², реализм связан с конкретным историческим контекстом. Как писал Дж. Юнгс, «традиция реализма в международных отношениях, ее принципы и ориентации могут быть полностью поняты только будучи помещенными во временной контекст, когда они сформировались. Это было время краха межвоенных надежд на международный мир путем использования Лиги Наций и начало Второй мировой войны»³. Временем консолидации реализма была холодная война. Частью *новой эры* является изменение единиц анализа. Эволюция идет в направлении кризиса монополии государства. Технологические, экономические, политические и культурные изменения в международных отношениях столь важны, что некоторые даже предлагают изменить название дисциплины. Д. Розенау, например, предложил заменить термин «*международ-*

¹ Smith S., Booth K., Zalewski M. *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

² Buzan B. *The Timeless Wisdom of Realism?* // S. Smith, K. Booth, M. Zalewski. *International Theory...* 1996. P. 47–65.

³ Youngs G. *International Relations in a Global Age*. Cambridge: Polity Press, 1999. P. 71–72.

ные отношения» термином «*постмеждународная политика*»⁴. Дж. Юнгс говорит об эволюции от международных отношений к *глобальным отношениям*⁵.

На Западе применение классического геополитического взгляда на международные отношения становится все менее популярным. Заявляется, что в эпоху глобализации межгосударственные границы становятся неактуальными. Господствовавшая ранее государственно-центристская модель мира отходит, по мнению либеральных философов, в прошлое и заменяется новой, основанной на идее о том, что «коллективное благо международного сообщества должно, в конечном счете, пониматься не как коллективное благо государств, но как благо их членов, [всего лишь] посредуемое национальной и международной организациями»⁶.

Традиционный мир национальных государств превращается в мировой содружество. Большинство постиндустриальных государств отказались от территориальной экспансии как *самоценной* политической цели. Вместо этого они сконцентрировались на экономическом и технологическом развитии⁷. Акции, подобные боевым действиям НАТО в Косово, также подрывают принцип территориального суверенитета и нерушимости границ.

Однако новые подходы к анализу взаимодействия государственных и негосударственных акторов на мировой арене, принимающие во внимание «плавающее» изменение природы самого суверенитета, пока еще отсутствуют. Не возникла еще пока и новая парадигма безопасности, отражающая описанную С. Брауном «расширяющуюся пропасть» между появляющимися реалиями взаимозависимости в гражданском обществе, общественном порядке, экономике, экологии, культуре и гражданских правах, с одной стороны, и юридической/политической структурой системы национальных государств — с другой⁸.

⁴ Rosenau J. *Global Changes and Theoretical Challenges: Towards a Post-International Politics for 1990's* // E.O. Czempiel, J. Rosenau (Eds.) *Global Changes and Theoretical Challenges*. Lexington: Lexington Books, 1989.

⁵ Youngs G. *International Relations in a Global Age*. Cambridge: Polity Press, 1999. P. 1–11.

⁶ Молчанов М.А. Дискуссионные аспекты проблемы «национальный интерес» // Полис, 2000. № 1. С. 13.

⁷ Trenin D. *The End of Eurasia*. М.: Carnegie Moscow Center, 2001. P. 14.

⁸ Seyom B. *World Interests and the Changing Dimensions of Security* // Michael T. Klair and Yogesh Chandrani. *World Security: Challenges for a New Century*, 3d edition. N.Y.: St. Martin's Press, 1998. P. 3–4.

В этих условиях попытка изучения изменения роли государств в мировой системе, трансформации природы суверенитета и того, как это находит свое отражение в международно-правовой практике, представляется особенно важным.

Соответственно в данной главе мы попытаемся рассмотреть возможные формы эволюции суверенитета и его перспективы, возможный пересмотр роли государств в качестве основных акторов мировой политики, то, как на новые реалии может реагировать международное право.

Сама эволюция суверенитета во многом является исторически обусловленной. Начиная с Вестфальского мира 1648 года режим суверенитета заменил все другие формы политической организации на международном уровне. Зависимые государства, империи, зоны опеки, содружества в настоящее время являются историческими реликтами. В нынешней мировой системе триумф суверенитета, однако, привел к несоответствию между силовыми возможностями государств и существующими международными принципами и нормами. Деколонизация дала странам третьего мира такой уровень суверенитета (и *de facto*, и *de jure*), который они не могли бы достичь или защитить, основываясь на своих собственных силовых возможностях. К тому же суверенитет некоторых стран вовсе не является всеобъемлющим.

В настоящее время западными специалистами выделяются следующие значения суверенитета⁹:

1. Суверенитет взаимозависимости — способность государств контролировать движения через свои границы. Многие заявляют, что суверенитет в этом значении ослаблен в результате глобализации. Проблема здесь лежит не столько в полномочиях, сколько в контроле. Право государств управлять собственными границами не подвергается сомнению. Глобализация лишь ослабила фактическую возможность делать это.

2. Внутренний суверенитет — внутренние полномочия государственных структур и способность эффективно влиять на поведение населения. Властные структуры принимали различные формы, включая монархии, республики, демократии, унитарные и федеративные системы. Принятие и признание конкретной властной структуры является одним из аспектов внутреннего суверенитета. Другой аспект — уровень фактического контроля. Лишь жизнеспособные властные структуры легитимны и эффективны.

⁹ Stephen D. Krasner. *Abiding Sovereignty* // *International Political Science Review*. 2001. Vol. 22. No. 3. P. 231–233.

3. Вестфальский суверенитет или «суверенитет по Ваттелю» — исключение внешних источников власти как *de jure*, так и *de facto*. В рамках собственных границ государство имеет монополию на принятие решений. На международном уровне это означает принцип невмешательства во внутренние дела других государств. Это значение суверенитета часто ассоциируется с Вестфальским миром. На самом деле мирный договор установил международно одобренный режим религиозной терпимости в Германии, а не разрешил правителям устанавливать нормы, связанные с религией, на собственной территории. Принципы невмешательства во внутренние дела других государств были введены в конце восемнадцатого столетия Э. де Ваттелем и К. Вольфом. В девятнадцатом веке принцип невмешательства был очень привлекателен для латиноамериканских стран, бывших слабыми единицами международной системы. Соединенные Штаты формально не признавали этот принцип до 1930-х годов.

4. Международный юридический суверенитет связан со взаимным признанием государств. Государства в международной системе, подобно гражданам во внутренней политике, свободны и равны.

Правила, институты и практики, связанные с этими четырьмя значениями суверенитета, не объединены в единое целое. Государство может иметь слабый суверенитет взаимозависимости и быть неспособно контролировать собственные границы, но его вестфальский суверенитет будет существовать до тех пор, пока внешний актор не попытается воздействовать на его внутренние дела. Примером могут являться государства типа Сомали конца 1990-х годов. Государства могут иметь международный юридический суверенитет, но не иметь вестфальского. Примером могут быть восточно-европейские страны во время холодной войны.

Разумеется, во времена массовых коммуникаций, Интернета, глобализирующихся экономических процессов, скоростных транспортных средств, размаха деятельности ТНК и ТНБ, трансграничных финансовых потоков и распространения идеалов либеральной демократии суверенитет выглядит иначе, чем в эпоху Вестфальской межгосударственной системы.

Международные политические и политико-экономические структуры размывают остатки национального суверенитета. Вынесение приговоров национальным политическим деятелям Международным судом в Гааге создает прецедент и закладывает основы новых норм междуна-

родного права¹⁰. Посредством решений, принятых на протяжении последних десяти лет, СБ ООН также размыл основы концепции абсолютного государственного суверенитета и изменил многие устоявшиеся положения во взаимоотношениях между государством и гражданами¹¹. Коллективное вмешательство под эгидой ООН во внутренние дела суверенных государств в виде миротворчества либо гуманитарной интервенции для защиты систематически нарушаемых прав человека постепенно становится нормой международной политики.

Бесспорен и рост асимметрии между самими суверенными государствами. Внутренний суверенитет государств (согласно статье 2, параграфа 7 Устава ООН) становится еще более иллюзорным, чем это было в 1945 году. Концепция равноправия государств перед лицом международного права всегда была «фиговым листком», прикрывавшим реалии силовой политики. Даже в 1948 году право было бессильно предотвратить индийское вторжение в Хайдарабад. Никто всерьез не оспаривал и законность захвата генерала Норьеги в «суверенной» Панаме¹².

Суверенитет сегодня имеет смысл рассматривать только в диалектическом соотношении с взаимозависимостью. Именно противоречия между ними придают суверенитету свойственное ему значение. Сохранять суверенитет означает умение достигать собственных целей, несмотря на давление взаимозависимости или используя его¹³.

Нормы и практика, ассоциируемые с суверенитетом, все более подвергаются сомнению в контексте глобализации и вот по каким направлениям.

1. Нормы, связанные с гражданскими правами, позволяют одним вмешиваться во внутренние дела других государств. Это вызывает космополитическую тенденцию, способствующую идентификации индивида с человечеством вместо идентификации индивида с государством.

¹⁰ Молчанов М.А. Там же. С. 12–13.

¹¹ Malone D.M. The Security Council in the 1990s // Ramesh Thakur and Edward Newman (Eds.) New Millennium, New Perspectives: The UN, Security and Governance. UN University Press, 2000. P. 21.

¹² Strange S. The Defective State // Richard Higgott and Anthony Payne (Eds.) The New Political Economy of Globalization. Cheltenham, UK-Northampton, MA: AnElgar Reference Collection. 2000. Vol. 1. P. 279.

¹³ Цыганков П.А. Безопасность: кооперативная или корпоративная. Критический анализ международно-политической концепции // Полис, 2000. № 3. С. 130.

2. Трансграничные перемещения населения влияют на способность государства контролировать собственную территорию. Потоки капитала и информационные потоки также ослабляют территориальность, как основу суверенитета.

3. Транснациональные акторы все чаще бросают вызов государствам.

4. Проблемы охраны окружающей среды также способствуют трансграничности¹⁴.

Очень часто ставится вопрос, не является ли система суверенитета уходящим в прошлое реликтом, приведут ли изменения в технологии, связанные с глобализацией, и появление норм по защите гражданских прав к появлению новых политических структур и новых правил, которые заменят правила и структуры, связанные с суверенитетом? Попытаемся приблизиться к ответу на этот вопрос.

Если правила суверенитета будут заменены другими нормами, это может случиться только путем эволюционного процесса, в котором ключевые акторы придут к выводу о том, что выбор новых правил и институтов будет в их интересах. Маловероятно, что ключевые акторы в ближайшее время сделают подобный выбор, принимая во внимание преимущества сохранения status quo, способность государств просто не обращать внимания на претензии в тех областях, в которых они имеют мало влияния, и тот факт, что суверенитет может сосуществовать с другими институциональными формами (но не заменяться ими). Суверенитет, таким образом, является «слабой эволюционно стабильной стратегией, которая выбирается множеством акторов» и которая может сосуществовать с формами, которым С. Краснер дал название «нейтральные мутанты» (альтернативными стратегиями, которые привлекают конкретных акторов в конкретные моменты)¹⁵. Протектораты, в которых более сильная держава контролирует некоторые (но не все) аспекты политики (обычно внешней политики) более слабого государства, являются одним из примеров такого нейтрального мутанта. Протектораты обычно устанавливаются по договорам и соответствуют международному юридическому, но не вестфальскому значению суверенитета. Другой пример нейтрального мутанта — ЕС. Американские политики в поисках новых

¹⁴ Sindjoun L. Transformation of International Relations — Between Change and Continuity: Introduction // International Political Science Review. 2001. Vol. 22. No. 3. P. 222.

¹⁵ Stephen D. Op. cit. P. 231.

институциональных рамок, которые могли бы помочь в сдерживании СССР, не стали проводить в Западной Европе политику «разделяй и властвуй». Вместо этого они поддержали объединение Европы¹⁶.

Как относятся к принципам суверенитета главные негосударственные акторы мировой системы?

Транснациональные неправительственные организации, международные организации и организованная преступность ставят под сомнение властные полномочия государств. Однако *неправительственные организации* не являются альтернативными структурами управления. Они не создают новые правила и нормы, которые могут заменить правила и нормы, связанные с суверенитетом. Их цель — изменение политики государств в рамках имеющейся системы.

Международные организации сами являются воплощением международного юридического суверенитета.

Международная преступность в зонах с ослабленным политическим контролем со стороны государства может привести к потребности введения неких новых норм, отличных от суверенитета. Одной из возможностей может быть подобие протектората. Однако более вероятно, что вместо таких нейтральных мутантов преступность вызовет лишь притязания более сильных государств¹⁷.

Тем не менее даже эволюционные изменения в природе суверенитета приводят к пересмотру *роли государства* как главного актора мировой политики, переосмыслению понятий «внешняя политика» и «национальный интерес». Адаптируется к новым условиям и международное право.

Глобализация приводит к появлению новых форм управления либо в безличных действиях рынка, либо частных, «свободных от суверенитета акторов» (ТНК, транснациональные сообщества и международные организации). Хотя глобализация и не делает государства устаревшими, многие аналитики пришли к заключению о том, что распределение властных полномочий в рамках международной системы становится более распыленным¹⁸. В современных условиях государство уже не всегда является *единственной* единицей анализа. Однако следует учитывать, что оно никогда не было *единственным* актором международных отно-

шений. Его исключительность была теоретической моделью, основывающейся на вестфальской интерпретации международных отношений. Государства, однако, по-прежнему являются *основными* акторами международной системы. Поведение других акторов (включая ТНК и международные организации) во многом определяется решениями, принимаемыми государствами. Все государства разделяют некий набор минимальных задач по сохранению территориальной и политической целостности. Конкретная стратегия, проводимая тем или иным государством, определяется структурными факторами — распределением власти в мировой системе и местом данного государства в этом распределении. В рамках этих структурных условий внешнеполитическая стратегия может находиться под влиянием таких внутренних факторов, как идеология, группы давления или отношения между государством и обществом. Следует учитывать и неоднородность самого понятия «государство». Существуют разные типы государств, обладающие разными возможностями и выполняющие в мировой системе совершенно различные функции. Можно выделить *три типа государств*: вестфальские, недостаточные и поствестфальские.

Для современных *вестфальских государств* суверенитет — это больше, чем формальный юридический ярлык. Государство обладает способностью самоуправления, экономической ресурсной базой и способностью защитить себя военными средствами. Государство имеет монополию на использование средств насилия. Однако военные возможности вестфальского государства направлены против внешних врагов, а не внутрь государства. Вестфальское государство является государством-нацией. Суверенитет воздвигает стену между собственным обществом и другими обществами¹⁹.

Государственная монополия ставится под сомнение также извне. Суверенитет сам по себе более не является гарантией международной легитимности²⁰. Военная сила была основой для эволюции институциональных форм современного суверенного государства-нации. Независимая способность защищать территорию военными средствами лежала в основе современной концепции суверенной государственности. Внешняя же военная глобализация ставит государственный суверенитет и автономию под вопрос²¹.

¹⁶ Ibid. P. 243–244.

¹⁷ Ibid. P. 247–248.

¹⁸ David A. Lake. Global Governance. A Relational Contracting Approach // A. Prakash and J.A. Hart (Eds.). Globalization and Governance. Routledge, 1999. P. 31.

¹⁹ Cronin B. Community Under Anarchy: Transnational Identity and the Evolution of Cooperation. N.Y.: Columbia University Press, 1999.

²⁰ Held D., McGrew A., Goldblat D., Parraton J. Global Transformations. Cambridge: Polity Press, 1999. P. 65.

²¹ Ibid. P. 143.

Другие государства, международные организации, частные акторы, (НПО, движения за защиту гражданских прав) или фирмы иногда пытаются отрицать государственную монополию на организованное насилие. Одно из проявлений этого — попытки рассматривать требования повстанческих движений как легитимные и вести с ними диалог. В качестве примеров можно привести международное признание палестинского государства или Тайваня. Подобные действия отходят и от принципа невмешательства во внутренние дела других государств.

Выражением этой тенденции являются и так называемые «новые войны»²², или войны «третьего типа»²³, в которых роль государства значительно снижается. По определению М. Калдор, «новые войны» отличаются от национальных войн, в которых государство занимает центральное положение. Они ведутся негосударственными акторами. Их цель — оспорить легитимность государства. Путь ведения боевых действий не связан с использованием иерархически организованной армии. Экономическая и политическая поддержка, как правило, имеет транснациональный характер. Центральной характеристикой так называемых «новых войн» является эрозия государственной монополии на легитимное насилие.

Наряду с суверенитетом и эксклюзивной территориальностью институт гражданства во многом определяет специфику вестфальского государства. В западной традиции он обеспечивает некоторую подотчетность государства гражданам посредством выборного и законотворческого процесса. Пока не вполне ясно, как подобную подотчетность можно обеспечить на глобальном уровне. Недавно в научный оборот стала входить концепция так называемого экономического гражданства. Согласно этой концепции, к глобальным финансовым рынкам переходят функции подотчетности, обычно ассоциируемые на национальном уровне с гражданами. Однако, несмотря на это, пока еще мы не имеем мирового порядка, в смысле всеобщего порядка, где все индивиды имеют равные права. Мы имеем международный порядок, основывающийся на системе суверенных вестфальских государств²⁴.

²² Kaldor M. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Oxford: Polity Press, 1999.

²³ Holsti K. *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

²⁴ Muthiah Alagappa, Takashi Inoguchi. *International Security Management and the UN*. United Nations University Press, 1999. P. 103.

С потерей государством контроля над экономикой происходит революционная трансформация глобальной системы безопасности²⁵. Страны, отказывающиеся участвовать в глобальной экономике, должны все более отставать от участвующих в ней. По мере роста этого отставания они могут обратиться к военной агрессии и терроризму. Чаще всего те, кто не пользуется плодами глобализации, винят в этом не себя, и заговорщиков вовне²⁶.

Первая и, пожалуй, наиболее важная функция вестфальского государства (сначала в абсолютистской, а затем в национальной форме) — *организация пространства*. Общественный порядок связан с территориальным определением общества. В границах государства он означает иерархию юрисдикций от центрального правительства до низших уровней. Территориальная привязка общества к конкретному месту была важным фактором не только в экономической организации, но и в отношении между государствами. Защита территории стала основной обязанностью государства, поскольку угроза территориальной целостности воспринималась как вызов общественному порядку и государственной власти.

Хотя ни одна из этих тенденций не устранила ключевую роль, которую государство играет на мировой экономической арене, во многих частях мира границы перестали быть барьерами, а превратились в зону сотрудничества.

С другой стороны, боевые действия России в Чечне, борьба Индии против кашмирских сепаратистов, заявления КНР о том, что проблема Тайваня является внутривнутриполитической и может быть разрешена любыми способами, которые КНР сочтет подходящими, являются примерами защиты принципа нерушимости границ. Таким образом, в то время как в большей части постиндустриального мира границы уже не являются такой проблемой как ранее, в других частях мира они по-прежнему играют роль. Пограничные конфликты в этих частях мира остаются одной из главных причин возможных войн²⁷. Кроме того, сама глобализация повышает значение границ для тех стран, которые стремятся защитить себя от ее нежелательных последствий.

²⁵ Van Creveld M. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999. P. VII.

²⁶ *New World Coming: American Security in the 21st Century*. Report on the Emerging Global Security Environment for the First Quarter of the 21st Century. Arlington, VA: US Commission on National Security / 21st Century, September 15, 1999. P. 27.

²⁷ Trenin D. *Op. cit.* P. 16.

Государственные границы в настоящее время подвергаются давлению скорее изнутри, чем извне. Освобожденный из тисков жесткой дисциплины времен холодной войны, сепаратизм превратился в серьезную проблему во многих частях мира.

Территориальная функция государства неотрывно связана с *экономической функцией*. Именно суверенное государство выработало систему юридических прав и политических гарантий отношений собственности. Государство также ответственно за обращение товаров, стандартизацию меры обмена (денег), предоставление инфраструктуры для промышленного развития²⁸.

Военная промышленность к концу двадцатого столетия также стала элементом национального суверенитета. Хотя концентрация военного производства на национальном уровне шла с окончания Второй мировой войны, а в Европе с 1950-х годов, тенденция к глобализации военной промышленности относится к концу холодной войны, после того как оборонные бюджеты стали уменьшаться, а национальные приоритеты были переосмыслены. Другим фактором, способствовавшим глобализации, было отставание военного производства от гражданского в технологических инновациях и эффективности производства. В результате между 1990 и 2000 годами мировое военное производство консолидировалось в четыре основных подрядчика и небольшую группу специализированных поставщиков подсистем. Шли также внутригосударственные слияния в азиатских странах и в российской военной промышленности²⁹.

Существуют и *стабилизационные функции* вестфальского государства. Оно должно разрешать (или хотя бы сглаживать) конфликты между сталкивающимися экономическими интересами и в то же время поддерживать легитимность процесса. В периоды же стремительных общественных и экономических изменений государство должно создавать систему правовых и административных рычагов для минимизации последствий политического или электорального конфликта³⁰.

Недостаточное государство «недостаточно» в нескольких отношениях. Первая проблема — экономическая. Оно не обладает когерентной национальной экономикой, способной поддерживать необходимый уро-

²⁸ Joseph A. Camilleri and Jim Falk. *The End of Sovereignty?* Great Britain: Edward Elgar, 1992. P. 24–25.

²⁹ Hayward K. *The Globalisation of Defence Industries // Survival*. Summer 2001. Vol. 43. No. 2. P. 117.

³⁰ Camilleri J.A., Falk J. *Op. cit.* P. 26–27.

вень благосостояния населения. Вторая проблема связана с государственными институтами и их легитимностью. С одной стороны, государственные институты слабы. С другой стороны, власть сосредоточена в руках государственных элит, которые используют свои позиции для извлечения личной выгоды³¹.

Хотя такие государства формально и обладают атрибутами суверенитета, они уже не могут, например, контролировать импорт оружия, людей и наркотиков на свою территорию. Суверенитет в этих условиях остается важной основой для межгосударственных отношений, но уже не отражает, как ранее, реальный контроль над территорией. При этом далеко не все государства выступают против усиления транснациональных преступных организаций. Альянсы между этими организациями и так называемыми государствами-париями могут представлять серьезную угрозу, особенно при распространении ядерных вооружений. Государства обычно достаточно хорошо подготовлены для противодействия угрозам, исходящим от других государств. Однако когда угроза исходит от «несуверенного» действующего лица, очень трудно подобрать эффективные инструменты и стратегии противодействия.

Слабые государства часто расположены в нестабильных регионах и являются в результате своей слабости постоянным источником дополнительной нестабильности. Процесс появления многих государств после Второй мировой войны объясняет возникновение этих слабых государств, чьи признаки государственности являются достаточно спорными. Многие суверенные государства, являющиеся членами ООН, имеют годовой доход меньший, чем многие крупные корпорации или неправительственные организации. Тот факт, что после французской революции государство-нация стало единственной формой политической организации, в то время как другие формы (города-государства, протектораты и т.д.) исчезли, объясняет нынешнюю опасную ситуацию. Возможно, восстановление промежуточных форм может быть решением многих нынешних проблем. Это особенно справедливо для времени, когда борьба за контроль над государственной властью является основной причиной вооруженных конфликтов.

В недостаточных государствах наиболее заметно проявляется и приватизация многих государственных функций. Можно провести параллели с британскими, голландскими и французскими предприятиями сем-

³¹ Muthiah Alagappa, Takashi Inoguchi (Eds.). *International Security Management and the UN*. United Nations University Press. 1999. P. 29.

надцатого века. Голландская Западная Индийская компания в Бразилии содержала флот, армию и имела суверенное право вести войны. Голландская и Британская Восточные Индийские компании были в схожей ситуации в АТР и в зоне Индийского океана.

Нынешнее сосуществование корпораций, военизированных формирований, наркоторговцев и регулярной армии и полиции в некоторых районах Колумбии, появление лагерей беженцев в других странах (от Перу до Мексики), организация теневых экономик, контролируемых повстанцами и частными лицами в зонах затяжных конфликтов и гражданских войн, распространение частных армий (например, Executive Outcomes) являются свидетельствами тенденции снижения роли государства как единственного действующего лица, наделенного государственными функциями.

Получают распространение вооруженные движения разных типов с различными целями, которые пытаются установить и иногда устанавливают контроль над частью территории. В качестве примеров можно привести квазигосударственное правительство Абхазии на территории Грузии, части Колумбии, управляемые FARC, управление частью турецкой территории курдами. Главная часть деятельности повстанческих движений — так называемая «символическая» атака на государство. Эти движения устанавливают собственные налоги, выпускают собственные паспорта и другие документы, удостоверяющие личность, часто требуют от иностранцев получение собственных виз. Они создают альтернативные социальные структуры (школы, больницы, кредитные учреждения). Они также имеют альтернативные полицейские силы и осуществляют призыв в собственные армии³².

Идея приватизации самой внешней политики является еще более радикальной, чем приватизация некоторых элементов оборонной политики. В западной политической традиции внешняя политика была наиболее почетной частью политики. Ее целью была защита государственных интересов, определяемых *raison d'etat*. Приватизация заключается в лоббировании интересов иностранных государств частными фирмами и в использовании частных каналов для переговоров по разрешению конфликтов (Южная Африка и Мозамбик).

Глобальные силы «сверху» (экономические, технологические и культурные) вынуждают государства, даже сильные, пересматривать значение суверенитета. Пространство для маневра для слабых государств

значительно ограничивается как их внутренним состоянием, так и более сильными государствами. Более того, многие государства сталкиваются с вызовами «снизу», поскольку группы населения, определяющие себя как народ или даже нация, требуют больших прав на самоопределение³³.

Государства (даже недостаточные) не стали устаревшими институтами. Они все еще достаточно влиятельный и важный источник власти в мировой системе, однако они во все большей степени становятся «пустыми» или «дефектными» институтами³⁴.

В ситуациях, когда государства предпочитают ограничивать свой суверенитет через международные соглашения, мы имеем дело с *поствестфальским* или *постмодерновым* государством. Такое государство обычно связано с: (а) глобализированной экономикой; (б) многоуровневым управлением и ослаблением идентичности, связанной с государством-нацией; (в) возросшими уровнями межгосударственного сотрудничества³⁵.

Может показаться, что горизонтальная организация мировой экономики вступает в противоречие с вертикальной организацией международного политического порядка. Однако это противоречие (которое действительно существует) не описывает в полной мере сложность ситуации, поскольку предполагает, что экономическая сфера отделена от политической. Взаимопроникновение национальных экономик существует в условиях продолжающейся фрагментации системы суверенных государств. Взаимодействие между этими двумя взаимно усиливающими друг друга тенденциями вызывает неравномерность развития как в рамках отдельных стран, так и регионов и мира в целом. Основное противоречие поэтому не между целями государства-нации и стратегиями транснационального капитала, скорее, противоречие находится внутри каждого государства и общества. Результатом такой ситуации становится постепенный размыв границ между национальным и мировым рынками, между внутренней и внешней политикой. Глобальные процессы и институты завоевывают государство-нацию и как следствие устраняют концептуальные и территориальные границы, которые традиционно поддерживали теорию и практику государственного суверенитета³⁶. Однако глобальные институты не заменяют нации. Они создают рамки, в которых государства могут взаимодействовать с новыми конкурентами и приспосабливаться к новой политике.

³³ Muthiah Alagappa, Takashi Inoguchi. Op. cit. P. 21.

³⁴ Strange S. Op. cit. P. 270.

³⁵ Muthiah Alagappa, Takashi Inoguchi. Op. cit. P. 31–33.

³⁶ Camilleri J.A., Falk J. Op. cit. P. 98.

³² Rosenau J. Governance in the Twenty-First Century // The New Political Economy of Globalization. 2000. Vol. 2. P. 7–8.

Экономическая глобализация не просто снижает значение национального государства. Она подрывает основы конкретной формы пересечения суверенитета и территории, которая выражается в современной системе государств. Особо важно для легитимности государства-нации является его неспособность выполнять свои обязательства как государство всеобщего благосостояния в силу интеграции производства и потребления в рамках глобально взаимозависимой системы, а также в силу связанного процесса реструктурирования капитализма³⁷. Кризис государства-нации и институтов гражданского общества, возникших вокруг него в промышленную эпоху, подрывает институциональную способность исправлять социальные несбалансированности, возникающие вследствие неограниченной рыночной логики³⁸.

Транснационализация определения сферы политического влияния в сочетании с приватизацией ряда государственных функций уменьшает значение государства в осуществлении общественных дел. В этих условиях легитимность монополизации государством насилия ослабляется. В то же время уменьшается и способность государств использовать организованное насилие³⁹.

Прежний механизм — международные отношения национальных правительств — во все большей степени утрачивает свою актуальность, а настоящая конфигурация власти в мире становится свойством других, более влиятельных структур. Государства сами становятся заложниками иных свойств и обстоятельств.

Говоря о фундаментальном изменении природы межгосударственно-соперничества, имеют в виду то, что в прошлом государства боролись за контроль над территорией и ресурсами, расположенными на этой территории. В настоящее время государства во все большей степени конкурируют за рыночные доли в мировой экономике. В этом соперничестве территория уже не является основой для производства общественного богатства. Природные ресурсы могут помогать в этом соперничестве, а их недостаток ухудшать положение страны. Однако они уже не являются определяющими.

Государства сейчас конкурируют за привлечение капитала для выполнения своих программ развития. Транснационализация рынков еще более усилила позиции глобальных фирм. Она усилила для государств

³⁷ Castells M. *The Power of Identity*. Blackwell Publishers, 1998. P. 342.

³⁸ Castells M. *End of Millennium*. Blackwell Publishers, 1998. P. 162.

³⁹ Leander A. *Globalisation and the Eroding State Monopoly of Legitimate Violence*. COPRI, 2.

потребность быть привлекательными для этих фирм. Опять же возникает диспропорция. Одни государства могут гораздо более успешно использовать свои полномочия и ресурсы во взаимоотношениях с фирмами, чем другие. В то время как «дипломатические отношения между государствами и фирмами» все больше превалируют над межгосударственными дипломатическими отношениями⁴⁰. Как следствие этой в большей степени экономической конкуренции природа государств и их поведение изменились. Промышленная и торговая политика становятся более важными, чем оборона и внешняя политика. Государства во все большей степени ищут торговых партнеров, а не военных союзников. Некоторые из этих партнеров — другие государства. Другими партнерами могут быть иностранные фирмы. Государство вынуждено разделять властные полномочия в экономике и общественной жизни с другими образованиями, включающими не только ТНК, банки, бухгалтерские и юридические фирмы, международные институты, но и НПО. Внутри самого государства властные полномочия во все большей степени делятся между центральным правительством и местными властями.

Противоречие между принципом национального самоопределения и принципом открытости мировой экономики является основным противоречием современной международной политической экономии. Существование политической системы, основанной на принципе (или мифе) национальной автономии, и экономики, основанной на принципе свободного движения капитала, технологии, товаров и услуг (но не рабочей силы), является основой всех дебатов о международных режимах и сотрудничестве⁴¹.

Государство уже не контролирует все и вся на собственной территории, чаще ставится под вопрос и его монополия на легитимное насилие. Однако это еще не основание для вывода о том, что государство и его суверенитет уже полностью утратили или же утратят в ближайшем будущем свое значение.

По мнению Н. Косолапова, явление внешней политики, пройдя вместе с институтом государства через весьма длительный исторический этап существования и расцвета, с открытием эпохи глобализации начи-

⁴⁰ Geoffrey R.D. Underhil. *Global Money and the Decline of State Power* // T.C. Lawton, J.N. Rosenau, A.C. Verdun. *Strange Power. Shaping the Parameters of IR and IPE*. Ashgate. 2000. P. 122.

⁴¹ Strange S. *Wake up, Krasner! The World Has Changed* // Richard Higgot and Anthony Payne (Eds.) *The New Political Economy of Globalization*. Cheltenham, UK-Northampton, MA: AnElgar Reference Collection. 2000. Vol. 1. P. 22.

нает трансформироваться: оставаясь внешней, какая-то часть этой политики постепенно обретает черты и признаки внутренней, а не международной⁴².

Традиционные субъекты социального взаимодействия — национальные государства — теряют контроль над ситуацией, а новый субъект — «мировое сообщество» — далеко еще не сложился. Проблемы перешагнули национально-государственные границы. Но в политико-экономическом плане мир по-прежнему строится по этатистскому принципу. Национальный интерес постоянно приходит в противоречие с общечеловеческим⁴³.

В новых условиях меняются и само понятие национальных интересов и их место в процессе выработки внешней политики. Интересы не являются какой-то данностью, они создаются посредством общественных взаимодействий. Внутренняя политика может играть большую, часто определяющую роль в определении национальных целей и интересов. Однако внутренняя политика и местные условия не могут объяснить многие из декларируемых интересов и политических выборов.

Государственные интересы определяются в контексте международно признаваемых норм и понимания того, что является приемлемым. Этот нормативный контекст влияет на процесс принятия решений. Сам этот контекст меняется с течением времени. С изменением же международно признаваемых норм и ценностей меняются и государственные интересы, и поведение государств⁴⁴.

Нормы — разделяемые сообществом международных акторов ожидания по поводу приемлемого поведения. В силу того, что нормы являются субъективными и коллективно принимаемыми, они часто становятся предметом дискуссии между акторами. Российских ученых интересует, прежде всего, что именно отражает национальный интерес — цели и политику государства, потребности гражданского общества или приоритеты нации как многосоставной этнокультурной общности. Однако в последнее время в работах российских политологов все чаще ставится другой вопрос: сохраняет ли «национальный интерес» свое положение основного критерия государственной политики в современных условиях.

⁴² Косолапов Н. Внешняя политика и внешнеполитический процесс субъектов международных отношений // МЭМО. 1999. № 3. С. 67.

⁴³ Этнос глобального мира. М.: РАН, 1999. С. 66.

⁴⁴ Finnemore M. National Interests in International Society. Cornell University Press, 1996. P. 2.

По мнению М.А. Молчанова, если в современной науке принято считать, что понятие «национальный интерес» относится главным образом к внешней политике суверенных государств, «внутренняя составляющая обычно именуется общественным интересом», то в России именно этот внутренний аспект часто отождествляется с «национальным интересом». Для втянутой в процесс модернизации страны проблема новой идентификации заслоняет реалии внешнего мира, преобразующегося сегодня столь же радикально, как и Россия⁴⁵.

Основной вопрос, возникающий при определении национального интереса, заключается в том, *чей*, собственно, интерес принято именовать «национальным». В самом общем смысле национальный интерес — это выражение ключевых потребностей нации в выживании и разностороннем развитии, реализация которых позволяет ей занять достойное место в мировом сообществе. Нацией называют: а) государство; б) гражданское общество; в) и то и другое, объединяемые понятием нациигосударства; г) этническое сообщество; д) языковую группу; е) культурно-цивилизационное, в т.ч. религиозное, сообщество. По вопросу о том, с каким из этих феноменов соотносится национальный интерес, нередко возникают споры⁴⁶.

По мере того как глобализация меняет отношения между государствами, международными организациями и другими негосударственными акторами, *международное право* играет все большую роль в этих взаимоотношениях. Если определяющей характеристикой двадцать первого века будет борьба между силами порядка и хаосом, право должно быть ключевой частью этой борьбы. В ответ на новые вызовы международное право претерпевает серьезные изменения. Старые правила и стандарты, ведущие свое начало от Вестфальского мира, уступают место новым.

Международное право всегда адаптировалось к новым условиям. Как писал Ю. Росту, мы могли наблюдать вспышку международного правотворчества в ответ на рост международной торговли, транспорта и финансов⁴⁷. Развитие международного права за последнее десятилетие отражает развитие в других областях (от транспорта до появления но-

⁴⁵ Молчанов М.А. Дискуссионные аспекты проблемы «национальный интерес» // Полис 1-2000. С. 1-2.

⁴⁶ Там же. С. 8-9.

⁴⁷ Rostow E.V. A Breakfast for Bonaparte: US National Security Interests from the Heights of Abraham to the Nuclear Age. Washington, DC: NDU Press, 1992. P. 48.

вых международных стандартов и норм). Изменения в глобальном окружении ставят под сомнение такие бывшие фундаментальными принципы, как невмешательство во внутренние дела суверенных государств. В то же время оппозиция против глобальных стандартов проявляется в каждой области: от законов о защите интеллектуальной собственности до стандартов охраны труда. Некоторые, как Г. Киссинджер, предсказывают оппозицию против глобализации со стороны развивающихся стран⁴⁸. Другие, как К. Анан, приравнивают глобальную культуру к американской культуре и предупреждают о грядущей оппозиции американским ценностям⁴⁹.

Традиционный принцип суверенитета заколебался под напором тенденций экстерриториальности, регионализации и всеобщности права. Изменения в этих областях оказывают значительное влияние на межгосударственное взаимодействие. Другая область — регулирование ведения боевых действий. Хотя попытки регулировать военные действия ведут свое начало со времен доктрины справедливой войны блаженного Августина, пик этой активности приходится на девятнадцатый век. К этим действиям относятся Женевская конвенция 1864 г., Санкт-Петербургская декларация 1868 г., Гагская декларация 1899 г., Гагская конвенция 1907 г., Гагские правила воздушной войны 1923 г., Женевская конвенция о химической и биологической войне 1925 г., Женевская конвенция об обращении с военнопленными 1929 г., Женевская конвенция 1949 г. (и протоколы 1977 г.). Сюда же можно отнести и Договор о противопехотных минах (не подписанный США, Россией и Китаем), конвенции, регулирующие действия ВМФ.

Помимо всего прочего, государства во все большей степени пытаются применять собственные законы к гражданам и событиям, происходящим за пределами их границ. В области уголовного права США и ряд других стран пытаются применять собственные законы к событиям, происходящим за границей (например, терроризм и перемещение наркотиков), основываясь на последствиях этих событий для них самих. Тенденция к экстерриториальности законодательства может быть прослежена и в случае антитрестовского, торгового и финансового права. Например, в 1984 году суд постановил, что американское антитрестовское законодательство применимо к иностранным авиаперевозчикам

⁴⁸ Kissinger H.A. Making a Go of Globalization // The Washington Post. December 20. 1999. A33.

⁴⁹ Ellsworth R.F., Simes D.K. Imposing our 'Values' by Force // Washington Post. December 29. 1999. P. 27.

(дело Лэйкер Эйрвэйз против Сабены)⁵⁰. Антитрестовские законы ЕС запрещают заключение соглашений, которые ограничивают конкуренцию⁵¹. Это применимо даже к соглашениям, заключенным за пределами ЕС, если они исполняются на его территории. Растущая экстерриториальность применения национальных законов отражает глобализацию, поскольку она является новым способом межгосударственного взаимодействия. Граждане и группы были признаны в качестве субъектов международного права на основании таких соглашений, как уставы Токийского и Нюрнбергского военных трибуналов (1945 года), Всеобщей декларации гражданских прав (1949 года), Конвенции гражданских и политических прав (1966 года) и Европейской конвенции по гражданским правам (1950 года)⁵².

Согласно традиционным принципам Вестфальской системы, гражданские права являются сугубо внутренним делом государств. Однако начиная с запрета пиратства в восемнадцатом веке и работорговли в девятнадцатом, этот принцип стал размываться. Венский конгресс 1815 года был, пожалуй, первым в Новое время обращением международных элит к проблеме гражданских прав. На конгрессе обсуждались вопросы религиозной свободы, гражданских и политических прав и отмены рабства. За ним последовал ряд договоров по отмене рабства. К примерам относятся Берлинская конференция по Африке 1885 года, Брюссельская конференция 1890 года, Женевская конференция 1926 года. Гагские мирные конференции 1899 и 1907 годов ввели принцип права индивидов обращаться в апелляционный суд. Версальская мирная конференция 1919 года обсуждала среди прочего и вопрос о защите меньшинств. Попытки установить *всеобщие* стандарты гражданских прав начались после Второй мировой войны с принятием Конвенции о геноциде 1948 года и Всеобщей декларации гражданских прав 1949 года.

Отражением снижения роли государств (особенно недостаточных) является явление гуманитарной интервенции. Идея интервенции для «защиты прав иностранных подданных диктаторского правителя» была впервые разработана Г. Гроцием в семнадцатом веке. Однако сам термин «гуманитарная интервенция» был впервые использован европейскими великими державами в девятнадцатом веке для оправдания интервенции по защите христиан, угнетаемых в Османской империи.

⁵⁰ Laker Airways v. Pan Am World Airlines, et al. (1985).

⁵¹ Статья 85 Договора о Европейском экономическом сообществе.

⁵² Held D., McGrew A., Goldblat D., Pattatou J. Op. cit. 62.

Первым примером была интервенция в Греции в 1827 году, которая в 1830 году привела к независимости страны. Примерами гуманитарной интервенции в девятнадцатом веке были действия христиан против мусульман в Северной Африке, на Балканах и в Леванте. В двадцатом веке также было довольно трудно различить гуманитарную интервенцию и агрессию. Иллюстрацией может быть вторжение Гитлера в Чехословакию под предлогом защиты немецкого меньшинства в Судетах. Устав ООН попытался ограничить применение силы, проведя различие между агрессией и мерами по принуждению. Существовало признание гуманитарной интервенции в случае, если она одобрена ООН. Конфликт в Косово установил новые правила для гуманитарной интервенции. При этом, как отметил Р. Элсворв «военная интервенция для защиты демократии в других странах может показаться остальному человечеству формой спасения без представительства»⁵³.

По мнению же сторонников «гуманитарного вмешательства», суверенитет никогда не был понятием абсолютным. «По существу, внутренний порядок, — писал еще в 60-х годах один из авторитетных специалистов в области международного права Р. Фальк, — никогда не был автономным в строгом смысле. ...Суверенитет наделяет нацию лишь главной компетенцией; он не является и никогда не был исключительной компетенцией»⁵⁴.

Во время холодной войны принцип невмешательства во внутренние дела других государств имел приоритет над гуманитарными соображениями. Но даже в это время имели место интервенции, которые можно считать гуманитарными (хотя предлоги для них были совсем другими). К ним относятся индийская интервенция в Бангладеш в 1971 году, вьетнамская интервенция в Камбодже в декабре 1977 года, танзанийская интервенция в Уганде, приведшая к свержению режима И. Амина в апреле 1979 года.

К изменению взглядов на гуманитарную интервенцию в 1990-х годах привели две основные причины:

1. Распространение новых форм войны, в особенности в Африке и Восточной Европе. Эти новые формы развились из партизанских действий и контрпартизанских операций более раннего периода. Они часто называются гражданскими, или внутренними войнами, хотя на самом деле в них вовлечен целый ряд глобальных акторов.

⁵³ Ellsworth R.F., Simes D.K. Imposing our 'Values' by Force // The Washington Post, 1999. December 29. P. 27.

⁵⁴ Кулагин В. Международные отношения на пороге XXI века // Международная жизнь. 1999. № 7. С. 32.

2. Развитие гуманитарных НПО. В их развитии переломным моментом была война в Нигерии в 1971 году. Именно тогда Международный комитет Красного Креста отказался от принципа нейтралитета и организовал воздушный мост в Биафру без согласия властей Нигерии.

Изменение международных норм в отношении гуманитарной интервенции может рассматриваться как выражение развития глобального гражданского общества. Опыт проведения гуманитарных интервенций был достаточно неудачным (Руанда, Сомали, Косово).

В начале 1990-х годов проводилось только восемь операций ООН по поддержанию мира, в которых участвовало около 10000 человек. В конце 2000 года таких операций было уже 15, и в них было задействовано 38000 человек. В миссии по предотвращению конфликтов были вовлечены и региональные организации.

Конечно, гуманитарная интервенция сама по себе не может разрешать конфликты. Однако она может создать безопасное окружение, в котором укрепляется гражданское общество и могут быть найдены мирные решения проблем.

Международное право было центральным для таких важных международных режимов, как режимы, установившиеся вслед за Вестфальским миром 1648 г., Венским конгрессом 1815 г., Версальским миром 1919 г. и Уставом ООН. Каждый из этих режимов сформировался после крупной войны и пытался установить новый международный порядок для обеспечения мира, безопасности и нормальных межгосударственных отношений. События конца 1990-х годов привели к ослаблению роли ООН, после того как военная сила была односторонне применена без санкции СБ ООН (Косово). Исторически ослабление режимов в области безопасности предшествовало периодам конфликтов и затем новым режимам в области безопасности. Время покажет, сохранится ли эта тенденция в двадцать первом веке.

Подводя итог, можно отметить, что налицо появление новых акторов мировой политики. Можно наблюдать также и плавную эволюцию природы государственного суверенитета. Государства также все более дифференцируются на основе признания ими тех или иных форм суверенитета. Однако говорить о том, что в ближайшем будущем режим суверенитета будет заменен другим набором институционализированных практик, преждевременно. Практически все главные негосударственные акторы мировой политики заинтересованы в сохранении status quo.

В ближайшем будущем более вероятно появление неких переходных форм регулирования международных отношений, не отвергающих государственный суверенитет, а сосуществующих с ним. Отражением этого являются и изменения, которые претерпевает в настоящее время международное право.

3.2. Российская внешнеполитическая мысль о меняющейся внешнеполитической роли государства

В 1990-е годы много говорилось о слабости российского государства. Представители практически всех частей политического спектра широко использовали тему упадка российской государственности и потери Россией достойного места в мировой системе в ходе предвыборных кампаний. При этом предлагалось множество простых рецептов по укреплению государства, выходу из различных кризисов, активной защите российских государственных интересов на международной арене. Все эти предложения, однако, являлись не более чем лозунгами. В отечественной политической науке и в среде действующих политиков не предпринималось успешных попыток проанализировать глубинные причины возникновения поистине нового типа государства — «слабого» государства, которое мы могли наблюдать в 1990-е годы.

Слабость Российского государства, общества и экономики в 1990-е годы была гораздо глубже, чем проблемы правительства Б. Ельцина, на которые обычно указывают его политические оппоненты. Эта слабость была действительно системным явлением.

Отличительной чертой переходного периода в России являлась (и все еще является) значительная автономия политической элиты. Когда институциональная структура старого режима распалась, политическая элита сосредоточила свои усилия на экономической реформе, которая вылилась в открытый грабеж, в то время как строительство государственных институтов во многих областях политики считалось второстепенным делом. Россия стала квази-государством, формально обладающим государственностью, но не имеющим политической воли, институциональной способности и организованной власти для защиты гражданских прав и обеспечения благосостояния населения.

Переходный период дал российским элитам редчайшую возможность использовать власть, не ограничиваясь никакими устоявшимися

политическими институтами или законами⁵⁵. Результатом этого стало «слабое» российское государство, где все развитие политических институтов зависело лишь от прихоти элит. Установилась экономическая модель, известная как «олигархический капитализм». В отсутствие нормального государственного строительства российские политические элиты создали систему параллельных властных структур, своего рода «теневое государство», основной характеристикой которой является сращивание путем коррупции между правительственными элитами и элитами частного сектора. Результатом такого сращивания является сдерживание развития нормальных (вернее — традиционных для «западных демократий») политических институтов, торможение процесса производства и отказ большинства населения от законной экономической деятельности и участия в политическом процессе. Государственное строительство в России до сих пор ориентировано на сохранение и развитие патологий в развитии политических институтов, а не на их устранение.

Хотя формально возможности государства и невелики, слабость государства компенсируется сетью контактов внутри самой политической элиты. Главной целью этой элиты является не общественное развитие, а собственное выживание и получение немедленных финансовых выгод. В этом невольным союзником российских правящих элит являются международные финансовые институты, которые поощряют, в первую очередь, экономическую стабилизацию, а не общественное развитие. Стратегия борьбы с экономическим кризисом, за которую они выступают, вполне устраивает и правящую элиту России, поскольку она позволяет ей обойти даже те слабые институциональные сдержки, которые формально существуют. В чрезвычайных условиях борьбы с очередным кризисом всегда можно забыть о строительстве нормального государства. Может быть, поэтому кризисы (правительственные, экономические, финансовые и иные) стали в современной России перманентными.

Во внешнеполитической области последствием существования подобного типа государства было постоянное пренебрежение национальными интересами страны. Считается, что защита национальных интересов является целью существования любого государства. История российской внешней политики последнего десятилетия опровергает эту аксиому. Причины того, почему национальные интересы как основной ориентир в процессе выработки и осуществления внешней политики

⁵⁵ См., например: Павленко С. Элемент демократии или закулисные сделки // Pro et Contra. Том 4. № 1. С. 68–83.

слабым государством подменяются в России идеологизированными установками, погоней за быстро достигаемыми успехами и соображениями предвыборной борьбы, заслуживают особого внимания.

Внешнеполитическое решение в идеале должно строиться на базе двух составных частей: четко определенного национального интереса и оценки способности государства защитить его. Соответственно внешнеполитические цели разделяются на те, которые государство *может* достичь, и те, которые государство *хотело бы* достичь. К сожалению, во внешней политике России в 1990-е годы первый тип целей смешивается со вторым. Существовало несколько причин подобной ситуации.

Первая причина — потребность в проведении популистской политики. Как показывает опыт, внешняя политика является сферой интереса элит, а не широких масс. Однако существует область, где «элитный» характер внешней политики уступает место массовой политике. Это национальный престиж. Снижение престижа неизбежно переносит внешнюю политику из сферы интереса элит в сферу интересов широких масс избирателей. Идущая в Москве битва за политическое выживание делает для любого руководителя очень трудным (хотя все же возможным) проведение прагматичного курса на защиту долгосрочных национальных интересов России. Проведение подобного курса делает правительству уязвимым перед лицом политических оппонентов, желающих использовать эмоционально окрашенные вопросы (например, вопрос о расширении НАТО, Югославский кризис и др.), вне зависимости от их воздействия на Россию в долгосрочной перспективе. В условиях же существования «слабого» государства давление популистских мотивов на процесс выработки внешнеполитических предпочтений российских элит напрямую и достаточно быстро трансформировалось в конкретные внешнеполитические решения, мало связанные с национальными интересами страны.

Вторая причина заключается в отсутствии внимания или недостаточной проработанности вопроса взаимодействия интересов двух «уровней». Вызывает уважение предпринятая в 1995–1996 годах попытка специалистов из Совета национальной безопасности обозначить наличие интересов, отличных от государственных. Однако следует отметить, что в иерархии интересов, предлагавшейся ими и состоящей из интересов личности, интересов общества и интересов государства, просто не нашлось места интересам регионов, которые государство (отожествляемое с Центром) далеко не всегда адекватно представляет и защищает. Вообще наличие интересов регионов признается в той части, которая касается «оптимального соотношения интересов Центра и ре-

гионов»⁵⁶ (говоря о соотношении, авторы этого тезиса невольно признали возможность того, что эти интересы не всегда совпадают). Кроме того, сама попытка ввести, например, понятие интересов личности как ориентира при проведении практической политики выглядит достаточно непоследовательной. С одной стороны, высшим национальным интересом России называлось обеспечение развития человека, устойчивого роста уровня его жизни и благополучия⁵⁷, с другой стороны, отмечалось наличие в качестве общего интереса всемерного укрепления государства как организующего начала, призванного обеспечить территориальную целостность и внешнюю безопасность. При этом спектр возможных угроз этой безопасности настолько широк и неопределенен, что укрепление государства становится не только «общим», но и главным интересом⁵⁸.

Таким образом, именно интересы Центра, фактически совпадающие с интересами московских элит (а не регионов, личности или общества), уравниваются с национальными интересами. Существование же других интересов выступает в качестве одной из основных угроз этому «главному» интересу. При этом ожидается, что существование региональных интересов, не совпадающих с интересами Центра, должно привести к региональному сепаратизму, который почему-то ставится в один ряд с национализмом⁵⁹ и упоминается вместе с конфликтом в Чечне (который имеет мало общего с традиционным региональным сепаратизмом). Между тем, взаимоотношения между этими интересами гораздо сложнее.

Несомненно, что в 1990-е годы центральная власть в России была слабее, чем когда бы то ни было за период после 1917 года. Центр, однако, прибегал к достаточно интересной стратегии сохранения влияния на регионы. Вместо процесса формирования действительно федеративной (или конфедеративной) системы пусть и на основе фальшивой федерации советской эпохи, отношения между центром и регионами становились нестабильной областью, в которой политические и личные договоренности создают комплекс нестабильных отношений между Москвой и местными правителями. Общими характеристиками стали

⁵⁶ Послание по национальной безопасности президента РФ Федеральному собранию. М., 1996. С. 19.

⁵⁷ Там же. С. 9.

⁵⁸ «Тенденции изменения экономической и политической ситуации внутри страны и за рубежом создают достаточно широкую область неопределенности в будущем, требующую надежных военно-силовых гарантий против использования силы в ущерб национальным интересам России» (См.: Послание по национальной безопасности президента РФ Федеральному собранию. М., 1996. С. 15).

⁵⁹ Послание по национальной безопасности президента... С. 11.

замена формальных институтов личными связями, «приватизация» большинства функций в общественной жизни, избыток частных вооруженных формирований для защиты приобретений отдельных лиц, коррупция. Российские региональные политики, будущее которых (большинства из них) уже давно неадекватно будущему страны, обеспечивают незыблемость своих позиций расширением пространства для маневра на региональном уровне. Это обеспечивает как относительную независимость от Центра, так и появление новых возможностей, даваемых мировым рынком местным эконоикам. Возник целый класс местных политиков, чье политическое выживание зависит или от их способности противостоять зачастую грабительской политике Центра, или от достижения с этим Центром выгодных двусторонних соглашений. Государственное устройство, основывающееся на общих принципах (например конституционных) уступает место множеству личных связей и соглашений между центральной и региональными элитами. Если при подобных условиях и удастся достичь долгосрочной стабильности, ценой этого будут непреодолимые различия в положении регионов, отражающие разную степень удачи региональных политических элит.

Таким образом, последовательный учет региональных интересов замедлялся в России процессом достижения договоренностей между федеральным Центром и руководителями регионов (которые не всегда представляют даже интересы региональных элит). В перспективе именно это, а не существование и трансформация в конкретные внешнеполитические решения региональных интересов, может привести к фрагментации страны. К тому же договоренности с региональными руководителями могут быть недолговечны. В конечном же счете кризис в отношениях между Центром и регионами может привести и к потенциально опасному симбиозу между региональными властями и вооруженными силами, базирующимися в регионах. Подобные примеры уже есть. В 1992 году Сахалинский губернатор В. Федоров и вооруженные силы объединились в совместных усилиях не допустить восстановления дружественных отношений с Японией в обмен на Курильские острова. Именно возражения этой коалиции привели к пересмотру позиции центрального российского правительства. Этот прецедент показал неспособность Центра контролировать региональные власти и вооруженные силы, которые могут открыто и безнаказанно создавать политические коалиции, направленные против политики Центра.

Конечно, любое правительство неизбежно вынуждено выбирать из зачастую противоречивых интересов различных групп населения те интересы, которые или являются интересами большинства, или поддерживаются теми силами, на которые опирается данное правительство. Эти интересы и провозглашаются национальными или государственными

(что на самом деле далеко не всегда одно и то же). В настоящее время многие из этих интересов не разделяются большинством населения. Причем, говоря о большинстве, имеется в виду как то, что эти интересы чужды большинству социальных групп страны, так и то, что интересы Центра чужды или даже противоречат интересам регионов. Существует вероятность того, что подобное положение будет постепенно меняться. Узкие рамки московской области уже в ближайшем будущем не смогут удовлетворить правящие элиты. Сфера их интересов неизбежно должна перемещаться от перераспределения (в том числе и криминального) социальных и финансовых благ в пределах Москвы к масштабам страны. Кроме того, в случае, если «слабое государство» уже будет не в состоянии обеспечить защиту не только национальных, но и элитных интересов, правящие элиты должны прийти к заинтересованности в более широкой поддержке. В случае же, если государственные интересы страны не будут приведены в более тесное соответствие с интересами большинства населения страны, может произойти смена элит.

Третья причина смещения «достижимых» и «желательных» внешнеполитических целей — это отсутствие сильного объединяющего начала внутри самой России. До недавних пор подобной объединяющей силой был социализм, на смену которому пришел западный либерализм, который сам по себе не делает государство когерентным объединением. На Западе после Второй мировой войны идеей, объединяющей людей, была концепция «государства всеобщего благосостояния». Государство было самым крупным работодателем. Оно предоставляло финансовые льготы, обеспечивало социальную безопасность, регулировало экономическую жизнь. К 1980-м годам, однако, подобное положение вещей вступило в противоречие с углубляющейся международной интеграцией и к настоящему времени уже не может являться удовлетворительным. Даже на Западе концепция «рыночной демократии», которую пытаются имплантировать на российскую почву, уже не может являться объединяющей идеей. Естественно, что и в России простая замена социалистических ценностей ценностями «рыночной демократии» (включая «государство всеобщего благосостояния») не является решением проблемы. Предпринятые несколько лет назад попытки «сконструировать» государственную идеологию не вышли за пределы кабинетных рассуждений людей, которым было поручено создавать эту идеологию. В сочетании с существованием «слабого» государства отсутствие объединяющей идеологии вело к господству в российском обществе особой политической культуры, характеризуемой недоверием к государству, нежеланием участвовать в политической жизни и экономическом развитии, уходом наиболее активных и квалифицированных людей в теневой сектор. Естественно, что в таких условиях само формулирование национальных

интересов становилось просто невыполнимой задачей. Может быть, единственная имевшаяся в 1990-е годы объединяющая идея — это национализм. Однако национализм в экстремальных его проявлениях привлекает внимание широких масс к внешнеполитическим вопросам, что, как отмечалось выше, не способствует проведению прагматической внешней политики.

Представляется, что именно эти три группы факторов в сочетании с существованием «слабого» государства и явились в конечном итоге причинами постоянного пренебрежения к национальным интересам страны и постоянного ухудшения ее положения на мировой арене в 1990-е годы.

Рассмотрим, как российское государство справлялось со своей внешнеполитической ролью, и то, как эта роль менялась на протяжении последнего десятилетия. С известной долей условности развитие внешней политики России в 1990-х годах можно разделить на два основных этапа.

На первом этапе после развала СССР ряд внешнеполитических деятелей России (в том числе, министр иностранных дел А. Козырев) считали, что основная опасность состоит в экономической и политической изоляции, и Россия может преодолеть ее только посредством экономической и дипломатической интеграции в международную систему, находящуюся под влиянием Запада. В 1992 году Козырев полагал, что Россия может получить статус сверхдержавы только посредством сотрудничества с Западом и с его помощью.

Подобная политика, однако, вскоре подверглась критике со стороны тех, кто считал, что Россия может полагаться лишь на себя в вопросах собственной безопасности и достижения должного места в международном сообществе. Данная группа доказывала, что российская политика в области безопасности должна ориентироваться на защиту российских жизненных интересов (особенно в «ближнем зарубежье»), а не на интеграцию в контролируруемую Западом международную систему. В обмен на поддержку военных во время событий октября 1993 года Б. Ельцин сделал ряд уступок данному направлению (включая принятие политики в области безопасности, базирующейся на «российских жизненных интересах»), что можно считать началом второго этапа в развитии российской внешней политики. Обычно этот этап связывают с деятельностью Е. Примакова на посту министра иностранных дел. Рассматривая этот этап, необходимо отметить существование субъективных причин перехода к нему (например, давление ВПК). Однако следует помнить, что существовал и ряд вполне объективных предпосылок для смены внешнеполитической ориентации. Даже российские либера-

лы все больше разочаровывались в том, что они считали достаточно жалкой наградой за российское партнерство с Западом. Русский патриотизм вновь проявился как политическая сила. Общее желание восстановить российское влияние на территории бывшего Советского Союза говорило само за себя. В результате всего этого представители российских властных структур (как в МИДе, так и в окружении президента) пришли к мнению, что если статус великой державы не может быть достигнут через партнерство с Западом, Россия должна проводить новую политику. Основными пунктами этой политики были наращивание влияния в «ближнем зарубежье», поиск новых союзников в Азии и на Ближнем Востоке и возвращение к традиционному принципу «сфер интересов».

Следует отметить, однако, что, несмотря на все разговоры о российском вмешательстве во внутренние дела соседей, вовлечение России в эти проблемы не было односторонним актом. Многие государства бывшего Советского Союза на Кавказе и в Средней Азии имеют серьезные трудности в установлении собственного суверенитета, и сами обращаются к России за поддержкой. Это находит отражение в ряде соглашений о размещении российских войск на территориях ряда стран «ближнего зарубежья» и в растущем интересе государств СНГ к новым формам политического, экономического и даже военного сотрудничества.

В российскую политику «сфер интересов» входили следующие положения.

Создание баз. В ноябре 1994 года Дума ратифицировала несколько договоров о базировании российских войск на территории республик бывшего СССР. Одно из соглашений касалось статуса российских воинских частей, временно находящихся в Белоруссии, другое — совместного снабжения российских и узбекских вооруженных сил, третье — об использовании российских военных сооружений в Казахстане.

Гибкая трактовка уже достигнутых соглашений. В ноябре 1994 года заместитель министра обороны России Г. Кондратьев подверг сомнению выполнение соглашения с Молдавией о выводе войск. В это время Молдавия настаивала на выводе войск в трехлетний срок. Кондратьев заявил, что настаивать на соблюдении сроков — абсурд, и российские офицеры должны просто забыть о соглашении о выводе войск и продолжать выполнять задачи, возложенные на них российским государством⁶⁰.

⁶⁰ Inside Greater Russia // Foreign Report. December 15. 1994.

Совместная безопасность. Были приняты планы по формированию системы коллективной безопасности СНГ и совместного «военно-стратегического пространства», совместной обороны границ, совместных операций по поддержанию мира, формирование сил быстрого развертывания СНГ, сотрудничество в производстве вооружений.

Начало объединительных переговоров с Белоруссией. Были начаты переговоры о создании таможенного союза.

Несомненное лидерство России в СНГ.

Традиционно считается, что с 1993 года в российской внешней политике возобладала парадигма политического реализма. Представляется, что это не совсем так. Реализм предполагает, что государство является рациональным и монолитным действующим лицом в международных отношениях. Принимая во внимание, что российское государство вряд ли можно назвать монолитным, существование широкого спектра мнений даже по такому базовому понятию как «национальный интерес» и частое расхождение многих политических решений с логикой, вряд ли можно согласиться с тем, что в российской внешней политике возобладал реализм.

На системном уровне упадок России и потеря ею традиционного места в мировой системе оставляют ей два пути: противостояние сильнейшим членам системы или же вступление с ними в союзнические отношения. Вариант противостояния и создания противовесов возможно-му гегемону довольно трудно реализовать. Для этого нужны определенные силовые возможности и достаточное количество государств со схожими интересами и готовностью вступать в союзнические отношения для их защиты. Слабые же государства, действуя согласно логике реализма, чаще вступают в союзнические отношения с сильнейшей державой, чем создают ей противовес. Поэтому, исходя из парадигмы реализма, для России, как именно такого государства, логичным было бы временное отступление от конфронтационной политики времен холодной войны. Этому же способствует нынешняя зависимость России от ведущих мировых держав в вопросах материальной помощи и поддержания хотя бы статуса великой державы. Реальная же российская внешняя политика во многом противоречит ожиданиям, вытекающим из меняющегося глобального соотношения сил. Представляется, что внешняя политика России определяется прежде всего внутривосточной борьбой (о причинах чего уже говорилось выше).

В наибольшей степени слабость российской внешней политики проявилась в период, связанный с деятельностью И. Иванова на посту министра иностранных дел. При этом следует оговориться, что все неуда-

чи последнего времени вовсе не произошли по вине министра иностранных дел. Просто последствия всех тех негативных тенденций, о которых говорилось выше, перешли из количественного измерения в качественное.

Первой большой неудачей И. Иванова на посту министра иностранных дел стал доклад о достижениях МИДа в 1998 году. В качестве одного из главных итогов дипломатического года министр назвал то, что России удалось избежать «фронтальной конфронтации» с США. По словам Иванова, «одним из достижений российской внешней политики стало проведение многосторонних консультаций». Большинство из этих считающихся достижением консультаций не дали результатов.

Несмотря на протесты российского МИДа, бомбардировка Ирака и операция «Лиса в пустыне» все же состоялись. Российские послы в Великобритании и США были отозваны для консультаций. Эта мера не оказала никакого воздействия на позицию США и Великобритании. Через некоторое время послы вернулись. В итоге бомбардировкам помешать не удалось, а отношения с западными странами испортились. Схожая история повторилась и в отношении Югославии.

Не удалось успешно провести в жизнь положения российской внешней политики, связанные с укреплением связей со странами СНГ. Узбекистан, Азербайджан и Грузия уже заявили о своем выходе из военного договора СНГ и начинают договариваться со странами НАТО о создании на своей территории натовских военных баз.

Даже единственная внешнеполитическая удача — некоторое укрепление связей с Украиной — является результатом не государственного внешнеполитического планирования, а межпартийных сговоров. 3 марта 1999 года украинский парламент проголосовал за вступление в межпарламентскую ассамблею СНГ. МПА включает 10 из бывших советских республик. До 3 марта украинские представители посещали заседания ассамблеи как наблюдатели. Одной из задач МПА является гармонизация законодательства бывших советских республик. В принципе, это является логичным шагом по пути к реинтеграции. При президентах Л. Кравчуке и Л. Кучме Украина традиционно ограничивала свое участие в СНГ. Вступление в МПА стало возможным только благодаря нажиму украинских коммунистов и части независимых парламентариев. Украинские коммунисты, контролирующие почти половину мест в парламенте и почти все ключевые комитеты возражают против прозападной позиции правительства. А. Ткаченко, руководитель левой Крестьянской партии, во время своего визита в Москву убедил российских ком-

мунистов отказаться от оппозиции российско-украинскому договору 1997 года, в котором Россия признала украинские государственные границы.

Следует отметить и то, что к концу 1990-х годов ситуация заметно отличалась от положения дел в начале 1990-х годов. Даже западные страны становились все больше озабоченными внутренним положением в России. В своей первой после окончания процесса об импичменте внешнеполитической речи президент Б. Клинтон назвал Россию наибольшей внешнеполитической проблемой для Соединенных Штатов.

Основная проблема заключалась в том, что Запад исчерпал большинство из традиционных инструментов для управления такими кризисами. Обвал рубля в августе 1998 года мог быть спрогнозирован, но не был. Президент Б. Ельцин и радикальные реформаторы были дискредитированы. Президент практически проявлял полную бездеятельность. Дальнейшая приватизация и финансовые реформы остановились. Премьер-министр Е. Примаков не создал стимулов к дальнейшему развитию страны, предпочел консервацию существующих социально-экономических отношений и баланса между различными группировками правящей элиты. Однако такой подход совпадал с мнением большинства россиян, ищущих стабильности и предсказуемости. Примаков не сделал ничего для снижения бюджетного дефицита. Вся банковская система превратилась в фикцию. Большинство банков держались на плаву только за счет того, что принадлежали людям, близким к правительству. Большая часть торговли осуществлялась за счет бартерных сделок.

Конечно, до распада России было достаточно далеко. Скорее становилась возможна ситуация, когда она не будет не объединена, не разъединена. Никто не будет обладать контролем над территорией всей страны. Организованная преступность, банкиры, местные вооруженные формирования могли стать доминирующей силой на территории этой страны⁶¹.

Россия уже сталкивалась с подобной угрозой в начале 1990-х годов. В этот раз ситуация осложняется отсутствием внешней помощи. МВФ согласился предоставить России 20 млрд. долл. для поддержки рубля в августе 1998 года. В итоге большинство этих денег осело на счетах в Швейцарии, на Кипре и островах в Южном Тихом океане. В условиях

⁶¹ В какой то мере попыткой решения этой проблемы и являлась административно-территориальная реформа и создание института представителей Президента в федеральных округах.

отсутствия реальных реформ, предоставление дальнейших кредитов является достаточно проблематичным. Дополнительную нестабильность создают и грядущие выборы. Внешняя же политика нынешнего российского государства становится все больше похожа на дорогу в никуда. У людей, отвечающих на государственном уровне за выработку внешней политики, место «великих замыслов» занимают тактические идеи, пусть даже и неплохие (к примеру, торг вокруг расширения НАТО или политика на Ближнем Востоке).

Ситуация осложняется и отсутствием действительно альтернативных внешнеполитических концепций. 4 июня 1996 года А. Подберезкин, бывший тогда советником Г. Зюганова, предложил основные направления российской внешней политики. Согласно Подберезкину, Россия должна выполнять только те договоры по контролю над вооружениями, которые укрепляют безопасность самой России (и модифицировать те договоры, которые этого не делают), уступки в военной области должны делаться только в обмен на практические ответные шаги, экспорт российских вооружений должен зависеть от поведения стран-реципиентов на международной арене. Все эти положения вполне могли быть написаны тогдашним министром иностранных дел Е. Примаковым. Таким образом, основа для выработки внешней политики как окружением Ельцина, так и оппозиционными коммунистическими силами была одной и той же. Если отвлечься от предвыборной риторики, реальных различий между двумя лагерями по внешнеполитическим вопросам не так уж и много.

Подводя итог сказанному об основных этапах российской внешней политики в 1990-х годах, можно отметить, что с каждым этапом упадок внешнеполитической роли российского государства становится все более заметным. Общая тенденция состояла в постепенной потере международного статуса, замене четких действий и внешнеполитических инициатив хаотичным процессом реагирования на внешние вызовы, непоследовательной смене парадигм, отражающей не столько национальные интересы страны, сколько внутривнутриполитические проблемы.

Новый же этап внешней политики России начинается с президентством В. Путина. Несмотря на несомненную преемственность с «ельцинской» внешней политикой, этот период действительно можно считать новым этапом. Его основной характеристикой, пожалуй, является то, что при прежнем отсутствии долгосрочного стратегического видения того, какой должна быть внешняя политика и политика в области безопасности, демонстрируется достаточно успешное реагирование на

внешние вызовы. Подобная адаптивность, видимо, вполне может являться успешной заменой «великим» внешнеполитическим планам, не подкрепленным соответствующими ресурсами. Свидетельством успешности подобной политики (по крайней мере, в краткосрочной перспективе) может служить получение Россией ряда уступок со стороны Запада в обмен на присоединение к руководимой США «антитеррористической коалиции» или политика РФ по отношению к конфликту с Ираком. Позднее последовала серия успешных тактических ходов, о чем будет сказано ниже, которая привела к окончательной смене стратегии.

ГЛАВА 4

Security Studies в современной политологии и теории международных отношений

4.1 Разработка концептуальных основ национальной и международной безопасности в отечественной и зарубежной науке

Для приверженцев традиционных взглядов государство является основным объектом анализа. Безопасность связана с национальным выживанием в анархичном мире, и поскольку силовые возможности являются окончательным средством для этого, исследования в области безопасности концентрировались на изучении роли военной силы.

В последние годы оформилось несколько течений, основывающихся на традиционных взглядах на безопасность. К ним можно отнести теорию гегемонистской конкуренции, «столкновение цивилизаций», концепцию демократического мира и теорию комплексной взаимозависимости. Согласно теории гегемонистской конкуренции, американо-советское соперничество будет заменено новыми формами полярности. Этот взгляд ближе всего к традиционной парадигме безопасности, поскольку является государствоцентричным в своих оценках природы межгосударственного соперничества и распределения силы. С. Хантингтон, напротив, считает, что конфликты не будут государствоцентричными, а будут основаны на культурной идентичности. Концепция демократического мира полагает, что демократические государства будут более миролюбивы, поскольку они придерживаются схожих ценностей. Теория комплексной взаимозависимости, хотя и признает некоторую потерю государством своей роли, традиционна, поскольку лишь ищет альтернативные пути для достижения все той же цели — достижения стабильности и выживаемости государств.

Традиционно безопасность была внешней концепцией. В эпоху глобализации угрозы безопасности имеют транснациональные последствия. Это приводит к росту внимания к новым формам сотрудничества в

области обеспечения безопасности. Конечно, защита территории и населения по-прежнему является наивысшим приоритетом. Однако экономические соображения учитываются гораздо больше, чем в прошлом.

Нормой для международной системы является эволюция. Новые тенденции сосуществуют со старыми. Некоторые государства настаивают на сохранении принципа суверенитета (Россия и Китай), другие настаивают на независимости внутренней политики (Северная Корея или Куба), третьи имеют региональные амбиции (Иран или Ирак).

Можно выделить следующие ключевые движущие силы изменений мировой системы:

- 1) демография;
- 2) природные ресурсы и окружающая среда;
- 3) наука и технология;
- 4) глобальная экономика и глобализация;
- 5) национальное и международное управление;
- 6) будущие конфликты;
- 7) изменение природы международной стабильности.

При этом следует иметь в виду, что ни одна из этих действующих сил не является доминирующей. Каждая имеет различное влияние в разных регионах. Кроме того, эти движущие силы не всегда взаимно усиливают друг друга. Иногда они работают в направлении взаимного ослабления⁶².

Стабильность во время холодной войны означала проведение политики сдерживания и сохранение политического status quo. Стабильность в эпоху глобализации означает способность мирным путем адаптироваться к изменениям внешнего мира. Мир в XXI веке может не быть более спокойным, чем в XX или в XIX. Прогресс затрагивает как средства разрешения военного конфликта, так и средства его ведения. Существует целый ряд тенденций, которые требуют подготовки к новым угрозам:

1. Растущая сложность мировой системы, в которой постоянно происходят изменения и растет разрыв как между странами, так и внутри них.
2. Нестабильные региональные блоки существуют наряду с целым рядом этнических, религиозных и расовых конфликтов.

⁶² Thomas C. Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links // Third World Quarterly. 2001. Vol. 22. No. 2. P. 159.

3. Распространение оружия массового поражения становится нормой.

4. Глобализация экономики создает новые уязвимости. Растет значение свободы судоходства, доступа к энергоносителям.

В мире после холодной войны угрозы стали более прямыми, более рассредоточенными, более очевидными. В этом мире США не смогли развить прочное партнерство с Россией. Это мир, в котором Китай не двигается в направлении демократии. Это мир, в котором глобализация и экономическая взаимозависимость не предотвратили серию этнических войн на Балканах. Это мир, в котором тридцатилетние усилия по заключению договоров о контроле над вооружениями не смогли предотвратить вступление других государств в ядерный клуб. Другими словами, это мир, который не перестал быть опасным, часто хаотическим, где соображения силы по-прежнему имеют большее значение, чем соображения права.

Изменения в природе безопасности и стабильности повлияли на структуру и динамику развития мировой системы. Глобальная система, образовавшаяся после Второй мировой войны, была ориентирована на экономику, в то время как структуры безопасности носили региональный характер. Даже спустя десятилетие после окончания холодной войны подобная асимметрия сохраняется. Хотя проблемы безопасности были глобализированы еще в результате мировых войн, холодной войны и ядерного противостояния, недавнее развитие терроризма является причиной новой эскалации глобализации в области безопасности⁶³.

По распространенному мнению, оборонные усилия, ведущие свои истоки от времен холодной войны, могут быть неподходящими для нового стратегического окружения. Все большее внимание уделяется новым угрозам. Президент Клинтон в своей речи в ООН 26 июня 1997 года заявил, что усилия по сохранению природных ресурсов являются критическими не только для качества окружающей среды и здоровья людей, но и для сохранения стабильности и мира внутри и между странами.

10 января 2000 года СБ ООН рассматривал вопросы, связанные с распространением СПИДа в Африке — тема, которая не была традиционной для СБ, обычно рассматривающего военные угрозы региональному и глобальному порядку. Проблема СПИДа, относящаяся к здраво-

⁶³ DCI National Intelligence Council. Global Trends 2015. Washington, DC: GPO, December 2000.

охранению, стала фактом глобальной безопасности. Это служит показателем расширения сфер, связанных с глобальной безопасностью. В настоящее время в область безопасности кроме здравоохранения входят окружающая среда, бедность. Более того, впервые для участия в заседаниях СБ ООН были приглашены представители Мирового банка⁶⁴.

В 1991 году генеральный секретарь НАТО М. Вернер отмечал, что в выработке политики в области безопасности нельзя пренебрегать конфликтным потенциалом, нарастающим в третьем мире, характеризующимся растущей разницей в доходах, демографическим взрывом, изменениями климата и перспективами экологической катастрофы в сочетании с соперничеством за доступ к ресурсам. Хотя производство пищи и является достаточным для удовлетворения растущих потребностей населения, неразвитая инфраструктура и проблемы с распределением, политическая нестабильность и хроническая бедность создадут в будущем проблему нехватки пищи, например, в Центральной Африке.

Глобализация увеличивает потребность в ресурсах по нескольким причинам. Наиболее существенной является распространение индустриализации, приводящее к росту потребности в энергии, минералах и других природных ресурсах⁶⁵.

В большинстве случаев исследователи обращают внимание на две тенденции. Первая тенденция — ускорение демографических изменений и изменений в окружающей среде. Мировое население к 2015 году возрастет с 6,1 млрд до 7,2 млрд человек. В некоторых странах такой рост будет способствовать урбанизации и создаст дополнительную нестабильность⁶⁶.

Демографическое давление и давление на окружающую среду могут привести к трем важным непосредственным (нехватка возобновляемых ресурсов, экономическая маргинализация и сдвиги в демографии) и двум вторичным последствиям (растущим общественным конфликтам и слабости государства). В итоге эти последствия приводят к двум потенциальным предпосылкам гражданского конфликта. Это распад государства и эксплуатация государства. *Конфликт распада государства* случается, когда демографическое и экологическое давление существенно ослабляют власть государства, снижая способность прави-

⁶⁴ Morten Kelstru P. The European Union and Globalisation: Reflection on Strategies of Individual States. COPRI. P. 11.

⁶⁵ Thomas C. Op. cit. P. 159.

⁶⁶ Michael T. Klare. Resource Competition and World Politics in the Twenty-First Century // Current History, December 2000. P. 404.

тельства поддерживать порядок и увеличивая возможности для антигосударственного и внутригруппового насилия. *Конфликты по эксплуатации государства* случаются, когда государственные элиты пользуются нехваткой ресурсов для провоцирования конфликтов, отвечающих их местническим интересам.

Вторая тенденция заключается в том, что после Второй мировой войны *изменилась природа войны*. Две переменные определяют степень силы или слабости государства: функциональные возможности государства и его единство. Функциональные возможности основываются на комбинации его силы, административного ресурса и легитимности. Единство зависит от того, насколько сплочены или разъединены государственные элиты как в смысле своих интересов, так и в вопросах стратегий защиты этих интересов.

Большинство войн после 1945 года, в отличие от всех предыдущих, были скорее внутрисостоятельными, чем международными. В Новой истории тип конфликта и методы, которыми он ведется, претерпели трансформацию. Двадцатое столетие дает три примера типичных вооруженных конфликтов. Война, ведущаяся государством от имени его населения, первый тип конфликта. Он был распространен до середины века. С этого времени и до конца 1980-х годов наиболее распространенными становятся повстанческие движения — второй тип конфликта. Окончание холодной войны дало толчок развитию конфликтов, связанных с идентичностью, — третий тип.

На протяжении двадцатого века в вооруженных конфликтах участвовали и государственные, и негосударственные акторы. Хотя негосударственные акторы (такие, как повстанческие движения) иногда и оказывали значительное влияние, главными действующими лицами оставались государства. Часто целью негосударственных акторов было признание в качестве государства (например, ООП). В двадцать первом веке эти типы акторов хотя и продолжают свое существование, дополняются акторами новых типов. Одним из таких типов будут негосударственные акторы постмодерна⁶⁷. Они будут состоять из сетей негосударственных организаций, некоторые из них преследуют политические или идеологические цели, некоторые стремятся к прибыли.

Появление подобных акторов приведет к возникновению так называемых неформальных войн, то есть вооруженных конфликтов, в которых, по крайней мере, одна из сторон является негосударственным ак-

⁶⁷ Metz S. Armed Conflict in the 21st Century: The Information Revolution and Post-Modern Warfare. April 2000. P. 24.

тором. Такая война является продолжением конфликтов малой интенсивности. Распространенности неформальных войн может способствовать снижение эффективности государств. Традиционно правительства могут сохранять внутреннюю стабильность, представляя регионы или группы населения, которые оказывают этим правительствам поддержку. В условиях глобализации способность правительств влиять на экономику и предоставлять подобные льготы значительно ослабляется. Уже сейчас в регионах со слабыми правительствами многие участки территории находятся вне их контроля.

Однако сами природа, организационная структура и методы деятельности негосударственных участников вооруженных конфликтов изменились после окончания холодной войны. Если между великими державами не появится нового идеологического размежевания, в будущем повстанческие движения вряд ли смогут рассчитывать на государственную поддержку. В сборе ресурсов для деятельности им придется ориентироваться на свободный рынок. Возникнет потребность в постоянном извлечении прибыли. Уже сейчас в Колумбии, Перу, Косово повстанческие движения финансируются за счет торговли наркотиками. В Анголе и Сьерра Леоне таким источником является контрабанда бриллиантов. Однако опора на один единственный источник финансирования создает дополнительную уязвимость. В будущем методы финансирования должны будут диверсифицироваться, включая традиционную преступную деятельность в том числе и в области новых информационных технологий.

Поэтому с окончанием холодной войны, по мнению таких аналитиков, как М. Манваринг, усиливается опасность от «феномена серой зоны», которая сочетает в себе элементы традиционных боевых действий и организованной преступности⁶⁸. Подобный конфликт происходит с участием противника или сети противников, которые нацелены на извлечение из конфликта прибыли, но имеют при этом и некоторые политические цели, а также гораздо большие возможности для ведения вооруженного конфликта, чем традиционные преступные группировки.

Так называемые постиндустриальные войны полагаются на нерегулярные войска и нетрадиционные методы ведения боевых действий для нанесения непропорционально большого ущерба более мощным силам⁶⁹.

⁶⁸ Metz S. Op. cit. P. 24.

⁶⁹ Manwaring Max G. Gray Area Phenomena: Confronting the New World Disorder. Boulder, CO: Westview, 1993.

Еще одна тенденция, о которой говорят реже, заключается в том, что процесс интеграции и дезинтеграции в конце двадцатого века гораздо глубже, чем это было перед Первой мировой войной. До 1914 года интеграция и дезинтеграция были связаны с идеей государственности. Государства-нации рассматривались в качестве ключевых агентов изменений. Старые империи были под угрозой именно потому, что национализм рассматривался в качестве положительной силы. Суверенитет был легитимной целью, а обретение государственности было его инструментом⁷⁰.

Нынешний мир значительно отличается от этой картины. Дезинтеграция колониальных империй и Советского Союза и рост количества независимых государств вовсе не укрепили государственность, напротив, эти процессы обозначили пределы государственности. Примечательно, что после холодной войны национализм наиболее силен в наиболее слабых странах. Этот национализм является по своей природе оборонительным и отражает отсутствие уверенности в себе, а не динамизм сильной нации, борющейся против приходящих в упадок империй. Хотя национализм и остается влиятельной силой, государства-нации лишь с большим трудом могут на его базе консолидировать государственные институты. Глобализация включает в себя множество сил, которые ставят такую консолидацию под сомнение⁷¹.

Как демократии, так и авторитарные режимы утратили свою монополию в международных отношениях. Теперь и те и другие должны конкурировать с транснациональными акторами — такими, как ТНК, финансовые институты, СМИ и НПО. Роль государства изменилась вместе с изменениями в международной системе, которая уже не может быть описана как просто межгосударственная система. Глобализация — процесс, который изменяет не только внешний контекст, в котором действуют государства, но и саму природу государств и политических сообществ. Появляется идея автономных сообществ граждан, демократически или недемократически преследующих свои собственные интересы⁷².

Глобализация вовсе не создает гомогенное мировое сообщество. Холодная война создавала общую угрозу, которая и делала мир «стратегически когерентным». С устранением этой угрозы исчезла и общая со-

⁷⁰ Klare M.T. Postindustrial Warfare on the Global Battlefield. In Current History, December 2001. P. 433.

⁷¹ Guehenno J.-M. The Impact of Globalisation on Strategy // Survival, Winter 1998–1999. Vol. 40. No. 4. P. 6.

⁷² Ibid. P. 7.

ставляющая стратегии. В результате, например, скандинавские члены ЕС озабочены эволюцией Балтийских республик, а средиземноморские члены рассматривают в качестве приоритетной зону Магриба. Таким образом, в современном мире сочетаются тенденции большей интеграции и растущей фрагментации. Не существует глобального сообщества, но существуют глобальные проблемы, которые требуют определенных рамок для своего решения. На местном уровне все большее количество людей чувствует необходимость идентифицировать себя с конкретным сообществом, основываясь на традиционных ценностях. Фрагментация, таким образом, не является пережитком прошлого, который должен исчезнуть с распространением глобализации. Напротив, она является продуктом этой глобализации. По мере перехода от унаследованных сообществ, основывающихся на географии и истории, к сообществам, основанным на общем выборе, становится ясно, что последние требуют от своих членов гораздо большего уровня участия⁷³.

Первое последствие глобализации для стратегии в области безопасности, как уже отмечалось, — изменение природы угроз. В неглобализованном мире политические сообщества гарантировали безопасность своим членам и представляли основную угрозу для безопасности других сообществ. Стратегия в таких условиях заключалась в нахождении правильного баланса между обеспечением собственной безопасности и не провоцированием вражеских коалиций. Ситуация радикально меняется в условиях, когда основной угрозой является не другое политическое сообщество, а внутреннее ослабление сообществ. Право на самоопределение становится правом на сепаратизм, угрожающий выживанию существующих государств. Это представляет особую опасность в сочетании с распространением оружия массового поражения. Две угрозы являются особо актуальными: гражданский конфликт и международный терроризм.

Различие между внутренним и международным конфликтом сходит на нет. Гражданские войны были наиболее жестокими конфликтами последних лет. Великие державы пока не осознали их стратегические последствия.

Хотя терроризм и не является новым явлением в международных отношениях и террористические акты иногда были причинами исторических событий (убийство в Сараево 1914 года), он не имел особого стратегического значения и был оружием слабых. Использование террористами оружия массового поражения может изменить эту ситуацию.

⁷³ Ibid. P. 8–9.

Наличие (угроза использования) оружия массового поражения в руках негосударственных акторов не позволяет рассчитывать на знакомую концепцию баланса сил из-за нетерриториальной природы негосударственных акторов и невозможности их привязки к какому-либо государству. Стабильность, которая достигалась сдерживанием, может быть заменена необходимостью превентивных действий, которые могут потребовать от государств *качественного сбора информации*, чтобы использовать еще остающееся преимущество. Кроме того, распространение оружия массового поражения может дать местному кризису глобальные измерения⁷⁴.

Успешная стратегия в подобных условиях может превратиться в серию успешных тактических ходов. В новых условиях целью стратегии может стать не определение лучшего конечного итога и нахождение средств его достижения, а выработка наибольшего количества вариантов действий для обеспечения максимальной тактической гибкости. Желание иметь альтернативы в вопросе принятия или непринятия решения, столь ценимое в финансовом мире, может стать характеристикой политики. Некоторые успешные государственные руководители уже проводят подобную стратегию (во многом примером может быть президент В. Путин). Их часто критикуют за отсутствие «видения». Их политические программы туманны, и хотя они могут определять свои цели очень широко, их идентичность и цели могут быть скорее определены как «стиль», а не как программа. Причина этого — изменение условий, в которых принимаются решения. Такие лидеры пытаются воспользоваться краткосрочными преимуществами. Фрагментация времени частично компенсирует интеграцию пространства и ограничивает количество факторов, которые необходимо принимать во внимание при принятии решения. Каждая новая ситуация рассматривается как независимая от других, поскольку в глобализованном мире, где многие проблемы имеют глобальные последствия, в конкретное время лишь одна конкретная проблема занимает внимание и считается имеющей глобальный интерес. Стратегия в таких условиях становится лишь линией поведения, связывающей между собой ситуации, которые в иных условиях были бы не связаны. Такая линия является полезной, поскольку она увеличивает предсказуемость и помогает выработать в конкретном политическом сообществе чувство идентичности. Так же как корпорации конкурируют за создание брэндов, политические акторы пытаются создать стиль⁷⁵.

⁷⁴ Ibid. P. 12.

⁷⁵ Ibid. P. 14.

Развитие вышеобозначенных тенденций приводит к тому, что старые подходы к безопасности становятся неадекватными. Отмечая это еще в 1997 году, Национальный совет по разведке США выделил три тенденции, которые *делают традиционные подходы к безопасности недостаточными*:

1. Большинство современных конфликтов являются внутренними, а не конфликтами между государствами.

2. Некоторые государства не смогут выполнить такие основные функции, как предоставление социальной защиты, обеспечение стабильности и роста.

3. Правительства тех стран, которые свободны от бедности и политической нестабильности, обнаружат, что они теряют контроль во многих сферах жизнедеятельности в силу процессов глобализации и продолжающейся информационной революции⁷⁶.

В этих условиях все большее количество исследователей призывает к развитию более всеобъемлющего и системного подхода к безопасности. Пришла пора перейти от традиционного взгляда на государственную безопасность к рассмотрению более общих угроз существованию человека и путей защиты от этих угроз. Подобные взгляды, несмотря на возражения некоторых специалистов, привели к разработке концепции личностной безопасности. Исследования в области безопасности отошли от своего традиционного курса на «угрозу использования, использование и контроль военной силы», в особенности государствами. Со времени окончания холодной войны предмет исследований в области безопасности расширился и углубился. «Расширение» связано с тем, что реалиями безопасности стали такие невоенные угрозы, как ухудшение состояния окружающей среды, перенаселенность, массовые перемещения беженцев, национализм, терроризм. Под «углублением» понимается то, что безопасность рассматривается в отношении индивидов и групп, а не только внешних угроз государствам⁷⁷.

Наиболее заметный вызов традиционным концепциям безопасности исходит от школы «глобализма», из которой вышли многие нынешние приверженцы концепции личностной безопасности. Глобалисты считают, что возникает «международное общество», которое интегрирует связи, культуры и экономическую деятельность и перекрывает традиционные межгосударственные отношения. Глобальные общественные дви-

⁷⁶ DCI National Intelligence Council. Global Trends 2010. Washington, DC: GPO. November 1997.

⁷⁷ Paris R. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? // International Security. Fall 2001. Vo. 26. No. 2. P. 97.

жения получают поддержку неправительственных организаций, занятых конкретной проблемой и развитием международного «гражданского» общества⁷⁸.

Большинство исследователей продолжают исходить из приоритетности государств в мировой системе. Однако глобализация подвергает сомнению подобные взгляды. После холодной войны ускорились процессы глобализации, и сейчас можно наблюдать появление глобального общества. Появление подобного общества, основывающегося на системах международной экономической взаимозависимости, глобальных коммуникационных системах, глобальной культуре, создало сеть широких общественных взаимодействий, пересекающих границы наиболее активных участников международного общества (великих и средних держав). Процесс глобализации также вызвал появление новых угроз безопасности, связанных с вопросами защиты окружающей среды, бедностью, оружием массового поражения, этническими и национальными конфликтами. Поэтому глобалисты считают, что необходимо большее внимание уделять безопасности граждан и групп в рамках глобального общества. Для них традиционные концепции национальной безопасности не могут решить подобные вопросы. Окончание холодной войны требует нового определения основных параметров европейской безопасности. Однако, в отличие от Ялты, никаких, даже самых базовых соглашений между основными действующими лицами достигнуто не было. Можно проследить и возникновение нового деления мира на «зону мира» и «зону конфликта».

4.2. Новые теоретические подходы к обеспечению международной безопасности на рубеже веков

По наиболее распространенному мнению, в долгосрочной перспективе рост свободного рынка и новые технологии будут больше решать проблем, чем создавать. Существует, однако, и мнение, что растущее благосостояние и интеграция увеличивают политическую нестабильность. Благосостояние ведет к большей экономической интеграции и зависимости, что создает ощущение опасности, поскольку акцентирует прерогативу экономических отношений и поэтому увеличивает возмож-

⁷⁸ Tow W.T., Thakur R., Hyun In-Taek. Asia's Emerging Regional Order: Reconciling Traditional and Human Security. United Nations University, 2000. P. 19.

ность трений. Рост благосостояния и нестабильность идут рука об руку. Примером может служить период с 1900 по 1914 год. Поэтому в ближайшем будущем растущее глобальное процветание может привести к нестабильности.

Рыночные силы не всегда могут помочь в решении глобальных проблем, в том числе связанных с безопасностью. Новые технологии сами по себе не в состоянии обеспечить устойчивое развитие. Хотя технологический прогресс и может предотвратить кризис, являющийся следствием недостатка ресурсов, для нынешнего поколения он не в состоянии обеспечить преемственность, поскольку рыночным силам неизвестна жертвенность ради блага будущих поколений. Некоторые ресурсы (пища, вода и энергия) имеют характеристики общественных благ⁷⁹. Поэтому рыночные механизмы не могут решить проблему их недопроизводства. Местные органы самоуправления да и национальные правительства не в состоянии в одиночку предотвратить «ошибки» рынка. Так же как и индивидуальные акторы в национальной экономике, правительства стремятся к максимизации краткосрочных национальных, а не долгосрочных общечеловеческих интересов. Кроме того, в случае, когда бывшие диктатуры пытаются открыть свои экономики глобальной конкуренции, может возникнуть кризис управляемости. Бывшие коммунистические страны были особенно уязвимы в период, когда они пытались одновременно провести приватизацию экономики и перейти к плюрализму в политической сфере. При отсутствии институциональных сдержек и устоявшегося правового государства управлять силами, вышедшими из-под контроля в результате этих процессов, было практически невозможно.

В условиях «франного» капитализма экономические кризисы не выходили за национальные рамки, не наносили какого-либо заметного ущерба интересам других государств. Позднее промышленно развитые страны вынуждены были, не затрагивая основ конкуренции и суверенитета в принятии решений, перейти к координации своих действий, что является одним из элементов управления.

Прогрессирующая глобализация поднимает целый пласт новых вопросов в области международных отношений, их дальнейшей эволюции. И уже появились соответствующие интерпретации (новая версия

⁷⁹ Подробнее см.: Балуев Д.Г. Введение в политический анализ. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2000.

«ограниченного суверенитета», «гуманитарного вмешательства», «приоритета безопасности личности над безопасностью государства» и т.п.). Появляется своего рода мифология.

По мнению некоторых исследователей, подобная интерпретация последствий «глобализации для международных отношений ориентирует, как представляется, развитие миропорядка на космополитической основе. Система, построенная на политической несправедливости, не может быть устойчивой»⁸⁰.

Другой вывод заключается в том, что глобализация, усиливающая обоюдную зависимость государств-наций, должна иметь соответствующую институциональную политическую конструкцию, то есть систему международных отношений, отвечающую требованиям и условиям современных процессов.

Все большее число ученых, ссылаясь на тенденции глобализации мировой политики, сокращение удельного веса в ней межгосударственных отношений за счет возрастания роли негосударственных субъектов, предлагают рассматривать традиционную область международного права в более широком контексте «режимов» мировой политики⁸¹, которые являются наиболее апробированным механизмом упорядочения системы международных отношений. Теория режимов объясняет возможности, условия и последствия международного управления вне границ анархии и близко к супранациональному правительству в конкретной функциональной области. Режимы являются принципами, нормами, правилами и процедурами принятия решений, вокруг которых сходятся ожидания актора. Принципы — когерентный набор теоретических положений об устройстве мира. Нормы определяют основные стандарты поведения. Правила и процедуры принятия решений относятся к конкретным моделям поведения в ясно определенных областях⁸². Например, либеральный режим международной торговли основывается на наборе неоклассических экономических принципов, которые показывают, что глобальная полезность максимизируется при свободном движении товаров. Основная норма этого режима заключается в том, что тарифные и нетарифные барьеры должны быть снижены и, в

⁸⁰ Клепацкий Л. Глобализация и национальные интересы // Международная жизнь. 2000. № 1.

⁸¹ Кулагин В. Международные отношения на пороге XXI века // Международная жизнь. 1999. № 7. С. 22.

⁸² Krasner S. Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism. Berkeley, CA: University of California Press, 1985. P. 4.

конечном счете, уничтожены. Конкретные правила и процедуры принятия решений были обозначены в ГАТТ. Хотя правила и процедуры принятия решений и могут быть изменены без изменения природы режима, принципы и нормы не могут.

Можно выделить два типа режимов, обеспечивающих управление в мировой политике. Международные режимы — имеют своими членами государства и занимаются проблемами международного сообщества. Транснациональные режимы — имеют своими членами негосударственных акторов и имеют дела с проблемами глобального гражданского общества. Примером такого режима может быть практика использования World Wide Web⁸³. Глобальное управление обеспечивается совместными усилиями как международных, так и транснациональных режимов.

Наиболее активно режимы использовали страны третьего мира для приспособления к своей уязвимости и бедности. Стратегии, направленные на уменьшение бедности (используются большей частью на международных форумах), состоят в установлении и поддержке так называемых авторитарных международных режимов. Общая цель движения к более авторитарным международным режимам достигалась странами третьего мира использованием двух конкретных стратегий. Во-первых, третий мир пытался изменить существующие международные институты или создавать новые, которые больше соотносились с предпочитаемыми ими принципами и нормами. Во-вторых, эти страны стремились к созданию международных режимов, легитимизирующих одностороннее использование суверенных полномочий отдельными государствами. Поддерживались международные организации, функционирующие по принципу «одна страна — один голос»⁸⁴.

Степень, в которой страны третьего мира смогли изменить существующие международные режимы, зависела от трех переменных: природы существующих институциональных структур, способности сформулировать целостную систему идей, которая устанавливала повестку дня на международных переговорах и укрепляла единство стран третьего мира, отношением Запада (в особенности США) к запросам стран третьего мира и к международным форумам, на которых эти запросы высказывались⁸⁵. Начало 1970-х годов предоставило странам третьего мира уникальные возможности. Это был период контроля стран третье-

⁸³ Young O. Governance in World Affairs, 1999. P. 11.

⁸⁴ Krasner S. Op. cit. P. 6.

⁸⁵ Krasner S. Op. cit. P. 7.

го мира над большинством международных форумов, когда страны Севера все еще поддерживали эти форумы. К концу 1970-х эта поддержка стала уменьшаться (особенно со стороны США). США временно вышли из Всемирной организации труда. Выразилось недовольство работой ЮНЕСКО. В 1982 году несколько стран, включая США, отказались подписать конвенцию о морском праве.

Желание обеспечить международные режимы, основывающиеся на государственном, а не рыночном распределении ресурсов, было основой стратегии стран третьего мира в послевоенный период. Оно отражало слабость большинства этих стран. Эта слабость требовала либо в одностороннем порядке влиять на изменения глобального рынка, или внутренне приспосабливаться к ним. Более крупные страны действительно могут влиять на это окружение или приспосабливаться к нему. Более мелкие промышленно развитые страны не могут влиять на окружение, но могут к нему приспособиться. Страны же третьего мира наиболее уязвимы. Резкие изменения в глобальном окружении могут привести к экономическим шокам и политическим кризисам. Это в свою очередь ведет к трудностям для руководства этих стран, которые становятся объектами контроллитного недовольства. Изменяя природу международных режимов, руководители стран третьего мира надеются не только увеличить потоки материальных ресурсов, но и создать более стабильное и предсказуемое окружение.

Страны третьего мира преследуют множество целей. К ним относятся экономический рост, политическое равенство различных стран, влияние в мировой политике, автономия и независимость, сохранение территориальной целостности перед угрозами иностранной интервенции и внутреннего сепаратизма, поддержание стабильности правящего режима.

Для малых и слабых государств либеральные международные режимы, основывающиеся на рыночном распределении ресурсов, являются достаточно рискованными, даже если они способствуют экономическому росту. Такие режимы подвергают страны третьего мира действию изменений международного окружения, которые могут разрушить их внутренний политический порядок. Режимы, основывающиеся на государственном распределении ресурсов, дают таким странам не только увеличение экономического благосостояния, но и более высокий уровень предсказуемости и безопасности. При таких режимах распределение ресурсов находится под контролем государства, основывающегося на своих суверенных правах.

С точки зрения реализма, наилучшей перспективой было бы сокращение связей между Севером и Югом до минимума. Принимая во внимание фундаментальные разногласия по отношению к принципам и нормам, многие связи между Севером и Югом будут приводить к конфликтам и неопределенности, даже если они экономически выгодны обеим сторонам. Однако хотя некоторые тенденции и свидетельствуют о движении в направлении сокращения связей между Севером и Югом, говорить о полном их разрыве в ближайшее время не придется.

Режимы в области безопасности — системы принципов, норм, правил и процедур принятия решений, регулирующих отдельные аспекты взаимоотношений между государствами в области безопасности. Режим существует, если можно идентифицировать все три элемента и если режим контролирует достаточно переменных в данной области, чтобы влиять на поведение сторон⁸⁶. Основываясь на этих критериях, Г. Моллер выделял четыре режима в области безопасности:

1. Режим стратегических ядерных вооружений.
2. Европейский военный порядок (договор о ОБСЕ, стокгольмско-парижские соглашения о мерах по укреплению доверия, договор о РСД и др.).
3. Режим предотвращения ядерной войны (в дополнение к различным международным соглашениям в него входит и установившаяся недавно практика не держать ядерные вооружения в слишком высокой степени боеготовности).
4. Режим ядерного нераспространения.

Обычно в основе работоспособных режимов лежат нормы. Большинство из существующих сегодня эффективных институтов основываются на распространенных во время их создания нормах, которые их создатели зафиксировали в соглашениях. Примером может служить ГАТТ и его преемница ВТО, чьи правила основываются на принципе недискриминации.

Можно выделить следующие тенденции в развитии установленных ООН глобальных режимов:

1. Развитие международных режимов в рамках системы ООН существенно расширило те области международной жизни, которые регулируются нормами и правилами.

⁸⁶ Muller H. The Internalization of Principles, Norms, and Rules by Governments: the Case of Security Regimes // V. Rittberger (Ed.) Regime Theory and International Relations. Oxford: Clarendon Press, 1997. P. 15.

2. Не все глобальные режимы увеличили свою силу на протяжении второй половины столетия. Некоторые просто являются модификациями режимов, существовавших до Второй мировой войны. Другие прекратили свое существование.

3. Режимы дают дополнительную защиту основным прерогативам государства (например, территориальной целостности). Они же могут ослаблять контроль государства над экономической и общественной деятельностью даже в пределах их собственных границ.

4. Большинство возникших в рамках ООН режимов снизили барьеры движению товаров и услуг. Они сумели достичь этого путем установления законодательной базы для использования океанов и воздушного пространства, уменьшения возможности повреждения товаров и информации, проходящих транзитом через территорию третьих государств, обеспечения технической совместимости разных систем, предотвращения ущерба, вызываемого международной торговлей (перенос инфекционных заболеваний, ущерб окружающей среде).

5. Глобальные режимы являются результатом переговоров между государствами и негосударственными акторами. В то же время в случае проблем, связанных с основами политического или экономического порядка, роль институтов ООН по-прежнему является ключевой в их разрешении⁸⁷.

Небезынтересен вопрос, как режимы могут быть эффективны в решении возникающих проблем при отсутствии верховной власти, наделенной полномочиями, возможностями и политической волей для обеспечения выполнения основных правил? Режимы достаточно слабо управляются. Если провести различие между режимами как институтами и организациями как материальными единицами с офисами, бюджетами, персоналом юридическим лицом, то можно сказать, что подход к управлению, основанный на режимах, подчеркивает идею «управления без правительства» и может выполнять функции управления, минимизируя образование новых бюрократических и административных структур. Значительная часть работы по выполнению положений международного режима передается индивидуальным членам, которые обычно достаточно организованы, независимо от того, являются ли они государствами или негосударственными акторами⁸⁸.

⁸⁷ Vayrynen R. Globalization and Global Governance. Rowman and Littlefield Publishers, 1999. P. 47–48.

⁸⁸ Young O. Op. cit. P. 7.

Согласно традиционному значению государственности, политика требует проведения государственных действий. Верховный институт (гоббсовский Левиафан) необходим для обеспечения сотрудничества и координации акторов с различными интересами. Приверженцы теории режимов, напротив, считают, что нормативные институты могут эффективно регулировать общественное взаимодействие. Поэтому управление без правительства вполне возможно.

Следующим способом упорядочивания современных международных отношений является попытка создания так называемых *транснациональных сообществ*.

Обычно исследователи отвергают возможность образования сообществ на транснациональном уровне. Это связано с отсутствием в мировой системе центральной власти и общей мировой культуры. Как единственная альтернатива постоянной войне или мировому правительству выступает сотрудничество, понимаемое как взаимное приспособление политик для достижения ограниченных, но четко определенных целей⁸⁹.

Однако на практике, выстраивая общие социальные идентичности, политические элиты формируют транснациональные сообщества. Такие сообщества формируются, когда несколько политических субъектов, разделяющих общие социальные характеристики, общие связи, общий опыт и находящиеся в отношениях позитивной взаимозависимости, вырабатывают общее политическое сознание, позволяющее говорить о них, как об особой группе. Тип транснациональной идентичности (независимая переменная) определяет тип общих отношений в области безопасности (зависимая переменная)⁹⁰. Например, общая идентичность великих держав привела к возникновению системы *концерта*. Концерты — это многосторонние институты сотрудничества на высшем уровне между великими державами⁹¹. Любое действие при такой системе должно быть одобрено или инициировано группой.

Другой тип основывающегося на сообществе механизма безопасности — *ассоциация безопасности*. В отличие от альянсов они формируются не для повышения возможностей государства по противодействию

⁸⁹ Keohane R.O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984. P. 51–57.

⁹⁰ Cronin B. *Community Under Anarchy: Transnational Identity and the Evolution of Cooperation*. N.Y.: Columbia University Press, 1999.

⁹¹ Miller B. Explaining the Emergence of Great Power Concerts // *Review of International Studies*. October 1994. Vol. 20. No. 4. P. 329.

определенному противнику за счет сотрудничества с другими. Скорее, они служат для выражения солидарности государств, стремящихся установить конкретную форму политической организации или идеологию. Транснациональная идентичность в этом случае основывается на общем типе политического режима или общей идеологии⁹².

Третий тип — объединенное *сообщество безопасности*. Оно характеризуется формальным слиянием политических и административных институтов по крайней мере двух государств. Впервые этот тип механизмов был описан К. Дейчем⁹³. Важным признаком сообщества является наличие в нем институтов, выполняющих интегрирующую по отношению к этому сообществу роль. В международных отношениях двадцатого века эти институты имели большое значение. В начале века их число измерялось десятками, сейчас — тысячами. Конечно, при столь массовом их распространении далеко не все международные институты занимают заметное место, многие существуют лишь номинально. Но остается бесспорным факт небывалого взлета численности, активности, значения самых разных по сферам деятельности, организационным формам, другим признакам «интеграторов», способствующих формированию международного сообщества.

Система коллективной безопасности формируется, когда государства в рамках данной системы разделяют общую космополитическую идентичность, которая и определяет их как членов сообщества. В рамках такой системы государства не только отказываются от односторонних военных действий, но и обязуются участвовать в коллективных действиях против возможного агрессора.

Эти отношения не требуют создания мирового правительства или трансформации анархического окружения. Таким образом, сообщества требуют общей групповой сплоченности и общей идентичности. Однако для их функционирования не требуется централизованного политического органа. Политические сообщества заняты распределением ценностей и ресурсов. Они формируются государственными элитами и основываются на признании особых отношений их членов.

Сегментация мира на независимые национальные государства означает, что каждое из них не только самостоятельно определяет собствен-

⁹² Cronin B. *Op. cit.*

⁹³ Deutsch K. et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

ные интересы, но и само обеспечивает их защиту⁹⁴. Суверенитет воздвигает стену между собственным обществом и другими обществами⁹⁵.

Транснациональные идентичности могут формироваться как в рамках общественных групп, так и между государствами. Их формирование возможно при некоторых условиях.

Во-первых, необходима общая характеристика, которая может стать основой для образования транснациональной общественной группы. К примерам такой характеристики можно отнести этничность, религию, форму государства, политическую или экономическую систему, относительный уровень развития.

Во-вторых, должно иметь место разделяемое исключительное отношение к другим государствам (или общественным группам). Исключительность является важной для групповой сплоченности и подчеркивает различия между теми, кто разделяет общие характеристики, и теми, кто не разделяет.

В-третьих, как отмечалось выше, должен быть высокий уровень позитивной взаимозависимости. Позитивность значит, что взаимозависимость должна быть взаимовыгодной. В противном случае она может вести к конфликту.

Эти факторы являются материальными предпосылками для формирования общей идентичности. Однако сами по себе при отсутствии политического сознания они ее не формируют.

Третьим организующим элементом современной мировой системы мог бы стать так называемый регионализм.

Региональные механизмы, или регионализм, определяются как «сотрудничество между правительствами и неправительственными организациями в трех или более географически близких и взаимозависимых странах для достижения взаимных целей в одной или более функциональных областях»⁹⁶. Региональные агентства — формальные или неформальные региональные организации, ответственные за функционирование региональных механизмов. Они могут быть созданы в масштабах всего региона (ОАГ, ОАЕ) или быть субрегиональными (АСЕАН, МЕРКОСУР).

⁹⁴ Art R. and Jervis R. The Meaning of Anarchy // Robert Art and Robert Jervis, eds, International Politics: Anarchy, Force, Political Economy and Decision Making. Boston: Little, Brown, 1985. P. 3.

⁹⁵ Cronin B. Op. cit.

⁹⁶ Alagappa M. Regional Institutions, the UN and International Security: A Framework for Analysis // Third World Quarterly. 1998. Vol. 18(3). P. 423.

К функциям региональных институтов относится:

- Обеспечение форумов на высоком уровне для выработки повестки дня, артикуляции региональных целей и выработки региональных норм.
- Обеспечение регионального участия в глобальных конвенциях.
- Развитие и управление региональными инициативами.
- Урегулирование споров между членами.
- Гармонизация усилий отдельных стран по вопросам, находящимся в их внутренней юрисдикции.

На практике лишь очень немногие из региональных институтов могут эффективно играть эти роли. Наиболее эффективные региональные институты расположены в Западной Европе. Так же как и межправительственные организации, региональные институты создаются государствами. Поэтому их сила зависит от позиции государств-членов.

Большинство региональных организаций находится под сильным влиянием великих держав. Франция, например, влияет на работу Организации африканского единства и на Экономическое содружество западно-африканских государств. Великобритания поддерживает свое влияние посредством Британского Содружества. Соединенные Штаты преобладают в Организации американских государств и некоторых других региональных структурах. Во многих регионах наблюдается тенденция создания «треугольников», состоящих из великой державы, региональной организации и ООН. Подобная структура может значительно стабилизировать регион и сгладить конфликты. Даже в Африке, где все усилия по миротворчеству были достаточно трудными, некоторые стабилизирующие результаты были достигнуты при помощи треугольников «Франция—ОАЕ—ООН» и «Великобритания—Британское Содружество—ООН» в конфликтах на Африканском Роге, в Конго, между Нигерией и Бенином, Сенегалом и Мавританией, Алжиром и Марокко. Возможно и формирование треугольника «Россия—СНГ—ООН».

Четвертым способом упорядочить современную мировую систему является так называемое *глобальное управление*.

Глобализация находится под влиянием процессов управления и сама влияет на них⁹⁷. Глобализм — состояние мира, характеризующееся наличием сетей межконтинентальной взаимозависимости. Это должны быть действительно сети, а не отдельные связи. Для того чтобы сетевое

⁹⁷ Joseph S. Nye Jr., Donahue J.D. Governance in a Globalizing World. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000. P. 1.

взаимодействие могло считаться глобальным, оно должно действовать на территории нескольких континентов, а не быть региональной сетью⁹⁸.

Тема глобального управления (термин, хотя и являющийся калькой с английского языка и не отражающий в полной мере смысл процесса, но тем не менее входящий в отечественный научный лексикон) вызывает все больший интерес как у отечественных, так и у зарубежных исследователей. Существует множество *определений* этого феномена.

Управление без правительства или с ним отличается от анархии тем, что государства и другие международные субъекты признают наличие обязательств и чувствуют себя вынужденными в силу тех или иных причин выполнять их. Управление означает целеполагающую систему правил, которые отличаются от закономерностей (природных или иных), проявляющихся в ничем не ограниченных взаимодействиях международных акторов в состоянии анархии (баланс сил, двуполярное сдерживание и т.д.). В этом смысле управление означает «порядок плюс намеренность»⁹⁹. В случае управления без правительства обязательства являются производными не от иерархического процесса установления норм и правил, а от добровольных соглашений, создающих нормы. Легитимность самих норм и правил вынуждает актора соглашаться с ними¹⁰⁰.

Общественное глобальное управление, в своем либеральном варианте, основано на глобальной необходимости общего ответа на проблемы. В 1980-х годах об этом говорилось на организованных ООН встречах мозговых центров «Наше общее будущее», «Общая безопасность» и т.п. В 1990-х годах много говорилось о глобальных кризисах, включая охрану окружающей среды, проблемах беженцев и народонаселения. В 1990-х же годах проводились организованные ООН и частично финансируемые из частных источников глобальные конференции, включающие в себя Конференцию ООН по окружающей среде и развитию 1992 года, Мировой саммит по общественному развитию в Копенгагене 1995 года, Международную конференцию по населению и развитию в

⁹⁸ Ibid. P. 2.

⁹⁹ Rosenau J., Czempiel, E.-O. Governance Without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, 1992. P. 5.

¹⁰⁰ Young O.R. Compliance and Public Authority: A Theory with International Applications. Baltimore, MD, 1979.

Каире 1995 года, Конференцию по женщинам в Пекине 1995 года и т.д.¹⁰¹ Эти конференции, несомненно, сыграли роль в привлечении внимания к названным проблемам.

Многие представители академического сообщества и лица, участвующие во внешнеполитическом процессе, понимают под управлением сложный набор структур и процессов (частных и общественных). Популяризаторы же используют этот термин как синоним правительства. Для них управление ассоциируется с системой национальной администрации. До того, как управление стало изучаться на глобальном уровне, этот термин употреблялся в академической среде в более общем значении, например, в литературе о бизнесе применимо к микроповедению фирм¹⁰².

Международные аналитики и чиновники, напротив, используют термин почти исключительно для описания явления, которое выходит за рамки «правительства» и юридической власти, которую имеют государства. В американской общественной науке термин связывается с взглядами Дж. Розенау. Для него на местном или глобальном уровнях управление «включает в себя не только действия правительств, но и множество других каналов, посредством которых «команды» оформляются в форму целей, принимаются директивы и проводится политика»¹⁰³.

На международном уровне возникновение концепции управления можно связать с растущей неудовлетворенностью специалистов-международников теориями реализма и либерального институционализма, которые доминировали в изучении международных отношений в 1970-х и 1980-х годах. Эти теории, кроме всего прочего, не смогли предсказать и объяснить рост (количественный и качественный) негосударственных акторов и последствия новых технологий.

Определения управления, используемые различными международными организациями, существенно отличаются друг от друга.

Для Мирового банка управление — способ использования власти в управлении экономическими и социальными ресурсами страны. Мировой банк выделял три аспекта управления: форма политического режи-

¹⁰¹ Thomas C. Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links // Third World Quarterly. 2001. Vol. 22. No. 2. P. 170.

¹⁰² См., например: Bawley D. Corporate Governance and Accountability: What Role for the Regulator, Director and Auditor? Westport, CT: Quorum, 1999.

¹⁰³ Rosenau J.N. Governance in the Twenty-First Century // Global Governance, 1995. Vol. 1(1). P. 14.

ма; процесс использования власти в управлении экономическими и социальными ресурсами страны; способность правительств разрабатывать, формулировать и выполнять политики.

Для Программы ООН по развитию управление — использование экономической, политической и административной власти для управления делами страны на всех уровнях. Оно включает механизмы, процессы и институты, посредством которых граждане и группы выражают свои интересы, используют свои права, выполняют свои обязательства.

ОЭСР понимает управление как использование политической власти для использования имеющихся ресурсов для общественного и экономического развития.

Оттавский Институт управления включает в это понятие, процессы и конвенции в обществе, которые определяют, осуществляться властные полномочия, как будут приниматься важные решения, как при этих решениях будут учитываться различные интересы.

Комиссия по глобальному управлению в своем докладе 1995 года определяет глобальное управление как «сумму многих путей, которыми индивиды и институты (общественные и частные) управляют своими делами. Это постоянный процесс, посредством которого конфликтующие между собой и разнообразные интересы могут быть удовлетворены и сделано возможным коллективное действие»¹⁰⁴.

Генеральный секретарь ООН К. Аннан включал в управление уважение гражданских прав и правового государства, укрепление демократии, улучшение качества общественного администрирования¹⁰⁵.

По мнению некоторых авторов, «глобальное управление... включает в себя как правила игры во всемирном масштабе, так и механизмы, межгосударственные или надгосударственные организации, принимающие решения об установлении этих правил игры»¹⁰⁶. Признается, что архитектура глобального управления полицентрична. Глобальное управление осуществляется не только правительствами. Правительства сохраняют за собой монополию на проведение той или иной политической линии. Однако частные акторы играют все более весомую роль на этапах определения проблемы, анализа проблемных связей и непосред-

¹⁰⁴ Lake D.A. Global Governance. A Relational Contracting Approach // A. Prakash, J.A. Hart (Eds.). Globalization and Governance. Routledge, 1999. P. 33.

¹⁰⁵ Weiss T.G. Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges // Third World Quarterly. 2000. Vol. 21. No. 5. P. 797.

¹⁰⁶ Де Пури Д. Кто управляет мировой экономикой? // International Politik. 1998. № 11. С. 3.

ственного исполнения принятых решений. Важной характеристикой глобального управления является то, что оно основывается на разных формах международного сотрудничества между общественным и частным сектором. В этих условиях растет значение сетей¹⁰⁷.

Система ООН и правительства государств безусловно являются центральными акторами глобального управления. Однако они лишь часть общей картины. Дж. Розенау, в частности, включал в глобальное управление системы управления на всех уровнях человеческой деятельности (от семьи до международной организации), достижение определенных целей которых связано с транснациональными действиями¹⁰⁸.

Не существует единого организующего принципа, на котором основывается глобальное управление. Оно является суммой множества механизмов контроля, приводимых в действие различными целями, имеющими разные структуры, и внутри которых протекают различные процессы. Возможно, каждый из этих механизмов имеет общие исто-рию, цели, структуры с некоторыми другими. Однако нет какой-то единой характеристики, общей для всех этих механизмов¹⁰⁹.

Механизмы глобального управления возникают посредством нескольких каналов: через спонсорство государств; через усилия акторов, отличных от государств, на транснациональном и субнациональном уровнях; посредством совместных действий государств и негосударственных акторов. Они также варьируются от полной институционализации до неформальных процессов создания правил¹¹⁰.

Возможными формами глобального управления являются¹¹¹:

- Объединенное глобальное государство. Оно является формой максимальной централизации, при которой каждый отдельный гражданин мира был бы напрямую связан с центром.
- На другом конце спектра — полное отсутствие режима, или «международная анархия». Эта фраза описывает достаточно высоко организованный мир, который тем не менее является крайне децентрализованным.

¹⁰⁷ См.: Балусев Д.Г. Информационная революция и современные международные отношения. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2001. С. 26–29.

¹⁰⁸ Rosenau J. Governance in the Twenty-First Century // The New Political Economy of Globalization. 2000. Vol. 2. P. 13.

¹⁰⁹ Ibid. P. 42.

¹¹⁰ Ibid. P. 46.

¹¹¹ Walzer M. Governing the Globe // Dissent. Fall 2000. P. 44.

- Некая форма Pax Romana, характеризующая гегемонией одной великой державы над другими державами международного общества. Этот режим является наиболее стабильным из известных мировой истории.
- Режим «конституционных» положений, подобие имеющихся сейчас, но поддерживаемых международным гражданским сообществом.
- Глобальное государство и глобальная империя, членами которой были бы государства.
- Федерация государств-наций.

Следует четко представлять себе различия между концепциями глобального управления и мирового правительства. Очень часто, проводя аналогию с внутренней политикой, глобальное управление представляют как глобальное правительство. Примером может быть Доклад ООН о развитии, посвященный глобальному управлению. Однако государственные структуры и лояльность граждан по отношению к собственным государствам все еще позволяют государствам создавать связи между собой, справляться с проблемами взаимозависимости и сопротивляться слиянию, даже когда оно кажется оправданным с точки зрения эффективности. Поэтому мировое правительство представляется в ближайшее время крайне маловероятным, тем более при отсутствии всеобъемлющей глобальной угрозы, которая может быть отражена только совместно¹¹².

Управление не является эквивалентом правительству или формальным институтам. Как справедливо отмечает О. Янг, в концепции управления нет ничего, «что подразумевало бы необходимость создания организаций (то есть правительств) для администрирования правилами игры, которые возникают для обеспечения функции управления»¹¹³.

Как отмечала Т. Скопол, «с одной стороны, государства могут рассматриваться как организации, через которые официальные коллективы могут добиваться коллективных целей, более или менее эффективно принимая во внимание доступные государственные ресурсы в определенном социальном окружении. С другой стороны, государства могут рассматриваться более макроскопично как конфигурации организаций и действий, которые влияют на значение и методы политики для всех

¹¹² Nye J.S. Jr., Donahue J.D. Governance in a Globalizing World. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000. P. 13.

¹¹³ Lake D.A. Global Governance. A Relational Contracting Approach // A. Prakash, J.A. Hart. Globalization and Governance. Routledge, 1999. P. 36.

групп и классов в обществе»¹¹⁴. Другими словами, государственные образования и общество диалектически взаимодействуют, поддерживая и легитимизируя друг друга. Государства занимаются правлением. Элементы общества — управлением. Следует учитывать и то, что пути и методы взаимодействия государств не могут быть поняты без обращения к изменяющейся природе самих государств и внутривластных систем. Кроме того, интересы государств не являются постоянными. Они изменяются в зависимости от институционального контекста, от степени организации политических сил внутри политической системы, от способностей основных акторов¹¹⁵.

Согласно Дж. Розенау, управление является гораздо более всеобъемлющим феноменом, чем правление. Оно затрагивает правительственные институты, но также использует неформальные неправительственные механизмы. Возможно представить управление без правительства¹¹⁶. Хотя и не существует мирового правительства, можно говорить о существовании глобального управления. Одним из механизмов этого управления являются режимы.

В данной работе под глобальным управлением мы понимаем управление политическими, экономическими и иными процессами в тех сферах международных отношений, за которые не отвечает самостоятельно ни одна страна, организация или иной актор международных отношений. Под управлением имеются в виду процессы и институты (формальные и неформальные), которые направляют и ограничивают коллективные действия группы. Таким образом, глобальное управление в международных отношениях — это, по определению, коллективный процесс. Его участниками являются правительства, межправительственные и неправительственные организации, транснациональные корпорации и другие элементы так называемого глобального гражданского общества. Участие этих элементов в процессе глобального управления является критическим для его успешности.

¹¹⁴ «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research» in Peter B. Evans, D. Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Eds.) Bringing the State Back In. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985. P. 20.

¹¹⁵ Hurrell A. «International Society and the Study of Regimes», V. Rittberger (Ed.) Regime Theory and International Relations. Oxford: Clarendon Press, 1997. P. 69.

¹¹⁶ Rosenau J. Governance, Order, and Change in World Politics // J. Rosenau, E.O. Czempiel. Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992. P. 4–5.

Для многих глобализация и глобальное управление неразрывно связаны между собой. По мере развития глобализации государства теряют контроль, проблемы становятся «больше», чем возможности отдельных правительств, и государства вынуждены делегировать часть властных полномочий супранациональным организациям. Таким образом, согласно этому распространенному мнению, глобализация приводит к развитию глобального управления. На практике дело обстоит наоборот.

Глобальное управление, которое во многом является продуктом либерального мышления, связано с так называемыми глобальными ценностями, нормами, стандартами и правилами. Большинство ценностей, считающихся глобальными, на самом деле являются западными. Поэтому глобальное управление обеспечивает и отражает западную гегемонию. Глобальное гражданское общество также основывается на западной традиции. В глобальном управлении незападные государства и НПО вынуждены переопределять свои интересы и идентичности в отношении к западным нормам¹¹⁷.

Глобализм в настоящее время «америкоцентрирован», поскольку большая часть факторов, связанных с информационной революцией, действует из США. Большая часть содержания глобальных информационных сетей также создается в США¹¹⁸. Реакцией на засилье нелиберальных стратегий стало то, что в политической сфере особое внимание стали обращать на управление, которое должно было уделять большее внимание основным гуманитарным целям. Большая часть этого требования «глобального управления» содержится в социально-либеральной стратегии и идеологии (можно также говорить о социал-демократической идеологии). Эта стратегия отражает потребность в отличных от существующих типов управления, международных институтов, режимов и акторов¹¹⁹. ЕС, в частности, как международный актор в рамках ВТО или конференций ООН, более других ориентирован на социально-либеральное регулирование («глобализация с человеческим лицом»)¹²⁰.

¹¹⁷ Makinda S. Recasting Global Governance // Ramesh Thakur and Edward Newman (Eds.) New Millennium, New Perspectives: The UN, Security, and Governance. UN University Press, 2000. P. 166.

¹¹⁸ Nye J.S. Jr., Donahue J.D. Governance in a Globalizing World. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000. P. 8.

¹¹⁹ Kelstru P. M. The European Union and Globalisation: Reflection on Strategies of Individual States. COPRI. P. 13–14

¹²⁰ Ibid. P. 25.

Основной проблемой для эффективного глобального управления является неспособность существующих международных институтов справиться с этой задачей. ТНК отвечают на отсутствие глобального управления созданием собственных форм такого управления. Авиаинии и компьютерные фирмы формируют альянсы друг с другом для получения конкурентных преимуществ¹²¹. Компании могут обходить юридический процесс, если они считают его слишком медленным или коррумпированным¹²². Кроме того, международные институты, призванные дать ответы на новые вызовы эпохи глобализации остаются асимметричными. Поскольку экономическая глобализация опередила другие формы глобализации, международные экономические и финансовые институты (например, Всемирный банк, МВФ, ВТО), а также ряд специализированных агентств ООН (например, в области здравоохранения и связи) развиты достаточно хорошо и имеют устоявшуюся систему процедур и норм. Они имеют апробированные процедуры и правила работы. То же справедливо и для некоторых специализированных агентств ООН (ВОЗ, Международный союз связи). Однако сохраняется множество глобальных проблем, для решения которых не существует работоспособных глобальных институтов. Например, Мировая организация труда является важным форумом для обсуждения некоторых вопросов, но она не обладает механизмом для обеспечения выполнения своих решений. Не существует эффективной организации по защите окружающей среды. Генеральный секретарь ООН пока лишь пытается улучшить эффективность работы ООН в таких областях, как поддержание мира или гуманитарная интервенция. В области безопасности, напротив, международные институты носят преимущественно региональный характер и развиты достаточно слабо (за исключением Трансатлантического региона). Эта несоразмерность между экономическими институтами и институтами, призванными обеспечить безопасность, будет сохраняться и в ближайшее время.

При несомненном росте значимости режимов в области торговли, финансов и т.д., стержнем формирующегося комплекса «мирового менеджмента» пока по-прежнему остаются проблемы безопасности, в частности вопросы суверенитета и вмешательства, войны и мира, которые в большой степени определяют и политико-правовой режим новой сис-

¹²¹ Nye J.S. Jr., Donahue J.D. Governance in a Globalizing World. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000. P. 22.

¹²² Ibid. P. 23.

темы международных отношений¹²³. Управление является средством коллективного обеспечения безопасности во всех ее формах¹²⁴. Традиционно проводится четкое различие между управлением внутри государств и в отношениях между ними. Однако транснациональные силы обуславливают трансформацию форм управления на всех уровнях¹²⁵.

Таким образом, глобальное управление основывается на неиерархических нормативных институтах. Существует как необходимость в таких институтах, регулирующих взаимодействие между государствами и негосударственными акторами на международном уровне, так и возросшая вероятность их создания. Взаимодействия на международной арене возросли количественно и усложнились качественно, что привело к новому качеству взаимозависимости.

Пожалуй, большинство теоретиков международных отношений согласились с преждевременностью идеи создания мирового правительства. Поэтому в ближайшее время мировая система вряд ли будет иметь центральный институт, обеспечивающий подчинение отдельных акторов существующим нормам¹²⁶. В этом смысле основной характеристикой международных отношений по-прежнему является анархия. Более того, создание мирового правительства не является в настоящий момент желательным. Во-первых, установление монополии на использование силы в мировом масштабе должно пройти, как это было и при формировании национальных государств, через период становления, когда установление этой монополии происходит силовым путем с целью подавления конкурирующих групп. Учитывая разрушительный потенциал, накопленный в мире, такая попытка установления монополии грозит планетарной катастрофой. Во-вторых, в некоторых случаях число погибших во внутренних конфликтах в определенный период превышает число погибших в межгосударственных войнах¹²⁷. Потому создание мирового государства не будет являться путем устранения войн.

¹²³ Кулагин В. Международные отношения на пороге XXI века // *Международная жизнь*. 1999. № 7. С. 22.

¹²⁴ Thakur R., Newman E. *New Millennium, New Perspectives: The UN, Security and Governance*. UN University Press, 2000. P. 7.

¹²⁵ Ibid. P. 8.

¹²⁶ Mayer P. et al. *Regime Theory: State of the Art and Perspectives* // V. Rittberger (Ed.) *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

¹²⁷ Young O.R. *On the Performance of the International Polity* // *British Journal of International Studies*, 4. P. 196.

В-третьих, пример распада СССР показывает контрпродуктивность чрезмерной политической централизации, которая будет неизбежна в случае создания мирового правительства.

Ни для экономики, ни для политики международный порядок не является преобладающей темой. ТНК пытаются, прежде всего, с максимальным успехом вести дела в рамках существующей международной системы. Лишь немногие из них стараются внести собственный вклад в изменение этой системы.

С точки зрения управления вызывает удивление то, с какой эффективностью государства отвечали на вызовы глобализации во второй половине двадцатого века. Государство всеобщего благосостояния было важным этапом в этом процессе¹²⁸.

Центральным государственно-политическим вопросом является не форма современного государства, а его роль в изменившемся мире. В эпоху глобализации национальное государство станет в возрастающей степени делить решение задач с другими государствами. В экономике будет возрастать роль государства как арбитра. Его роль как игрока будет снижаться.

Архитектура глобального управления полицентрична. Это означает:

- Глобальное управление осуществляется не только правительствами. Правительства сохраняют за собой монополию на проведение той или иной политической линии. Однако частные действующие лица играют все более весомую роль на этапах определения проблемы, анализа проблемных связей и непосредственно исполнения.
- Глобальное управление основывается на разных формах международного сотрудничества между общественным и частным секторами.
- Глобальное управление находится на пересечении национальных интересов, властных отношений (часто асимметричных) и необходимости совместного разрешения проблем.
- Глобальное управление приводит к трансформации политики и вынуждает к институциональным инновациям. Растет значение сетей.

Мир как единое целое нуждается в политике обеспечения порядка, а не в осуществлении властных полномочий. Центральную роль в такой политике играют правительства национальных государств, образующих

¹²⁸ Nye J.S. Jr., Donahue J.D. *Op. cit.* P. 17.

мировое сообщество, поскольку они обладают верховной властью. Пути и методы взаимодействия государств не могут быть поняты без обращения к изменяющейся природе самих государств и внутриполитических систем. Кроме того, интересы государств не являются постоянными. Они изменяются в зависимости от институционального контекста, от степени организации политических сил внутри политической системы, от способностей основных акторов¹²⁹.

Принуждение более эффективное при одних условиях, может оказаться неэффективным при других. Существуют условия, при которых механизмы принуждения могут эффективно функционировать и без участия правительства¹³⁰.

Международные отношения претерпевают драматические изменения, в ходе которых роль государственной власти снижается, а воздействие международных институтов и норм возрастает. В результате проблемы подчинения международным решениям и обеспечения их выполнения приобретают решающее значение. Они фактически становятся «строительными камнями» возникающей системы глобального управления. Нарушение норм не должно, однако, автоматически вызывать карающие меры, должно также уделяться внимание таким методам, как поощрение желательного поведения, предоставление технической и политической помощи тем, чье поведение соответствует международным стандартам и нормам¹³¹.

Следует учитывать и то, что роль частных организаций также растет в последние годы. Глобализация увеличила эффективность неправительственных организаций. При этом их усилия могут быть более продуктивными при использовании ими сотрудничества между общественным и частным сектором.

Период между 1815 и 1914 годами может быть назван временем подготовки для *международных организаций*. Лига Наций была попыткой усилить роль дипломатии по мирному разрешению споров, заменить соотношение сил коллективной безопасностью, создать процедуры по разоружению и контролю над вооружениями. Период между созданием Лиги Наций и нынешним временем может быть назван эрой подготовки

¹²⁹ Hurrel A. International Society and the Study of Regimes // V. Rittberger (Ed.) Regime Theory and International Relations. Oxford: Clarendon Press, 1997. P. 69.

¹³⁰ Young O. Governance in World Affairs, 1999. P. 78.

¹³¹ Vayrunen R. (Ed.). Globalization and Global Governance. Rowman and Littlefield Publishers, 1999. P. 45.

к глобальному управлению¹³². Каковы итоги этого периода? Была достигнута универсальность. Была создана сеть глобальных организаций, адекватно реагирующих на различные глобальные проблемы. Было основано постоянное присутствие этих организаций, по крайней мере в 134 городах на всех континентах. Многостороннее принятие решений стало обычным. Были установлены новые процедуры для достижения консенсуса. Количество инструментов для установления мира значительно возросло. Барьеры между населением мира и глобальными правительственными организациями значительно ослабли.

Индивиды, действующие от имени государств, обычно не имеют достаточно действенных механизмов для решения глобальных проблем. Точно так же действующие лица в рамках гражданского общества очень редко обладают ресурсами, достаточными для продвижения успешных крупномасштабных и независимых политических инициатив.

Много говорится о растущей *роли ООН* в глобальном управлении. Хотя ООН в 1990-х годах и была вовлечена в значительное количество миротворческих операций, организация была не в состоянии справиться с возросшей потребностью в такой деятельности. К причинам этого относятся высокая стоимость подобных операций, неспособность привлечь достаточное количество личного состава (как военных, так и полиции) для этих миссий, отсутствие интереса стран-членов в таких миссиях, отсутствие механизма восстановления государств после завершения миссий, политические последствия боснийского и сомалийского конфликтов. Вследствие этого многими конфликтами просто пренебрегли. К примерам можно отнести Заир и Руанду.

Другой фактор — неспособность ООН проводить широкомасштабные военные операции¹³³. ООН достаточно хорошо справляется с определенными видами миротворческой деятельности (например, с мониторингом и верификацией), которые основываются на признании и принятии всеми сторонами конфликта роли миротворцев. Это условие выполнялось в большинстве межгосударственных конфликтов времен холодной войны. Когда подобное признание роли ООН исчезало, миротворческие силы выводились из зоны конфликта, как это было перед арабско-израильской войной 1967 года.

¹³² Agler C. Thinking About the Future of the UN System // Global Governance 2. Sept. Dec. 1996. No. 3. P. 339.

¹³³ Hillen J. The Blue Helmets: The Strategy of UN Military Operations. Washington, DC: Brassey's, 1998.

К тому же в предшествующие годы миротворческие операции не требовали значительных военных сил. Например, нейтральная зона между двумя армиями может патрулироваться несколькими сотнями миротворцев. После окончания холодной войны согласие сторон было связано с выполнением ряда условий. Когда же оно отсутствует, возникает потребность в использовании военной силы. Даже на ранних стадиях подобные интервенции требуют тяжело вооруженных армейских подразделений размера дивизии или даже корпуса. ООН же не имеет собственных вооруженных сил, работоспособной системы управления и контроля и консенсуса между членами организации по вопросу использования вооруженных сил во внутригосударственных конфликтах. В результате ООН не может проводить эффективные операции по принуждению к миру.

Эти проблемы вряд ли разрешатся в ближайшее время. Многие страны, включая США, выступают против независимых вооруженных сил ООН. Усилия по укреплению Департамента миротворческих операций ООН достигли своих пределов. Признавая свою неспособность проводить эффективные военные операции, ООН прибегла к практике передачи этих полномочий коалициям стран-членов (многонациональные силы на Гаити или коалиция во главе с Австралией в Восточном Тиморе) или региональным организациям (НАТО). На практике это привело к тому, что операции проводятся лишь в тех районах, которые имеют большое значение для членов СБ ООН. Регионы же вроде Центральной Африки не получают достаточного внимания.

Несоответствие ООН новым требованиям в области безопасности связано с противоречием между провозглашенными в ее Уставе правом наций на самоопределение и ценностью неотъемлемых прав человека, с одной стороны, и неизбежностью принципа государственного суверенитета, сохранения целостности государств и нерушимости государственных границ — с другой¹³⁴. Ключевым вопросом для глобального управления является, кто те самые «мы народ». Этот вопрос особенно важен в условиях отсутствия чувства политической идентичности и общности, когда с политической точки зрения мир организован вокруг системы неравных государств.

Кроме того, ООН, как и любая международная организация, стремится, в первую очередь, к защите собственной целостности и органи-

¹³⁴ Цыганков П.А. Безопасность: кооперативная или корпоративная: Критический анализ международно-политической концепции // Полис, 2000. № 1. С. 129.

зационной культуры. Этим можно, в частности, объяснить более осторожную и бюрократизированную реакцию ООН на гуманитарные кризисы 1990-х годов. Частично решения организации находились под воздействием усилий по защите самой организации от потенциальных неудач¹³⁵.

Однако, несмотря на эти ограничения, ООН выполняет ряд важных функций. Ни одна из международных организаций не имеет легитимности, сравнимой с легитимностью ООН, при выдаче мандата на вмешательство во внутренние конфликты. ООН имеет значительный опыт в мониторинге выборов или в выполнении полицейских функций после завершения военного конфликта. В силу этого ООН достаточно хорошо приспособлена для выполнения задач в последней фазе миротворческих операций, когда основной упор делается на институциональное строительство.

Кроме того, методы действий ООН и ее роль в мировой политике подверглись значительной модификации при К. Аннane. Примерами могут быть конфликты в Восточном Тиморе или Косово.

Так же как и во всех остальных конфликтах нынешнего десятилетия, ООН вовлеклась в конфликт в Восточном Тиморе со множеством обещаний при полном отсутствии войск и предварительного планирования. Вполне понятно, почему операция в Восточном Тиморе вскоре закончилась провалом. Персонал ООН захватывался в качестве заложников. Казалось, что конфликт в Восточном Тиморе встал в один ряд с конфликтами в Боснии, Сомали, Руанде и Бурунди, когда ООН оказывалась проигравшей стороной.

Однако в сравнительно короткое время Индонезия была вынуждена согласиться на миротворческую операцию. Восточный Тимор стал независимым государством. ООН принимает в этом процессе самую активную роль.

К. Аннан осознал, что фундаментальные предложения по реформированию ООН не имеют шансов воплотиться в жизнь. Конечно, Устав ООН упоминает о возможности создания постоянной международной армии. Но будь такая армия создана, она немногим отличалась бы от организаций наемников, которая, не принадлежа ни одному государству, была бы задействована в мировых конфликтах, в наименьшей степени в ней нуждавшихся. Такая организация, вместо того чтобы обеспечивать глобальную безопасность, стала бы поводом для национальных государств уклониться от решения конфликтов.

¹³⁵ Vayrynen R. Globalization and Global Governance. Rowman and Littlefield Publishers, 1999. P. 44.

Конечно, существует возможность реформировать СБ ООН, с тем чтобы его состав лучше отражал современные реалии, а не положение, сложившееся к концу Второй мировой войны. Но, даже если это и было бы возможным, более представительный СБ стал бы еще менее работоспособным органом.

Аннан осознал, что до тех пор, пока в КНР сохраняется коммунистический режим, Россия использует свое место в СБ для поддержания уходящего престижа, а Соединенные Штаты остаются крайне подозрительны к любым международным схемам, ООН будет такой, какой она является сейчас. Не забыт и пример Бутроса-Гали, чьи попытки реформ лишь вызвали раздражение США, не доставили удовольствия другим странам и стоили Бутросу-Гали его поста.

Поэтому вместо реформаторских предложений и разговоров о глобальном порядке К. Аннан полагается на свою собственную дипломатию в сочетании с контактами с региональными организациями. Результатом этого является то, что миротворческие операции по-прежнему возможны, а паралич СБ так и не случился.

Формально К. Аннан подчинен СБ. На практике же он медленно расширил свою личную дипломатию от простых докладов СБ и выполнения его директив до практического выражения воли ООН, при этом избегнув коллапса СБ.

Когда Ирак не выполнял решения СБ в начале 1998 года, Аннан вылетел в Багдад и добился компромисса, который не был воспринят с воодушевлением американцами и англичанами, но был поддержан Россией, Францией и КНР. Аннан тактично заявил, что договоренность была возможна только потому что Америка угрожала использовать против Ирака военную силу, что спасло лицо администрации Клинтона. Однако в конце 1998 года, при повторении ситуации, К. Аннан не стал на сторону Ирака. Была принята резолюция СБ, которая, по сути дела, одобряла использование против Ирака военной силы.

Схожая тактика была использована во время кризиса в Косово. СБ был, как обычно, парализован. Аннан предложил компромисс, который требовал от Генерального секретаря взять ответственность за подготовку доклада о ситуации в Косово. Доклад послужил обоснованием для действий НАТО против Югославии.

В Восточном Тиморе Аннан пошел еще дальше. Он предложил властям Индонезии либо самим прекратить насилие в провинции или дать это сделать ООН. Ультиматум не имел никакой законной силы. Однако он вынудил Россию и Китай, выступавших против вмешательства во

внутренние дела Индонезии, согласиться с возможностью посылки миротворческих сил. Он также дал повод для введения экономических санкций, которые могли бы вынудить Индонезию принять миротворческие силы.

Во всех упомянутых случаях Аннан исходил из осознания того, что нет никаких шансов на проведение действенной резолюции через СБ. В то же время ООН не могла находиться в бездействии. Личная дипломатия Генерального секретаря вызвала необходимые действия без противодействия кого-либо из постоянных членов СБ. Вполне вероятно, что будут сделаны предложения о формализации отношений между ООН и региональными организациями безопасности. Эти договоренности укажут на метод, которым ООН может влиять на начало миротворческих операций этими организациями.

Хотя глобальное управление и отражало до сих пор интересы западных обществ, ООН имеет потенциал сделать его действительно глобальным. Она имеет потенциал для того, чтобы сделать идеи, нормы и правила, лежащие в основе глобального управления, отражающими все многообразие ценностей и интересов мира¹³⁶.

Явная слабость таких организаций, как Комиссия по устойчивому развитию, основанная после конференции ООН по развитию 1992 года, подчеркивает ограниченные возможности ООН в решении проблем, связанных с взаимодействием человека и природы. Существует два ответа на растущий разрыв между потребностью в управлении и его предложением на международном уровне. Первый ответ заключается в растущей фрустрации и пессимизме в отношении способностей человечества справиться с нынешними проблемами. Второй ответ — попытки реформирования ООН как предпочтительный механизм глобального управления. Третий ответ подчеркивает различия между управлением и правительством и пытается привлечь внимание к инновационным общественным практикам, которые появились в послевоенную эру и создают режимы для решения конкретных проблем¹³⁷.

Дипломатия России, доказывая, что ООН должна играть решающую роль в современном мире (позиция понятная, поскольку Россия относится к числу ее привилегированных участников), не принимает во внимание то, что эта организация сложилась в качественно иных усло-

¹³⁶ Makinda S. Recasting Global Governance // Ramesh Thakur, Edward Newman. New Millennium, New Perspectives: The UN, Security, and Governance. UN University Press, 2000. P. 176.

¹³⁷ Young O. Op. cit. P. 2.

виях, была призвана выполнять намного более узкие функции, чем это необходимо современному человечеству для преодоления «нового мирового беспорядка». Подход, ориентированный на консервацию нынешнего положения на международной арене угрожает вообще лишить Россию возможности влияния на процессы мирового развития. Российская дипломатия недооценивает значение становящейся все более насущной необходимости реорганизации ООН, либо дополнения ее структур эффективными и дееспособными институтами регионального сотрудничества.

* * *

Проведенный анализ тенденций в современной мировой политике однозначно говорит, что режим суверенитета и не будет заменен в ближайшее время каким-либо другим, классический вестфальский суверенитет остался в прошлом. На смену ему приходят новые формы организации мировой системы. В современной мировой политике растет значение негосударственных акторов.

Поэтому спектр областей международной жизни, которые требуют сотрудничества между правительствами, неправительственными организациями, межправительственными организациями, транснациональными корпорациями, национальным бизнесом и гражданским обществом, значительно расширился за последние годы. Растет потребность в эффективном глобальном управлении.

Международные отношения претерпевают драматические изменения, в ходе которых роль государственной власти снижается, а воздействие международных институтов и норм возрастает.

Россия не стоит в стороне от этих тенденций, однако она обладает рядом специфических черт. Это, прежде всего, переживание ею на протяжении всех 1990-х годов положения так называемого «слабого государства», при этом, как ни парадоксально, постоянно декларируя роль государства во всех сферах политической жизни. Это вызвало ряд противоречий в политике в области безопасности. Наиболее существенным было противоречие между необходимостью защиты интересов личности, общества и государства. В условиях неразработанности категории «национальные интересы» в теоретическом и прикладном плане подобная задача нахождения баланса этих интересов становилась практически невыполнимой.

РАЗДЕЛ III

ЛИЧНОСТНАЯ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ДИСКУРСЕ ТЕОРИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ОБЩЕЙ ТЕОРИИ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

На основе проведенного исследования современных международно-политических мегатрендов и их влияния на место, которое проблемы безопасности занимают в современном политологическом дискурсе, можно обратиться к роли и взаимодействию государственной и личной безопасности в дискурсе теории международных отношений и общей теории безопасности РФ. Для этого необходимо остановиться на существующей системе национальной безопасности и системе обеспечения национальной безопасности РФ, обратив при этом внимание на основные проблемы функционирования этой системы и динамику ее развития.

Требуется также проанализировать становление концепции личной безопасности и то, какое место проблемы личной безопасности занимают в международных отношениях и внешней политике России.

ГЛАВА 5

Концептуальное обоснование и формулирование принципов деятельности системы национальной безопасности РФ

5.1 Функциональный аспект государственной и национальной безопасности РФ в его динамике

Остановимся на определении *предмета безопасности*. Можно выделить здесь четыре основных направления.

Первое — *национальная безопасность*, предполагающая защиту основных интересов конкретного государства. Поскольку основным интересом является выживание государства, в качестве главного инструмента используется военная сила или угроза ее использования.

Второе — так называемая *международная безопасность*, обращающая главное внимание на взаимосвязь безопасности одного государства с безопасностью других. При этом подразумевается коллективное использование вооруженной силы, а также международных институтов.

Третье — *региональная безопасность*, в принципе не очень отличающаяся от второго. Единственным отличием является положение о том, что наиболее эффективные системы безопасности — системы, развиваемые в рамках конкретных регионов.

Наконец, четвертое направление — *глобальная безопасность*, включающая в себя не только чисто военные аспекты безопасности, но и защиту гражданских прав, окружающей среды, экономического развития¹.

В 1992 году, впервые в истории нашей страны, был принят закон Российской Федерации «О безопасности». В соответствии с этим законом безопасность рассматривается как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

¹ Подробнее см.: Shultz R., Godson R., Greenwood T. Security Studies for the 1990s. Brassey's. 1993. P. 1–6.

Термин «национальная безопасность» впервые использован в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 года, а его определение дано в первом Послании президента Российской Федерации Федеральному собранию «О национальной безопасности» 1996 года. В этом документе сказано: «Национальная безопасность понимается как состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства».

Данное определение фактически идентично определению безопасности в законе «О безопасности» 1992 года, поскольку совокупность жизненно важных интересов личности, общества, государства и составляет национальные интересы. К тому же основополагающий документ в этой области, утвержденный президентом Российской Федерации в 1997 году, а в новой редакции в 2000 году, — Концепция национальной безопасности Российской Федерации и ее структура полностью соответствует основным положениям закона «О безопасности» 1992 года.

Национальная безопасность — это чрезвычайно сложная многоуровневая функциональная система, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия и противоборства жизненно важных интересов личности, общества, государства с угрозами этим интересам, как внутренними, так и внешними.

Следует различать систему национальной безопасности и систему обеспечения национальной безопасности. Первая — это функциональная система, отражающая процессы взаимодействия интересов и угроз, а вторая — это организационная система органов, сил, средств, различных организаций, призванных решать задачи по обеспечению национальной безопасности. В центре системы национальной безопасности, как и ее отдельных видов, стоят жизненно важные интересы личности, общества и государства.

Основными объектами национальной безопасности законом установлены: личность — ее права и свободы; общество — материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Практически единственным объектом государственной безопасности является само государство, интересы которого, как уже упоминалось выше, не всегда могут совпадать с интересами общества и населения.

Основным субъектом обеспечения национальной безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через орга-

ны законодательной, исполнительной и судебной власти. Оно же, согласно действующему законодательству, является субъектом государственной безопасности.

Подводя итог рассмотрению системы национальной безопасности и системы обеспечения национальной безопасности, можно отметить существующие противоречия между интересами человека и общества, человека и государства (хотя государство, например, через работу правоохранительных органов по-прежнему является механизмом обеспечения физической безопасности индивида), общества и государства.

Национальная безопасность прежде всего связана с защитой территории от внешних военных угроз. Однако для большинства населения мира гораздо более актуальны угрозы, связанные с голодом, ухудшением состояния окружающей среды, преступностью и т.д. Поэтому традиционно определяемая национальная безопасность уже не может быть единственным ориентиром при выработке и проведении политики.

5.2. Фактор государства в системе национальной безопасности РФ

Термин «национальная безопасность» фактически является калькой с английского термина «national security», который в принципе может переводиться и как национальная, и как государственная безопасность, что нередко и делается рядом авторов. Это было справедливо для ситуации, когда в нашей стране все было государственным, в том числе и безопасность.

В нынешних же условиях подменять национальную безопасность государственной и наоборот недопустимо, поскольку первое понятие более общее, родовое, а второе — частное, видовое.

Тем не менее, законом о безопасности определяется, что «основным субъектом обеспечения безопасности (именно безопасности вообще. — Д.Б.) является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей». Подобная трактовка фактически устанавливает приоритет именно государственной безопасности.

В этих условиях все большее количество исследователей призывает к развитию более всеобъемлющего и системного подхода к национальной безопасности, переходящего от рассмотрения государственной безопасности (и зачастую уравнивания ее и национальной безопасности) к более общим угрозам существования человека и путям защиты от

этих угроз. Можно выделить три группы причин этого. Во-первых, указывалось, что в государственной безопасности уделяется недостаточное внимание культурным различиям и в силу этого невозможно объяснить решение некоторых государств о начале войны. Вторая причина — возросшее количество чрезвычайных ситуаций в гуманитарной сфере, которые не могут быть ликвидированы с соблюдением традиционного принципа невмешательства во внутренние дела, являющегося основой для государственной безопасности. На глобальном уровне наиболее серьезное последствие комплексных гуманитарных чрезвычайных ситуаций — создаваемая ими региональная нестабильность. Она вызывается большим количеством беженцев, ростом региональной торговли вооружениями, транспортировкой наркотических веществ, развитием антисоциальных сетей как средства извлечения дополнительного дохода. Третья проблема связана с предсказательной силой теории. Традиционные взгляды на безопасность (в первую очередь — государственную безопасность) не помогли не только предсказать окончание холодной войны, но и выполнить прогностическую функцию во многих ситуациях после ее окончания. Причина этого, по мнению сторонников новых подходов, заключается в том, что положение государства в центре парадигмы безопасности уже не отвечает его реальной роли в мировой системе.

Следует отметить, что большинство российских внешнеполитических школ также отошло от понимания национальной безопасности как феномена, принадлежащего исключительно к военно-политической сфере, то есть наиболее тесно связанного с государственной безопасностью. На смену ему приходит комплексное понимание национальной безопасности, включающее не только военные, но и так называемые «мягкие» (невоенные) факторы, связанные с экономическими, социальными, демографическими, экологическими, информационными и другими вызовами. Причем такое широкое понимание категории «национальная безопасность» свойственно не только для академической среды, но и зафиксировано (по крайней мере в виде деклараций) в официальных документах. Подобный подход к проблеме безопасности содержится, например, в законе о безопасности РФ 1992 года, а также обоих вариантах Концепции национальной безопасности РФ, принятых в 1997 и 2000 годах.

5.3. Основные проблемы функционирования системы обеспечения национальной безопасности РФ и их истоки

Остановимся на том, как основные подходы к безопасности находят отражение в условиях России. Официальное определение политики национальной безопасности России как осуществляемой по единому замыслу деятельности государства во всех сферах его ответственности, направленной на выявление, блокирование, нейтрализацию всех видов угроз существованию и развитию личности, общества и государства², на наш взгляд, является достаточно абстрактным. Происходит необоснованное смещение различных концептуальных направлений (например, первого и четвертого) обеспечения безопасности. Кроме того, не до конца понятно, что есть угроза, требующая государственного вмешательства (хотя авторы и привели довольно длинный, но далеко не исчерпывающий список подобных угроз). Если же учесть, что сферы ответственности государства в России были более чем многочисленными, то станет ясно, что данное определение включает в себя практически все сферы человеческой жизнедеятельности. Может быть это и оправдано, поскольку включение, например, демографических, социальных или экономических проблем в число угроз национальной безопасности дает правительству дополнительные полномочия для разрешения этих проблем. Но в то же время это ведет к несбалансированности между защитой личности и защитой государства.

При выработке и проведении политики в области безопасности, на наш взгляд, необходимо четко представлять, к какому из обозначенных выше направлений будет относиться эта политика. Представляется, что для России, где гражданское общество еще только формируется, где демократические институты пока достаточно слабы, а спектр внешних угроз (особенно на Юге и Востоке) достаточно широк, наиболее оправданным направлением является «национальная безопасность». С одной стороны, национальная безопасность позволяет успешно противостоять внешним угрозам, с другой — она четко ограничивает компетенцию государства угрозами территориальной целостности страны и не дает ему полномочий для необоснованного вмешательства в те сферы, которые должны регулироваться рыночными механизмами или являются областью, где «регулятором» служит гражданское общество.

² Послание по национальной безопасности ... С. 30.

Следующий ключевой вопрос, встающий при выработке и осуществлении политики в области национальной безопасности — *вопрос о том, что же собственно защищает эта политика*. После окончания холодной войны мы столкнулись с рядом неопределенностей в этой области³. Постараемся обозначить хотя бы основные из них.

По справедливому замечанию У. Уоллеса, «государство не может выжить без образа, который отличает его правительство и его граждан от соседей, который отмечает, какой вклад они внесли в цивилизацию и международный порядок»⁴. Отражением осознания этого факта может служить хотя бы фраза из Послания по национальной безопасности президента о том, что одним из трех основных долгосрочных интересов России является «сохранение и развитие национальной культуры»⁵. В связи с этим встает вопрос — *как отличить естественную эволюцию культурных норм от навязанных извне и потенциально опасных изменений?* В этой области необходимо обратить внимание на две проблемы.

Во-первых, процесс самоидентификации России лишь начинается. Не до конца понятно, что есть национальная культура, когда в России мы можем наблюдать целый набор субкультур, причем не только этнических, но и возрастных, социальных и т.д. Как показали предвыборные кампании последнего времени, мы не можем найти в России «позитивной» и когерентной идеологии, которая может стать альтернативой нынешней идеологизации. И лозунги коммунистов и даже основные положения программы националистов прежде всего сфокусированы на теме национального унижения России. Те же положения, которые предлагаются нынешним режимом в качестве системы национальных ценностей, которая может стать «жизненным ориентиром россиян, их современным мировоззрением»⁶, выглядят достаточно абстрактными.

Вторая же, и гораздо более трудноразрешимая проблема — изменение, привносимые в Россию извне. Причем, в отличие от широко распространенного мнения, эта проблема не является уникально российской. Во всем мире происходит ускоренная гомогенизация глобальных вкусов и технологий. Поэтому во многих странах политика безопасно-

³ Пожалуй, единственной попыткой обозначить некоторые из этих проблем может быть работа Mandel R. What Are We Protecting? // Armed Forces and Society. Spring 1996. Vol. 22. No. 3. P. 335–355.

⁴ Wallace W. Foreign Policy and National Identity in the United Kingdom // International Affairs. January 1991. P. 78.

⁵ Послание по национальной безопасности ... С. 7.

⁶ См.: Там же. С. 8.

сти сместилась от сохранения существующего образа жизни к достижению желаемого образа жизни. Опасность этой тенденции заключается в том, что игнорируются уникальные особенности каждой нации. Для того чтобы предотвратить нестабильность, создаваемую разрушением основных структур общества, привнесенные извне изменения должны быть интегрированы в существующую систему ценностей, принимая во внимание отношения с существующими традициями, геополитические возможности и ограничения, различие воздействий на различные части общества.

Следующая неопределенность может быть выражена как «*Защита территории или населения?*» Как известно, одна из основных функций государства состоит в том, чтобы обеспечить безопасность собственных граждан и территориальную целостность страны⁷. С этой функцией государства связан еще один крупнейший источник неопределенности — различие между защитой государства и защитой нации. При выработке и проведении политики в области безопасности встает вопрос, что мы должны защищать — территорию или население. Традиционно этот вопрос решался (причем не только в СССР) в пользу защиты территории. Однако с недавних пор в связи с ростом движений за автономию, освобожденных от ограничений, накладывавшихся на них холодной войной, значение защиты населения значительно возросло, хотя и не стало единственной целью. Неопределенность усугубляется для России и тем, что после распада СССР многие русские оказались за пределами нынешней территории России. Это порождает целый ряд проблем, которые до сих пор ждут своего решения.

Если речь идет о защите территории, то, учитывая целый ряд территориальных споров, необходимо обозначить границы этой территории. Если же речь идет о защите населения, то необходимо решить, являются ли русские «меньшинства» за пределами России тем населением, которое может претендовать на защиту российского государства.

Другой источник неопределенности — отсутствие консенсуса по вопросу о том, *какой тип суверенитета должна защищать политика в области национальной безопасности*. Должна ли она защищать так называемый негативный суверенитет, то есть свободу от внешнего вмешательства, или же позитивный суверенитет, то есть свободу удовлетворять нужды собственного населения? Встает вопрос — должна ли поли-

⁷ Held D. and McGrew A. Globalization and the Liberal Democratic State // Government and Opposition, XXVIII (Spring 1993). P. 266.

тика в области безопасности стремиться к максимизации обоих. Традиционно основной упор делался на негативный суверенитет. Однако с окончанием холодной войны внимание все больше обращается к позитивному. Защита лишь негативного суверенитета в настоящее время может быть недостаточной. Для защиты позитивного суверенитета нет ни ресурсов, ни опыта.

Следующая дилемма, встающая при выработке и проведении политики в области национальной безопасности — *выбор между защитой стабильности и защитой справедливости*. В экстремальных формах защита стабильности может вести к постоянным репрессиям. В то же время содействие справедливости может вести к неконтролируемому хаосу. На Западе в последнее время все больше и больше склоняются к защите справедливости как к конечной цели политики в области безопасности (другое дело, как эта справедливость понимается на практике). В условиях же России, находящейся не в самом лучшем окружении и обремененной грузом внутренних проблем, необходимо найти разумный баланс между этими двумя крайностями.

Все эти вопросы в России находятся в стадии, далекой от разрешения. Поэтому вполне естественно, что в настоящее время в России не существует какой-либо рациональной стратегии национальной безопасности или хотя бы консенсуса по ее поводу. Политические разногласия препятствуют выработке целостной внешней политики и усиливают фрагментацию институтов, ответственных за ее выработку. Рассмотрим, как все эти проблемы отражаются в конкретных документах.

17 декабря 1997 года была принята Концепция национальной безопасности РФ, которая изначально задумывалась как документ, в отношении которого все заинтересованные ведомства могут прийти к согласию. Поэтому Концепция обладает обычными недостатками, характерными для коллективно разработанных документов. Каждое ведомство оставило в концепции свои следы — от опасений локальных конфликтов по типу чеченского, включенных МВД, до угроз в области информационной безопасности и отсутствия контроля над Интернетом, включенных ФАПСИ.

Обращается особое внимание на рост национализма и местничества в самой Российской Федерации, которые описываются как этнический эгоизм, этноцентризм и шовинизм и которые получают поддержку со стороны ряда неназванных иностранных держав и международных организаций. Это отражало давление со стороны директора ФСБ Н. Ковалева и бывшего министра внутренних дел А. Куликова, которые использовали угрозу дезинтеграции РФ для увеличения полномочий собственных организаций.

В Концепции обозначаются следующие приоритеты национальной безопасности:

- экономическое развитие, включая концентрацию финансовых и материальных ресурсов для развития науки и технологий;
- политическая стабильности и разрешение споров между центральной и местными властями;
- установление правопорядка;
- улучшение межэтнических отношений на основе социального согласия и «русских национальных ценностей»;
- развитие сотрудничества в области безопасности с другими странами, укрепление роли СБ ООН;
- военная реформа и поддержание ядерного сдерживания;
- развитие инструментов информационной безопасности;
- улучшение состояния окружающей среды;
- охрана государственных границ РФ.

Этот перечень во многом является аморфным. Кроме того, многие положения Концепции 1997 года являются взаимно исключающими. Например, рассматривая отношения России с внешним миром, Концепция постулирует, что РФ не имеет врагов и заинтересована в расширении и углублении международного сотрудничества (как политического, так и военного). В то же время расширение НАТО считается неприемлемым для России и является угрозой ее национальной безопасности. Призывы к экономическому сотрудничеству не вполне согласуются с призывами ограничить деятельность иностранных банковских и страховых компаний.

Концепция национальной безопасности РФ является во многом заменителем реальной деятельности, направленной на обеспечение этой безопасности⁸. Она показывает, что процесс принятия внешней политики и политики в области безопасности в России по-прежнему находится под влиянием различных организаций, лоббирующих собственные интересы. Более того, в отличие от многих стран, где этот фактор влияет

⁸ Пожалуй, единственным достаточно хорошо прописанным положением в Концепции являются права и обязанности разных правительственных структур в области национальной безопасности. Они определяются следующим образом: президент является верховным главнокомандующим и контролирует политику в области национальной безопасности; Совет Безопасности формулирует основные направления политики в области национальной безопасности в соответствии с направлениями, указанными президентом, и координирует работу ведомств, связанных с политикой национальной безопасности; правительство проводит политику в области национальной безопасности.

только на процесс проведения в жизнь принятых решений, в России он действует уже на стадии принятия основополагающих документов, связанных с политикой безопасности. Множество противоречий, содержащихся в Концепции, являются отражением этого.

Концепция национальной безопасности выделяет регионализм и сепаратизм как угрозы территориальной целостности РФ. В этих условиях предполагаемое преобразование военных округов в автономные образования может быть потенциально опасным. Нельзя забывать о независимости местных военных начальников и их союза с местными гражданскими властями в противостоянии центру.

Основной вывод, который можно сделать, проанализировав российскую политику в области безопасности, заключается в том, что отсутствуют как концептуальная ясность в этой области, так и работоспособный механизм по выработке и проведению этой политики. В условиях переходного периода (причем переходность эта заключается как в переходном характере российского общества и экономики, так и в переходе от одного типа мировой системы к другому) такая ситуация является для страны заведомо проигрышной. Выхода же из нее при сохранении сложившейся системы просто может не быть.

ГЛАВА 6

Развитие концепций личной безопасности в рамках политологии и теории международных отношений

6.1. Понятие личной безопасности в современной политологии

Традиционно международная безопасность определялась как военная защита территории. Ее приходится обеспечивать в условиях анархической государственной системы, чья основная характеристика — постоянное соперничество за безопасность, основывающуюся на силе (чаще всего военной). Согласно постулатам структурного реализма, даже если происходят изменения внутри самих государств, система остается анархической системой, которая влияет или даже определяет поведение ее структурных единиц⁹. Поэтому национальная безопасность прежде всего связана с защитой территории от внешних военных угроз. Однако для большинства населения мира гораздо более актуальны угрозы, связанные с голодом, ухудшением состояния окружающей среды, преступностью и т.д. Поэтому традиционно определяемая международная безопасность уже не может быть единственным ориентиром.

Зародившаяся на западе идея *human security* в новых условиях привлекает растущее внимание как альтернативный подход к разрешению новых проблем. Эта идея не является новой. Ее истоки могут быть прослежены и в сотрудничестве Канады и Норвегии в области миротворческих операций ООН в 1960-е годы (так называемая «ось Осло—Оттава»)¹⁰, и в теориях международного развития, и особенно в концепции «мировой системы». Согласно этим идеям развитое ядро социэконо-

⁹ Waltz K.N. Structural Realism After the Cold War // *International Security*. 2001. Vol. 25. No. 1. P. 5–41.

¹⁰ Suhrke A. Human Security and the Interest of States // *Security Dialogue*. September 1999. Vol. 30. No. 3. P. 266.

мических элитных групп и маргинализованные группы, находящиеся на мировой периферии, взаимодействуют таким образом, что последние обрекаются на постоянную экономическую и социальную эксплуатацию. «Структурное насилие» укоренено в международной системе и опровергает понятие комплексной взаимозависимости. Процесс принятия решений регулируется достаточно жесткими режимами, которые укрепляют эту эксплуатацию. Поэтому считается, что необходимо уделять большее внимание не безопасности государств, которая поддерживается военным путем или проведением политики сдерживания, а гражданским правам и большему равенству в распределении ресурсов, охране окружающей среды и здравоохранению. В более поздних исследованиях концепция *human security* включает в себя также экономические и природоохранные соображения, а также физическую безопасность отдельного индивида (или безопасность личности).

Особенно бурное развитие концепция *human security* получила с окончанием холодной войны. В 1990 году началась публикация докладов ООН «Программы по развитию». В первом докладе «Программа ООН по развитию» постулировала, что развитие должно быть нацелено на людей, а не на безопасность национальных границ, на развитие здравоохранения, образования и политической свободы в дополнение к экономическому благосостоянию. «Программа ООН по развитию» ежегодно публикует «Индекс человеческого развития», являющийся композитной мерой душевого дохода, ожидаемой продолжительности жизни и уровня образования¹¹. Согласно определению ООН, *human security* включает в себя «защищенность от хронических угроз, таких, как голод, болезни, репрессии, а также защиту от неожиданного и пагубного нарушения образа повседневной жизни»¹².

В 1994 году доклад «Программы ООН по развитию» был посвящен исключительно *human security*¹³. Он оказал влияние на Копенгагенский

¹¹ King G., Murray J.L. C. Rethinking Human Security // *Political Science Quarterly*. 2001–2002. Vol. 116. No. 4. P. 587.

¹² UN Development Program, *Human Development Report*, 1999, New York: Oxford University Press, 1999. P. 9.

¹³ В докладе выделены шесть составляющих личной безопасности: 1) экономическая безопасность (то есть обеспечение материальных условий развития личности); 2) продовольственная безопасность; 3) медицинская безопасность (доступ к системе здравоохранения и защита от болезней); 4) экологическая безопасность; 5) безопасность личности (безопасность от таких угроз, как пытки, войны, преступные нападения, использование наркотиков, суициды

саммит 1995 года. Во второй половине 1990-х годов ежегодные Доклады «Программы по развитию» уточнили и структурировали концепцию human security. В 1997 году основное внимание Программа по развитию уделяла развитию личности, которое означало не просто устранение материальных причин бедности, но и бедности как лишение возможности жить достойной жизнью. Проводилось различие между бедностью в доходах (менее 1 долл. США в день) и бедностью личности (неграмотность, низкая продолжительность жизни и т.д.). Эти два аспекта часто связаны, однако это бывает не всегда. Например, жители стран Персидского залива могут испытывать бедность личности, имея достаточно высокий доход.

К концу 1990-х годов human security выдвинулась на центральное место в дискуссиях о внешней политике. Например, на встрече министров иностранных дел «большой восьмерки» в июне 1999 года было заявлено, что они «настроены бороться с причинами множества угроз human security»¹⁴.

Однако несмотря на долгую историю существования термина по-прежнему не решены проблемы определения human security. Несмотря на все большее распространение концепции human security на Западе, в отечественной политической науке отсутствует не только достаточно глубокое осмысление концепции, но даже адекватный перевод самого термина human security. Попытаемся выйти на русский термин, адекватно передающий сущность концепции, затем рассмотрим существующие трактовки human security, и на этой основе попытаемся дать рабочее определение самого понятия human security.

Прежде всего, необходимо понять, чем human security не является.

Она не является государственной безопасностью (при некоторых условиях она может даже быть скорее ее антиподом). Государственная безопасность, прежде всего, связана с защитой территории от внешних военных угроз, а также с сохранением существующего строя. Однако зачастую более актуальными для населения являются угрозы, не связанные с территориальной целостностью и военной защитой (голод, техногенные катастрофы, ухудшение состояния окружающей среды, репрессивный госаппарат и т.д.). Для большинства людей основная уг-

и даже ДТП); 6) безопасность сообществ (сохранение традиционных культур этнических групп), политическая безопасность (политические права и отсутствие политического угнетения).

¹⁴ Axworthy L. An Address On Human Security // Minister of Foreign Affairs, To The G-8 Foreign Ministers' Meeting. 9 June 1999.

роза исходит от самого государства, а не от внешнего противника. Очень часто, особенно в развивающихся странах, безопасность государства не совпадает с безопасностью нации. Очень часто нация приносится в жертву выживанию государства. Государство поэтому само становится причиной опасности для нации. Для доминирования же нации над государством требуется полная переориентация международной системы. При этом такая переориентация может привести к хаосу. К тому же сама идея нации не свободна от концептуальных аномалий. Учитывая, что международное сообщество состоит из более чем 2000 национальностей, привести в соответствие нации и государства достаточно трудно. Осложняет этот процесс и то, что с государством обычно ассоциируется правительство, элита, бюрократия, конкретная идеология. Концепция государства не принимает во внимание существование народа. Народ, согласно этой концепции, существует для государства, а не наоборот.

Не является human security и «безопасностью народов», поскольку при подобной ее трактовке акцент делался бы лишь на групповую составляющую. На самом же деле human security в равной мере относится как к уровню группа-коллектив-общество, так и к личностно-индивидуальному уровню.

Отличается human security и от безопасности индивида или безопасности личности (security of the individual) в ее неолиберальном значении. Она не имеет ничего общего с либеральными нормами конкурентного индивидуализма. Скорее, она связана с условиями существования, в которых удовлетворяются основные материальные потребности и в которых защищено человеческое достоинство, включая возможность участия в жизни общества. Такая безопасность является неделимой. Она не может быть обеспечена для одной группы за счет другой¹⁵. Кроме того, следует отметить, что human security гораздо шире, чем безопасность личности (в значении физической безопасности индивида).

Возможно, наиболее уместным было бы употребление термина «безопасность человечества». Однако при подобном прочтении размылась бы личностная компонента этой безопасности. Кроме того, попытки практического использования концепции human security различными агентствами по развитию, НПО и международными организациями пока еще весьма далеки от попыток обеспечить глобальную безопасность всего человечества.

¹⁵ Thomas C. Global Governance, Development and Human Security: Exploring the Links // Third World Quarterly. 2001. Vol. 22. No. 2. P. 161.

Думается, что наиболее адекватно смысл концепции human security передает термин *личностная безопасность*. Он отражает отношение и к уровню индивида, и к уровню общества (поскольку личность может развиваться только в обществе). Учитывая же переход от международных отношений к мировой политике, ведущий к повышению роли негосударственных акторов, такая безопасность напрямую связывается с безопасностью международной и глобальной.

Кроме того, сохраняется преемственность с еще не вошедшим в широкий оборот, но уже используемым отечественными исследователями термином «безопасность личности», применяемом именно в значении human security¹⁶.

Вследствие того, что концепция находится в процессе своего становления, даже на Западе существуют различные трактовки личностной безопасности. Каждая акцентирует внимание на тех или иных ее сторонах. Из всего их многообразия можно выделить четыре основных.

Трактовка личностной безопасности, базирующаяся на основных человеческих потребностях, представлена Программой ООН по развитию и основывается на нескольких основных положениях:

1. Субъектом личностной безопасности являются люди, а не на государство или общественные группы.
2. Хотя интенсивность различных угроз личностной безопасности и варьируется, они остаются угрозами для всех.
3. Компоненты личностной безопасности взаимосвязаны.
4. Основной упор эта концепция делает на безопасность и свободу, а не на более широкую концепцию развития.

Концепция личностной безопасности включает в себя концепцию свободы, которая основывается на «способности и возможности, которые позволяют каждой личности жить, не ограничивая других». Таким образом, личностная безопасность связана с качеством жизни людей, общества, политического процесса. Предполагается, что все, что снижает это качество, является угрозой безопасности. Напротив, все, что может повысить это качество (экономический рост, доступ к ресурсам и т.д.), увеличивает личностную безопасность.

¹⁶ Примером такого употребления термина «безопасность личности» (то есть, безопасность главным образом физическая, отдельного индивида) может быть работа: Касьянова А.А. Канада и «безопасность личности»: концепция и политика // США и Канада: ЭПИ. 2002. № 8. С. 36–53.

Личностная безопасность в формулировке Программы ООН по развитию критиковалась за слишком широкое определение. Общественный подход к личностной безопасности, заключающийся в составлении списка прошлых гуманитарных кризисов и угроз, является полезной первой стадией, но не является достаточным определением концепции. При отсутствии консенсуса по теоретическому определению, цель защиты личностной безопасности становится недостижимой.

Интервенционистская трактовка постулирует, что безопасность государства не обязательно обеспечивает безопасность его граждан. Тенденции современного конфликта, связанные с гражданскими войнами и распадом государств, привели к высокой пропорции жертв среди мирного населения. Поэтому должны предприниматься действия с целью уменьшить последствия конфликтов для населения, даже если эти действия затрагивают суверенные прерогативы. Отсюда вытекает необходимость гуманитарных интервенций для обеспечения личностной безопасности. Убеждение, что государственный суверенитет не является непреодолимым препятствием для силовых акций в ситуациях, требующих того, отражено в решениях СБ ООН по Сомали и Боснии, в создании криминальных трибуналов. Все это связывает гражданские права и поддержание международного мира и безопасности¹⁷.

По мнению канадского министра иностранных дел Л. Эксуорти, много сделавшего для включения концепции личностной безопасности в официальные документы внешнеполитического планирования Канады, безопасность людей в настоящее время становится все менее гарантированной, особенно из-за растущего числа внутренних конфликтов. Новые гражданские конфликты и массовые нарушения прав человека, рост насилия, распространение наркотиков, терроризм, эпидемии и экологические проблемы требуют новой стратегии в области безопасности в целом. Ее исходным пунктом должно стать опровержение гипотезы, согласно которой безопасность личности зависит от безопасности государств. Автор предлагает шесть составляющих новой стратегии: 1) система индивидуальной безопасности требует энергичного вмешательства для защиты человеческой жизни, включая использование принудительных мер, в т.ч. санкции и военное вмешательство, как в Боснии или Косово; 2) важно оценить человеческие «издержки» стратегий безопасно-

¹⁷ Newman E. Human Security and Constructivism // International Studies Perspectives. 2001. Vol. 2. P. 244.

сти — как международных, так и связанных с безопасностью отдельного государства; 3) политика безопасности должна быть тесно интегрирована в стратегию поддержки прав личности, демократии и развития; 4) принимая во внимание сложный характер современных вызовов личностной безопасности, инициативы в этой области должны быть обращены ко всем акторам мирового сообщества, включая государства, многосторонние организации и группы гражданского общества, а поскольку проблемы безопасности личности имеют транснациональную природу, только многостороннее сотрудничество позволит найти эффективные решения; 5) результативность этих решений будет зависеть от усиления операциональной координации, т.е. от четко согласованных усилий самых разных акторов, включая политических переговорщиков, «голубые каски», наблюдателей за правами личности и ответственных за гуманитарную помощь; 6) возрастающую роль в концепции личностной безопасности играют НПО — организации гражданского общества, которые во многих случаях были в высшей степени эффективными партнерами в усилиях по защите личностной безопасности¹⁸.

Трактовка личностной безопасности, которую дает *модель развития*, рассматривает развитие как основную ценность, на основе которой можно достичь всех других свобод и общественных благ. Хотя эта модель и близка к интерпретации, основанной на основных человеческих потребностях, она не ограничивается минимумом, необходимым для выживания. Развитие рассматривается в качестве средства, а не цели. Центральным для дебатов в рамках этой модели является идея партнерства между различными типами акторов (правительства, НПО, частный сектор). В отношении глобализации модель постулирует, что ее последствия не должны быть предоставлены рыночным силам. Необходим определенный минимум регулирования и институционализации для более равного распределения плодов глобализации и минимизации ее отрицательных последствий. Данная модель наиболее наглядно представлена в деятельности Программы ООН по развитию.

Для приверженцев этой трактовки глобализация имеет парадоксальное значение. С одной стороны, она подтверждает необходимость пересмотра политических приоритетов. Делая мир более интегрированным и взаимозависимым, глобализация делает классическую угрозу межгосу-

¹⁸ Подробнее см.: Касьянова А.А. Указ. соч.

дарственной войны менее вероятной¹⁹. С другой стороны, глобализация усиливает чувство опасности, исходящей от явлений, казавшихся до этого слишком далекими и не затрагивающими повседневную жизнь (конфликты в других частях мира, неурожай, эпидемии, флуктуации обменных курсов)²⁰.

Трактовка личностной безопасности, основывающаяся на нетрадиционных подходах к безопасности, уделяет особое внимание «нетрадиционной безопасности», включая вопросы распространения наркотиков, терроризма, эпидемий, кибервойн и т.д. Предполагается, что побочные эффекты глобализации иногда могут создавать серьезные проблемы для демократии, развития и безопасности. Объектом защиты при подобной трактовке чаще всего является государство. Однако иногда внимание смещается на индивида. Поскольку чаще всего угрозы возникают в контексте слабости государственных институтов, выход частично лежит в их укреплении. Рассмотренные же выше концепции рассматривают в качестве объектов индивидов или народы вне всякой привязки к суверенитету государств.

Фактически главным для всех четырех интерпретаций личностной безопасности является то, что в наиболее общем смысле личностная безопасность делает объектом защиты индивида или народ, а не институты, территорию или государственный суверенитет.

Вне зависимости от интерпретаций личностная безопасность — нормативное явление. Оно нормативно в том смысле, что существует этическая ответственность переориентировать безопасность на личность, особенно в связи с появлением транснациональных норм, связанных с гражданскими правами. Кроме того, личностная безопасность опирается на эмпирические выводы об основах стабильности внутри государств и в отношениях между ними. Снижение личностной безопасности (в любой трактовке) имеет прямые последствия для мира и стабильности внутри государств и в межгосударственных отношениях.

Таким образом, *human security* зачастую придают то значение, которое является удобным для тех, кто его употребляет. Это во многом является объективной реакцией на недостаточность старых понятий (безопасность, развитие, суверенитет и т.д.), переставших соответствовать новым реалиям в международных отношениях.

¹⁹ Stares P. «New» and «Non-traditional» Security Challenges // Ramesh Thakur and Edward Newman (Eds.) *New Millennium, New Perspectives: The UN, Security, and Governance*. UN University Press, 2000. P. 153.

²⁰ *Ibid.* P. 154.

Отсутствие единого прочтения данного понятия, однако, препятствует эффективному использованию концепции в международной практике. Поэтому основная задача сейчас — определить концепцию и представить ее таким образом, чтобы она могла быть операционализирована в международном окружении, не готовом к радикальному пересмотру концепций безопасности. Необходимо выработать хотя бы *рабочее определение* личностной безопасности.

Такое определение, на наш взгляд, должно включать несколько обязательных компонентов:

- Сама жизнь и ее среда (биологическая, социальная, общественная, информационная), физическая безопасность отдельного индивида. Качество жизни людей, общества, политического процесса.
- Условия существования, в которых удовлетворяются основные материальные потребности и защищено человеческое достоинство, а также возможность участвовать в общественной жизни (ценностный компонент).
- Развитие личности.
- Реализация прав личности и концепция свободы.
- Субъекты и объекты личностной безопасности.
- Основные угрозы личностной безопасности (хотя определение и не может основываться на простом перечне этих угроз).
- Взаимосвязь между личностной и государственной безопасностью.

Кроме того, рабочее определение должно содержать субъектное и объектное начала обеспечения личностной безопасности и постулировать взаимосвязь между личностной и государственной безопасностью.

Таким образом, рабочее определение личностной безопасности будет рассматривать ее как *свободу от угроз жизни отдельного индивида и ее качеству, при одновременном создании условий для ее свободного развития и реализации ее прав и возможностей участвовать в общественной жизни (как на национальном, так и глобальном уровне)*. Концепция личностной безопасности в таком значении позволяет преодолеть противоречие между человеком и обществом (поскольку возможность участвовать в общественной жизни является ее компонентом), человеком и государством (государство, например, через работу правоохранительных органов по-прежнему является механизмом обеспечения физической безопасности индивида), обществом и государством (гражданское общество и его взаимодействие с государством во многом является механизмом для создания условий свободного развития личности).

В условиях же трансформации международных отношений в мировую политику личностная безопасность вполне может быть связующим звеном между уровнем отдельного индивида и глобальным уровнем.

Идея личностной безопасности привела к пересечению интересов сообщества, занятого проблемами развития, и сообщества, занятого безопасностью. Специалисты в области развития увидели в этой концепции возможность привлечь более значительный политический интерес к проблемам развития, инициировать дополнительное финансирование, ассоциируемые обычно с военной безопасностью и внешней политикой. Специалисты в области безопасности также были заинтересованы в расширении сферы своей ответственности.

Канада, Норвегия и Япония одними из первых включили концепцию личностной безопасности в свою внешнюю политику. В канадском департаменте внешних дел и международной торговли, например, считают, что личностная безопасность не заменяет национальную безопасность, скорее личностная безопасность и безопасность государства являются взаимодополняющими концепциями, но в то же время используют более ограниченное определение личностной безопасности как «свободы от угроз правам людей, безопасности и жизни»²¹.

Различные представители так называемой «коалиции за личностную безопасность» модифицировали определение для собственных интересов. Согласно определению правительства Японии, например, личностная безопасность «включает все угрозы человеческому выживанию, ежедневной жизни и достоинству, а также предпринимает шаги для борьбы с этими угрозами»²².

Существующие (и зафиксированные в официальных документах внешнеполитического планирования) определения личностной безопасности обычно являются слишком широкими и туманными, включая в себя все: от физической безопасности до психологического комфорта, что не дает возможности политикам выстроить приоритеты, а ученым понять, что собственно является предметом исследования²³. Подобной

²¹ Подробнее об этом см.: Касьянова А.А. Указ. соч.

²² Japanese Ministry of Foreign Affairs, Diplomatic Bluebook, 1999, Chapter 2, Sec. 3 (<http://www.mofa.go.jp>).

²³ Целью одного исследовательского проекта, например, было «убедить специалистов в области общественного здравоохранения, международных отношений и статистики в том, что необходимо рассматривать военный конфликт в качестве проблемы общественного здравоохранения» (King G., Martin L. The

неопределенности способствует и то, что сами приверженцы личностной безопасности заинтересованы в размытых границах понятия. Личностная безопасность, по их мнению, может стать тем материалом, который связывает вместе коалицию средних по величине государств, агентств по развитию и НПО, всех тех, кто пытается перераспределить ресурсы с вопросов традиционной безопасности на цели, подпадавшие под определение международного развития²⁴.

Для целей анализа международных отношений многими предпринимаются попытки сузить определение личностной безопасности. Кинг и Мюррэй, например, пытаются дать определение, которое включает только «необходимые» элементы²⁵, то есть элементы, которые достаточно важны для людей, чтобы он сражался за них и рисковал своими жизнями и собственностью. Однако авторы выделяют некоторые ценности как более важные, чем другие, без объяснения причин.

Личностная безопасность пока еще не дает четких рамок для анализа или принятия политических решений. Однако она уже вносит вклад в изучение международных отношений и безопасности. Р. Пэрис, например, предложил использовать термин в качестве «ярлыка» для широкой категории исследований в области безопасности, которые связаны с невоенными угрозами безопасности обществ, групп, индивидов в противовес более традиционным подходам, которые уделяют основное внимание защите государств от внешних угроз²⁶.

В будущем же концепция вполне может быть развита в полезный для практической политики аналитический инструмент (особенно для негосударственных акторов, а также более слабых в экономическом и военно-политическом отношении государств), позволяющий обеспечивать создание условий для реализации личности (как в физическом, так и социальном значении) даже в условиях фактически однополярного мира, где одна держава пытается (и небезуспешно) навязать другим свое видение международного права, свои ценности, в одностороннем порядке устанавливая новые нормы поведения.

Human Costs of Military Conflict. Overview Paper for September 29, 2001 conference on Military Conflicts as a Public Health Problem.)

²⁴ Paris R. Op. cit. P. 88.

²⁵ King G., Murray J.L.C. Op. cit.

²⁶ Paris R. Op. cit. P. 96.

6.2. Теоретическое обоснование проблем личностной безопасности в контексте «глобального гражданского общества»

В последние три десятилетия можно наблюдать рост активности неправительственных организаций на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Как западные страны, так и бывшие социалистические страны столкнулись с изменениями в отношениях между обществом и государством. Вначале общественные науки обратились к рассмотрению причин этих общественных движений на уровне отдельных стран. Было отмечено изменение в западных обществах в направлении постматериалистических ценностей и растущая потребность в этих обществах в большем политическом участии²⁷. Деятельность новых групп изменила природу управления в западных демократиях, которые были вынуждены включить эти новые общественные движения во внутривластный процесс, установив новые и модифицировав существующие процедуры политического участия. По мере роста обращения правительств и международных организаций к международным проблемам национальные и международные неправительственные организации стали сотрудничать друг с другом, также выйдя на международный уровень. Общества в промышленно развитых странах ответили интернационализацией процесса решения многих проблем (наиболее типичный пример — охрана окружающей среды). Неправительственные организации, начав более активно работать с международными (особенно глобальными) проблемами, поставили под вопрос монополию правительств на проведение внешней политики. В результате к концу двадцатого века в системе ООН и в региональных организациях (например, в ЕС) шли напряженные дебаты о роли гражданского общества в глобальном управлении.

Хотя глобализация имеет как позитивные, так и негативные стороны, представительство интересов граждан становится проблемой, когда рынок и другие транснациональные образования берут верх над государством. Корпорации не являются демократически избранными органами. Часто граждане не имеют достаточного контроля над действиями правительств (даже демократически избранных) на международной арене. Мировое правительство и мировой парламент остаются утопиями. В этих условиях глобальное гражданское общество может быть способом «гуманизации» и «цивилизации» глобализации.

²⁷ Inglehart R. The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics. Princeton: Princeton University Press, 1977.

Идея глобального гражданского общества берет свои истоки в концепциях мирового гражданства, международного сообщества, мирового общества. Еще Кант предполагал возникновение права мирового гражданства (*jus cosmopoliticum*), соединяющего граждан и государства в высшее республиканское содружество государств. Этот союз он называл универсальным гражданским обществом. Два столетиями позже в концепции международного общества Х. Булл и М. Райт, попытались соединить новые явления и сохранить старое значение *societas civilis*. Государства рассматривались Буллом как социализируемые под воздействием других государств агенты. Они объединяются в наиболее всеобъемлющую форму общества на земле — глобальную сеть взаимно признаваемых неформальных традиций и формальных правил (дипломатический протокол, посольства, многосторонние договоры, международное право). Эти традиции и законы, ограничивающие суверенитет государств, и называются международным обществом, которое является необходимой предпосылкой нынешнего мирового порядка. Таким образом, международное общество существует, «когда группа государств, осознавая некие общие интересы и общие ценности, формирует общество в том смысле, что они осознают себя связанными общим набором правил во взаимоотношениях друг с другом, и разделяемых в работе общих институтов»²⁸.

Для Мэннинга существование международного общества вытекало из существования международного права, которое, в свою очередь, было продуктом отношений между государствами²⁹. Поэтому международное общество было обществом государств. Теоретики международного общества предполагали такое построение мирового общества, которое будет основываться на общих ценностях человечества. В настоящее же время, по их мнению, международное общество существует как разнородная, децентрализованная и мультикультурная система, состоящая из территориально ограниченных суверенных государств³⁰.

Составные элементы, организующие принципы и ценности международного общества существенно отличаются от элементов, принципов и ценностей общества национального. Отличительной чертой подхода к

²⁸ Bull H. *The Anarchical Society: Study of Order in World Politics* (2nd edition). N.Y.: MacMillan, 1995. P. 13.

²⁹ Manning. *The Nature of International Society*, 1962.

³⁰ Robertson B.A. (Ed.) *International Society and the Development of International Relations Theory*. Pinter: 1998. P. 4.

анализу международных отношений, основывающегося на международном обществе, является упор на роль общих ценностей и общего чувства принадлежности к обществу³¹.

Булл проводил различие между международной системой и международным обществом. «Система государств (или международная система) формируется, когда два государства и более имеют достаточные контакты между собой, чтобы функционировать как часть целого... Общество государств (международное общество) появляется, когда группа государств (уже образующих систему) осознает некоторые общие интересы и цели, формирует общество в смысле осознания связанности друг с другом общим набором правил и наличия общих институтов»³².

В 1990-х годах с расширением спектра целей, к которым стремится международное общество, стало ясно, что многие трудности по достижению этих целей вытекают не из международной анархии, а из слабости конкретных государств и государственных структур. Слабость вновь созданных государств, недостаток легитимности и неспособность удовлетворить потребность в экономическом развитии угрожают внутренней стабильности этих государств, что очень часто распространяется и на мировую арену³³.

С этимологической точки зрения классическое использование латинского слова *patio* было противоположно *civitas*. Поэтому нации были сообществами людей одного происхождения, не интегрированных при этом в политическую форму. Термин «нация» приобрел политическое значение во времена феодализма, когда феодальная система уступила место сообществу государств-наций³⁴. Возрождение же гражданского общества описывалось консерваторами как решение проблем социальной и политической сторон общественного благосостояния, которое может сделать государство политически устаревшим, так же как глобальные рынки сделали устаревшей государственную экономику³⁵.

³¹ Robertson B.A. Op. cit. P. 21.

³² Bull. Op. cit. P. 13.

³³ Robertson B.A. Op. cit. P. 32.

³⁴ Gilarek K. *Globalization and Its Impact on the Constitutive Elements of the Nation-State at the Close of the 20th Century* // *Central European Political Science Review*. Fall 2001. Vol. 2. No. 5. P. 79.

³⁵ Evans P. *The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization* // Richard Higgot and Anthony Payne. *The New Political Economy of Globalization*. Cheltenham, UK-Northampton, MA: AnElgar Reference Collection. 2000. Vol. 1. P. 417-418.

В основе современных понятий о гражданском обществе лежат три идеи:

- присутствие в мире некоторой имманентной разумности;
- присутствие в обществе некоторой имманентной солидарности;
- присутствие в человеке некоторой имманентной автономности.

Эти идеи ни в коей мере не являются «научными». Скорее, они являются предметом веры. Идея гражданского общества не основана лишь на идее личных прав и свобод. Без учета фактора групповых прав существование гражданского общества невозможно. Личностное самовыражение происходит через связи с другими. Причем это касается не только высокоразвитых стран³⁶. Гражданское общество является противоположностью обществу традиционному. Традиционное общество основано на отождествлении властных отношений и отношений собственности, корпоративности и заранее определенного статуса членов этого общества. Гражданское общество, являясь результатом европейско-американского развития, основано на так называемом плюрализме, в основе которого лежит принцип самоопределения личности. «Процесс создания объективных предпосылок гражданского общества в незападных ареалах можно отнести лишь к самым последним десятилетиям, когда туда пришли и закрепились элементы эгалитарного правосознания и правопорядка, рыночных экономических связей и некоторые понятия об универсальном характере человеческого достоинства»³⁷.

Рост числа НПО был важной характеристикой развития США в двадцатом столетии. Несмотря на то, что страна превратилась в военную сверхдержаву и экономического гегемона, она продолжала олицетворять то, что отмечал еще Де Токвиль в девятнадцатом столетии. Она характеризовалась сетью частных ассоциаций, связывающих различные части страны³⁸.

Так же как управление является особой чертой либерализма, так и либеральный мир является особой формой либеральной государственной власти³⁹.

³⁶ Рашковский Е. Гражданское общество: религиозное измерение проблемы // МЭМО. 1996. № 5, С. 122.

³⁷ Там же. С. 117, 125.

³⁸ Iriye A. A Century of NGOs. In *Diplomatic History*. Summer 1999. Vol. 23. No. 3. P. 423.

³⁹ Dillon M., Reid J. *Global Governance, Liberal Peace and Complex Emergency* // *Alternatives* 2000. Vol. 25. P. 125.

Опыт Запада показывает, что гражданское общество выросло там из существовавших отношений и институтов, а затем модернизировало исторически сложившуюся формацию. Именно этим можно объяснить попытки совершенствования общества, в частности, движение за гражданские и политические права, за государственные реформы⁴⁰.

Гражданское состояние основано на отношениях обмена между суверенными и равными индивидами-атомами. При этом нормальным признается такое состояние, когда равные в правах и свободные граждане все свои потребности без исключения удовлетворяют в ходе партнерского обмена по принципу «ты — мне, я — тебе». Иными словами, для положительного обеспечения тех или иных благ государство гражданам не нужно — они удовлетворяют свои нужды на основе принципа индивидуальной самостоятельности⁴¹.

Согласно либеральному подходу к глобальному гражданскому обществу, общественная жизнь основана на отношениях обмена, люди встречаются для осуществления этих обменов. Эта либеральная концепция шла руку об руку с распространением капитализма. Согласно другим концепциям, гражданское общество — пространство, где общественное и частное более тесно переплетено. Согласно этой концепции, «общественная сфера» дает легитимный форум для коллективных переговоров в отношении того, что считать приемлемыми компонентами личной идентичности в частной жизни. Этот подход может быть назван «республиканское глобальное гражданское общество» — идея, сочетающая значения гражданской и частной добродетели⁴².

Часто утверждают, что недемократическое государство паразитирует на гражданском обществе, удовлетворяя свои интересы за счет масс населения. Если признать подлинно национальными только интересы общества, а само существование антинародного государства — противоречащим последним, тогда мы придем к выводу, что подобное государство должно быть разрушено, даже с внешней помощью. Достаточно вспомнить ленинский лозунг превращения «войны империалистической в войну гражданскую».

Однако гражданское общество само нуждается в государстве (демократическом) «как для ограничения эгоистических антисоциальных по-

⁴⁰ Володин А.Г. Гражданское общество и модернизация в России. Истоки и современная проблематика // *Полис* 3-2000. С. 107.

⁴¹ Панарин А.С. *Политология*. М.: Гардарики, 2000. С. 71.

⁴² Hopgood S. *Reading the Small Print in Global Civil Society: The Inexorable Hegemony of the Liberal Self* // *Millennium*, 2000. Vol. 29. No. 1. P. 1.

рывов отдельных лиц, так и для выполнения тех общих функций по защите и развитию социума, на которые сил стихийной коммунитарной самоорганизации пока явно не хватает... Можно, конечно, оспаривать применимость самого понятия гражданского общества к текущему состоянию народной смуты и столпотворения «интересов» вокруг оставшихся крох советского наследия, однако нельзя отрицать тот факт, что данное общество, гражданское или нет, отвечает на прогрессирующие ослабление и самоизоляцию власти узурпацией функций последней... Итак, дилемма «государство или гражданское общество» — ложная по самому своему существу. Изобретенное на Западе словосочетание «нация-государство» как раз и воплощает единение обеих реальностей, связанных, по Фихте, государствообразующей национальностью либо, согласно Смигу, стихийным индивидуальным предпочтением местного рынка и «своего» более или менее понятного и привычного законодателя»⁴³.

К предпосылкам возникновения *партнерства между государством и обществом* относятся существование компетентной бюрократии, которая хорошо обеспечена в материальном плане, инновационный потенциал политических лидеров, развитое гражданское общество.

Сотрудничество государства и общества включает соединение общественных и частных возможностей для производства общественных благ, которые ни частный, ни общественный сектор не может производить самостоятельно. Кроме того, необходимо переходить к производству новых общественных благ. Частный сектор может быть привлечен к выполнению стратегий, связанных с защитой окружающей среды, особенно в условиях нехватки общественных ресурсов. Подобное сотрудничество предполагает наличие подвижной политической арены, в которой решения проблем окружающей среды возникают из созидательных конфликтов между местными сообществами и правительственными агентствами. Общественные институты и сети неправительственных организаций могут помочь в распространении инноваций за пределы местного уровня.

Развитие гражданского общества ограничивает целый ряд факторов. Во-первых, вовлечение посторонних сил (в особенности западное вовлечение) для поддержки гражданского общества рассматривается во многих странах скорее как навязывание зарубежных стандартов демократии, а не как обеспечение внутренних интересов. Гражданское же

⁴³ Молчанов М.А. Дискуссионные аспекты проблемы «национальный интерес» // Полис, 2000. № 1. С. 10–11.

общество требует, прежде всего, вовлеченности граждан самой страны. Во-вторых, развитие гражданского общества является долгосрочным процессом. Через некоторое время интересы внешних сил, поддерживающих развитие гражданского общества в какой-то стране, могут измениться, оставив местные НПО и другие группы наедине с неразрешенными проблемами. В-третьих, организации гражданского общества зачастую носят характер некоторой элитности, не позволяя принимать участия в их деятельности представителям низших классов (у которых для этого нет времени и профессиональной подготовки). Таким образом, эти организации далеки от всеобщности.

Ни традиционный термин *societas civilis*, ни государство-центрированная концепция международного общества не в состоянии объяснить недавнее появление неправительственной сферы, называемой глобальным гражданским обществом.

Глобальное гражданское общество — сфера идей, ценностей, институтов, организаций, сетей и граждан, расположенная между семьей, государством и рынком, действующая вне национальных обществ, политик и экономик⁴⁴. Хотя термин «гражданское общество» является, пожалуй, наиболее значимым открытием в общественных науках 1990-х годов, глобальное гражданское общество получает гораздо меньше внимания, чем глобальное управление или глобальные корпорации.

Возникновение и распространение концепции глобального гражданского общества в 1990-х годах вызвано к жизни тремя причинами:

- 1) возрождением концепции гражданского общества, особенно в Центральной Европе;
- 2) осознанием хрупкости мировой системы, созданным экологическими движениями и движениями за мир;
- 3) широким распространением мнения, что с распадом коммунистической системы мир получает новый мировой порядок.

Рост глобального гражданского общества был обусловлен и ростом ресурсов, доступных гражданскому обществу. Речь, прежде всего, идет о технологиях и о деньгах. Все акторы глобального гражданского общества, несмотря на их различия, имеют одну общую черту. На огромных географических расстояниях, несмотря на барьеры во времени, они сознательно самоорганизуются и проводят свою трансграничную деятель-

⁴⁴ Anheier H., Glasius M., Kaldor M. *Introducing Global Civil Society* // H. Anheier, M. Glasius, and M. Kaldor. *Global Civil Society 2001*. Oxford University Press, 2001. P. 17.

ность вне правительственных структур с минимумом насилия и максимальным уважением принципа цивилизованного разделения силы между различными жизненными стилями⁴⁵.

Глобальное гражданское общество ограничено в пространстве. Существуют регионы, например Афганистан, Бирма или Чечня, где гражданское общество отсутствует и может развиваться только в подполье. При этом, по выражению одного исследователя, рост глобального гражданского общества является проявлением реализующегося проекта гражданского общества по реконструкции мировой политики⁴⁶.

Концепция глобального гражданского общества предполагает наличие социальной сферы, глобального гражданского общества вне- и наднациональными, региональными и локальными обществами.

Распространение термина «глобальное гражданское общество» отражает объективно существующую общественную реальность. В 1990-х годах мы могли наблюдать возникновение супранациональной сферы общественного и политического участия, в которой группы граждан, общественные движения и индивиды были вовлечены в диалог, дебаты, конфронтацию и переговоры друг с другом, с различными правительственными агентствами и бизнесом. Конечно, элементы супранациональной неправительственной сферы существовали и ранее, новым же является количество и размеры международных и супранациональных институтов и организаций в последние годы.

Появление глобального гражданского общества является следствием двух причин. Во-первых, важность некоторых международных проблем (например, охрана окружающей среды) приводит к появлению общественных акторов, требующих международного коллективного управления этими проблемами силами национальных правительств. Гражданское общество может поддержать действия заинтересованных правительств. Во-вторых, растущая необходимость создания международных систем принятия решений, связанных с глобальными проблемами, создает для национальных обществ перспективу потери контроля над политическим процессом и отсутствием тех правительственных структур, которые подотчетны обществу. В силу самой глобальной природы многих проблем государства решают их на международной арене, а не пу-

⁴⁵ Keane J. *Global Civil Society?* // H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor. *Global Civil Society 2001*. Oxford University Press, 2001. P. 24.

⁴⁶ Lipshutz D. R. *Reconstructing World Politics: the Emergence of Global Civil Society* / R. Fawn and J. Larkins (Eds.) // *International Society: Anarchy and Order Reconsidered*. MacMillan Press, 1996. P. 108.

тем принятия внутривластных решений. Интернационализация проблем, бывших до этого внутривластными, подрывает способность гражданского общества к политическому участию. Хотя НПО и могут смягчить эту проблему, они не являются представителями (по крайней мере, единственными) гражданского общества. Поэтому требования гражданского общества по политическому участию в глобальном управлении могут быть выполнены при участии не только делегатов государств и НПО, но и избранных гражданами представителей.

Появление глобального гражданского общества и все более частое обращение правительств к многосторонним переговорам и работе с международными организациями ставят вопрос о демократическом представительстве гражданского общества и механизмах участия гражданского общества в политических процессах на наднациональном уровне.

Перевод процесса принятия некоторых политических решений из внутривластной сферы на международный уровень делает государства более автономными от своих обществ, поскольку переговоры происходят на международном уровне, а внутривластные акторы могут влиять на этот процесс гораздо меньше, чем на принятие внутривластных решений. Подобные переговоры позволяют государствам проводить совместную политику, которая не была бы одобрена обществом.

Концепция «мировой гражданской политики» подразумевает существование глобального общества граждан. Определение гражданского общества включает три аспекта. Во-первых, общественная сфера защищена от правительственного вмешательства. Гражданское общество обладает известной долей автономии от государства. Во-вторых, должна иметься общность основных ценностей и идентичности. В-третьих, характеристикой такого общества является формирование групп и их сетевое взаимодействие. Глобальное гражданское общество в конце двадцатого века все еще не было определяющим политическую действительность. Подобное общество может функционировать лишь при демократических (причем в западном смысле) режимах. Между тем демократия не установилась во многих развивающихся или новых индустриальных странах. Поэтому ОЭСР все еще остается центром глобального гражданского общества.

Глобальное гражданское общество одновременно и подпитывает процесс глобализации и реагирует на него. С одной стороны, глобализация дает основу глобальному гражданскому обществу. Глобальное гражданское общество сконцентрировано в Северо-Западной Европе,

особенно в Скандинавии, странах Бенилюкса, Австрии, Швейцарии и Великобритании. Например, 60 процентов секретариатов МНПО располагается в странах — членах ЕС, а одна треть их членов находится в Западной Европе. Половина параллельных саммитов (подробнее см. далее) также организуется в Европе. Эта же зона является также и наиболее глобализованной в смысле концентрации глобального капитализма, ТНЛ, взаимозависимости, использования Интернета. С другой стороны, глобальное гражданское общество также является и реакцией на глобализацию, особенно на последствия распространения глобального капитализма.

Остается вопросом и то, являются ли НПО достаточно компетентными, чтобы взять на себя обязанности и функции государств и международных организаций. Подобная компетентность зависит не только от их членов, но и от наличия финансовых ресурсов.

Население современного мира во все большей степени испытывает потребность участвовать в событиях, которые влияют на его жизнь. Реализация этой потребности таит в себе как опасности, так и возможности. Она может привести к анархии, этническому насилию или социальной дезинтеграции и в то же время при наличии соответствующих национальных и глобальных рамок она может стать источником инноваций для создания новых, более справедливых обществ.

За последние годы открылось множество новых возможностей. Глобальные военные расходы впервые за время с начала холодной войны сократились. Холодная война в отношениях Востока и Запада завершилась. Идеологическое противостояние заменилось более прагматическим балансом между рыночной эффективностью и удовлетворением социальных нужд. Люди становятся «центром национальных и глобальных диалогов»⁴⁷. Подобная ситуация ставит целый ряд новых задач, которые отсутствовали еще 10–15 лет назад. Необходимо воссоздать множество старых институтов гражданского общества. Другие его институты только ждут своего создания. Последствия растущего участия достаточно велики. Рынки должны быть реформированы, чтобы предложить каждому доступ к их плодам. Управление должно быть децентрализовано, чтобы обеспечить больший доступ к процессу принятия решений. Местные сообщества должны иметь большее влияние на национальные и глобальные проблемы.

⁴⁷ UNDP Human Development Report, 1993. P. 1.

Можно выделить, по крайней мере, пять основ мирового порядка, ориентированного на людей.

1. Новые концепции безопасности личности.
2. Новые модели устойчивого развития. Их цель — инвестирование в человеческий потенциал и создание окружения, позволяющего полностью использовать человеческие способности.
3. Новое партнерство между государством и рынками.
4. Новые модели национального и глобального управления. Их цель — удовлетворение роста людских потребностей на фоне постепенного упадка национального государства.
5. Новые формы международного сотрудничества. Они должны быть сфокусированы на нуждах населения, а не на предпочтениях национальных государств⁴⁸.

Важными элементами глобального гражданского общества являются *неправительственные организации (НПО) и международные неправительственные организации (МНПО)*. Международные неправительственные организации — автономные, то есть независимые от правительства организации, действующие не с целью извлечения прибыли и являющиеся зарегистрированными⁴⁹. Многие МНПО являются профессиональными организациями со значительным штатом сотрудников.

Важно понять, какие стратегии проводят неправительственные организации для достижения своих целей, почему они избирают те или иные методы действий, как все эти действия влияют на международную систему. Согласно наиболее распространенному взгляду, МНПО являются группами интересов, которые лоббируют правительства для достижения своих целей. Поскольку государства являются носителями политической силы в международной системе, все усилия должны быть направлены на изменение их поведения. Однако следует отметить, что усилия МНПО не ограничиваются влиянием на правительства. Они используют и другие формы политической деятельности. Они привлекают на свою сторону не только силу государств, но и другие экономические и социокультурные силы, которые влияют на человеческую деятельность.

В наиболее обобщенном смысле НПО — группа, состоящая из людей, разделяющих общие интересы, идеологии, культурные пристрастия вне формальных государственных органов. Важным признаком НПО

⁴⁸ Ibid. P. 2–7.

⁴⁹ Salamon A.L. et al. *Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit Sector*. Baltimore, MA: Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies' Center for Civil Society Studies, 1999.

является то, что люди самоорганизуются, а не используют традиционные государственные структуры. Когда термин НПО используется в международных отношениях, он обычно означает группу, сформировавшуюся на добровольной основе для решения конкретной проблемы на международном уровне⁵⁰. Из определения термина исходит, что в состав НПО не входят коммерческие организации, их основная цель — максимизация прибыли, и они не заинтересованы в проведении конкретной политической программы (если она не служит увеличению прибыли). То же можно сказать и о межправительственных организациях, поскольку они в конечном итоге подотчетны государствам, а их органы принимающие решения, состоят из делегатов конкретных правительств. Действуя на международном уровне, НПО могут быть свободны от необходимости увеличивать благосостояние и защищать интересы конкретного, живущего на определенной территории населения. В их точке зрения на ряд проблем содержится элемент внетерриториальности. По словам Д.Розенау, НПО являются «свободными от суверенитета акторами»⁵¹.

МНПО не обязательно являются прогрессивными организациями. Многие из них относятся к радикальным. Достаточно вспомнить террористические организации, внимание к которым значительно усилилось в последние годы. Вряд ли можно согласиться и с ситуацией, когда деятельность НПО может становиться угрозой для стабильности в мире. Пример — финансирование международных террористических формирований по неправительственной линии. Россия столкнулась с этой ситуацией на Северном Кавказе⁵². Кроме того, НПО являются бюрократическими организациями, стремящимися к самосохранению и, как и другие большие организации, конкурирующими с себе подобными.

Существует три основных типа НПО.

1. НПО, ориентированные на исследования, предоставление консультаций и распространение информации среди лиц, принимающих решения, и широкой общественности. Большинство из НПО этого типа — общественные или частные мозговые центры. Их метод действий —

⁵⁰ Weiss T.G., Gordenker L. Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions // NGOs, the UN and Global Governance / T.G. Weiss and L. Gordenker. Boulder, Lynne Rienner, 1996. P. 19.

⁵¹ См.: Rosenau J. Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity. Princeton: Princeton University Press, 1990.

⁵² Клепацкий Л. Глобализация и национальные интересы // Международная жизнь. 2000. № 1.

научные публикации, проведение конференций и семинаров, сообщения в СМИ. Их роль до недавних пор была ограничена выполнением проектов, заказанных правительственными или международными агентствами. Недавно они стали более независимыми действующими лицами в процессе принятия решений.

2. Лоббирующие НПО фокусируют свою деятельность на защите или оппозиции конкретных политических курсов, проводимых правительствами или международными организациями. Они привлекают внимание СМИ для оказания давления на правительства и используют международные форумы для озвучивания своих позиций.

3. Посреднические НПО предоставляют сетевые услуги. Они устанавливают контакты (внутри стран и на международной арене) и распространяют информацию по важным для них вопросам. Подобные сети играют важную роль в налаживании связей и организации сотрудничества между различными организациями. Информационная революция предоставляет подобным группам дополнительные возможности, нарушая информационную монополию правительственных структур.

Все три типа НПО активно взаимодействуют друг с другом. Кроме того, одно НПО может выполнять функции, присущие НПО разных типов.

НПО — профессиональные организации, которые зависят от сравнительно небольшого количества доноров, включая правительства. МНПО обычно базируются в промышленно развитых странах. НПО могут предоставлять услуги (доставка гуманитарной помощи, контроль над соблюдением гражданских прав) или быть адвокатами какой-то проблемы (оказывая давление на правительства и международные организации). Общественные движения — более аморфные организации, часто полагающиеся в своей работе на волонтеров. Сети — коалиции НПО и общественных движений, часто использующие возможности Интернета и озвучивающие мнения южных и восточных групп опосредованно через северные НПО.

НПО переопределяют политический ландшафт, занимая политическое место и зоны процесса принятия решений, которые контрастируют с территориальным разделением на суверенные юрисдикции. В процессе они основывают систему взаимоотношений, которая снижает значение физических и юридических границ⁵³.

Наиболее эффективным оружием движения НПО за этику были кампании, нацеленные на фирмы, чье поведение признавалось неприемлемым.

⁵³ Joseph A. Camilleri and Jim Falk. The End of Sovereignty? Great Britain: Edward Elgar, 1992. P. 145.

мым. Цель кампаний — заставить фирмы изменить пути ведения бизнеса «добровольно» или столкнуться с негативным освещением в СМИ или бойкотом покупателей. По заявлениям многих представителей текстильной, энергетической и фармацевтической промышленности, это оказалось эффективной стратегией⁵⁴.

Основная проблема с мониторингом за фирмами заключается в высокой стоимости этого мониторинга, который кто-то должен оплатить. В особо уязвимом положении оказываются небольшие фирмы, для которых стоимость аудита и сертификации является непомерно высокой⁵⁵.

Не следует преувеличивать значение НПО в будущей дипломатии. Во-первых, НПО не имеют никаких механизмов для обеспечения выполнения своих решений. Во-вторых, НПО нуждаются в финансировании. Поэтому они не всегда столь независимы, как пытаются казаться. В-третьих, жизнеспособность глобального гражданского общества во многом зависит от представительности разных интересов. Хотя истоки НПО за последние годы и расширились, степень того, насколько они представляют различные культуры и подходы, остается под вопросом⁵⁶.

В отличие от НПО и общественных движений, *мозговые центры* обычно более близки к правительствам и способны сформулировать конкретные политические предложения. Рост мозговых центров и комиссий, занимающихся глобальными вопросами, в 1980–1990-х годах является еще одним свидетельством развития глобального гражданского общества.

По отношению к гуманитарной интервенции представители глобального гражданского общества делятся на несколько групп.

1. Противники гуманитарной интервенции отвергают ее либо потому, что поддерживают принцип невмешательства, или поскольку считают, что интервенция должна осуществляться только для защиты национальных интересов.

2. Сторонники «справедливой войны» больший упор делают на моральные вопросы и военную необходимость, а не на принципы международного права. Если они считают дело правым, они выступают за одностороннюю интервенцию, даже без мандата СБ ООН. Хотя боевые действия и должны вестись согласно установленным правилам, военная необходимость может привести к пренебрежению ими.

⁵⁴ Eithan B. Kapstein. The Corporate Ethics Crusade // Foreign Affairs. Sept.–Oct. 2001. Vol. 80, No. 5. P. 108.

⁵⁵ Ibid. P. 115.

⁵⁶ James P. Muldoon Jr., Aviel J.F., et.al (Eds.) Multilateral Diplomacy and the UN Today. Boulder CO.: Westview Press, 1999. P. 138.

3. Альтернативщики разделяют скептицизм противников гуманитарной интервенции и выступают против американских интервенций, которые они рассматривают как форму западного империализма.

Некоторые группы из движения за мир допускают гуманитарные интервенции и войны. Гуманитарная интервенция, по их мнению, способствует установлению правопорядка. Законность для них крайне важна, поскольку сама концепция гуманитарной интервенции основывается на идее укрепления международного права.

НПО по отношению к гуманитарным интервенциям и другим способам разрешения конфликтов можно разделить на группы:

1. НПО, имеющие отношение к гуманитарным интервенциям, — в основном гуманитарные НПО и защитники гражданских прав, хотя растет число НПО, занимающихся разрешением конфликтов. Гуманитарные НПО изначально создавались для оказания помощи жертвам войн. Однако они расширили сферу своей деятельности до оказания помощи жертвам всех типов катастроф. Международный комитет Красного Креста был основан в 1859 году как реакция на битву при Сольферино. Войны двадцатого столетия и потеря «цивилизованных» форм ведения боевых действий привели к возникновению новых гуманитарных НПО. Многие из них связаны с различными религиозными конфессиями.

2. НПО по защите гражданских прав в первую очередь занимаются борьбой против государственных репрессий и нарушений гражданских прав. Первой такой организацией может считаться Общество против рабства, основанное в 1839 году.

3. НПО по разрешению конфликтов появились сравнительно недавно. К примерам таких организаций можно отнести британскую организацию International Alert and Conciliation Resources или Центр Картера в США.

Наиболее значимой тенденцией последних десятилетий была активизация НПО вне рамок формального международного политического процесса. Вне рамок обычного переговорного процесса или международных организаций НПО выступают как агенты гражданского общества в его взаимодействии с правительствами, государственной бюрократией, ТНК. Однако по-прежнему существуют жалобы на ограниченный доступ НПО к международным органам. По-прежнему не ясно, как ориентированные на исследования НПО могут быть интегрированы в существующие теоретические дебаты о международных отношениях. И реализм, и институционализм анализируют мировую политику только на системном уровне. Обе теории рассматривают государства как основ-

ных действующих лиц мировой системы. Поэтому анализ НПО не является важным для понимания мировой политики с точки зрения реализма. Поскольку либеральные теории основываются на главенстве «прав личности, частной собственности и представительного правительства»⁵⁷, они позволяют включать в анализ транснациональное гражданское общество.

Существование МНПО не являются совсем новым явлением. Их возникновение датируется девятнадцатым столетием, хотя сам термин появился в период существования Лиги Наций. Самым первым МНПО считается Общество против рабства, образованное как британское и иностранное общество против рабства в 1839 году (хотя общественные движения против рабства существовали и ранее). Международный комитет Красного Креста был образован в 1859 году. К 1874 году было зарегистрировано 32 МНПО. К 1914 году их количество возросло до 1083⁵⁸. Наблюдался постепенный рост количества МНПО и после Второй мировой войны. Настоящий же бум наблюдался в 1990-е годы. Почти четверть из существующих сегодня 13000 МНПО были созданы после 1990 года. В течение 1990-х годов МНПО стали гораздо теснее связаны друг с другом и с международными институтами типа ООН или Мирового банка.

МНПО являются лишь одним из компонентов глобального гражданского общества. Граждане, группы на местах, коалиции и сети также играют важную роль в глобальных дебатах.

Общественные движения как элементы глобального гражданского общества могут быть консервативными, революционными или обоими сразу, или ни теми и ни другими. Не существует заранее определенного направления общественной эволюции. Единственный смысл истории — история, которую мы ощущаем. Поэтому с аналитической перспективы не существует «хороших» или «плохих» общественных движений. Все они являются проявлениями обществ и все оказывают влияние на общественные структуры⁵⁹.

Глобализация преступности подрывает государство-нации, трансформируя процесс управления. Новым является влияние преступности

⁵⁷ Doule M.W. *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism*. N.Y.: W.W. Norton, 1997. P. 208.

⁵⁸ Charles C. *Intergovernmental and Nongovernmental Associations to 1945* / Jackie Smith et al. // *Transnational Social Movements and World Politics: Solidarity Beyond the State*. Syracuse: Syracuse University Press, 1997.

⁵⁹ Castells M. *The Power of Identity* // Blackwell Publishers, 1998. P. 70.

на политику. Новым являются также и глобальные связи организованной преступности, то, что она во многом определяет международные отношения (экономические и политические) в силу размеров и динамизма криминальной экономики⁶⁰.

Другой показатель роста глобального гражданского общества — так называемые *параллельные саммиты*. Это встречи МНПО, других групп и граждан, которые чаще всего проходят параллельно важным межправительственным встречам. Так же как и МНПО, параллельные саммиты имеют долгую историю. Еще на Гаагской мирной конференции 1899 года неправительственные группы организовали параллельный салон для дипломатов, чтобы те встречались с заинтересованными гражданами, подавали петиции и выпускали ежедневную независимую газету. Подобные события происходили и после этого. Однако лишь в 1990-х годах встречи в верхах и параллельные саммиты стали обыденным явлением. Количество параллельных саммитов возросло примерно с двух в год в период 1988–1991 годов до около 30-ти в год в период 2000–2001 годов. Возросло и количество их участников.

За последнее время значительно возросла роль супранационального процесса принятия решений. Это является результатом передачи властных полномочий новым межправительственным организациям, таким, как ЕС или ВТО, а также возникновения неформальных супранациональных центров принятия решений, таких, как G7/G8. Эти новые супранациональные центры принятия решений остаются во многом скрыты и неподотчетны демократическим нормам. Решения же принимаются правительственными чиновниками и международными технократами. Наиболее заметная модель такого взаимодействия — встреча на высшем уровне. Такие саммиты представляют собой институционную инновацию, сочетающую в себе легитимность супранациональной организации, гибкость неформальной встречи и заинтересованность общественности в нынешних глобальных проблемах. Более того, такие саммиты являются частью неформального процесса принятия решений по супранациональным вопросам. Роль саммитов заключается в следующих задачах (многие из которых могут сочетаться друг с другом):

1. Формулирование проблемы. Например, Конференция ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро (1992) определила суть и возможные решения проблем, связанных с окружающей средой.

⁶⁰ Ibid. P. 259.

2. Установление правил. Например, конференция ВТО в Сингапуре (1998) определила правила новой либерализованной торговой системы.

3. Направление политики. Саммиты определяют направления политики на национальном уровне. Решения МВФ во многом привели к конкретным политическим действиям отдельных государств по дерегуляции финансовых потоков, приватизации и сокращения расходов на социальную сферу.

4. Обеспечение выполнения принятых решений. К механизмам относятся дипломатическое давление, эмбарго или военное вмешательство, при этом часто игнорируется СБ ООН.

В результате саммиты стали важной частью изменения баланса сил от национального к международному процессу принятия решений. Однако правила и природа большинства саммитов (за исключением, пожалуй, проводящихся под эгидой ООН) приводит к доминированию западных стран, особенно США, в процессе принятия решений.

Для противостояния растущей силе официальных саммитов организации гражданского общества стали проводить параллельные саммиты. Такие саммиты могут быть определены как события:

- организованные национальными и международными группами гражданского общества, имеющие международный характер и независимые от действий государств и фирм;
- совпадающие или связанные с официальными саммитами правительств или международных институтов;
- затрагивающие те же фундаментальные проблемы, что и официальные саммиты;
- использующие средства политической мобилизации или протеста, информирования общественности, выработки альтернативных предложений;
- с формальными контактами с официальными саммитами или без них.

В Конференция ООН по развитию личности, проходившей в Стокгольме в 1972 году, приняло участие несколько сотен НПО, активных как на официальных заседаниях, так и вне их⁶¹. Последующие саммиты типа Первой мировой конференции женщин (Мехико, 1975 год) и последовавшие конференции в Копенгагене (1980 год) и Найроби (1985 год) сопровождались крупными форумами НПО⁶².

⁶¹ Conca K. Greening the United Nations: Environmental Organizations and the UN System // Third World Quarterly. Vol. 16. P. 441–57.

⁶² Alter Chen. M. Engendering World Conferences: The International Women's Movement and the United Nations // Ibid. P. 477–93.

Значительные изменения произошли после встречи Мирового банка в Западном Берлине 1988 года, когда германские и европейские новые левые организовали альтернативную конференцию и уличные демонстрации с участием 80000 человек⁶³. Следующей ступенью было развитие международных сетей. Прорыв в этом направлении произошел в 1990 году во время встречи МВФ и Всемирного банка. На параллельном саммите, организованном Центром банковской информации в Вашингтоне, впервые организации гражданского общества Севера и Юга работали вместе для противостояния политике МВФ и ВБ.

Сильнейший импульс развитие параллельных саммитов получило в начале 1990-х годов с проведением крупных тематических конференций ООН. К примерам можно отнести следующие конференции и сопутствующие им параллельные саммиты:

- Конференция по окружающей среде и развитию в Рио 1992 года;
- Конференция по гражданским правам в Вене 1993 года;
- Копенгагенская конференция по общественному развитию 1995 года;
- Пекинская конференция по женщинам 1995 года.

Параллельные «большой семерке» саммиты проходили в Лионе в 1996 году, в Денвере в 1997-м, в Бирмингеме в 1998-м, в Кельне в 1999-м. Сизтл был кульминацией этого процесса.

Параллельные саммиты в результате своего развития стали ареной, на которой появляющееся глобальное гражданское общество борется за самоорганизацию с целью противостоять глобальным силам и выработать свой собственный политический проект⁶⁴.

Глобальное гражданское общество лучше всего поддается *категоризации по типам его акторов и по их позициям в отношении глобализации*.

Первая группа, *сторонники глобализации*, состоит из групп и граждан, которые поддерживают глобализацию. К ним относятся союзники ТНК, сторонники «справедливой войны за гражданские права», энтузиасты технологического развития. Обычно эти акторы гражданского общества близки к правительствам и бизнесу.

Вторая группа, *противники глобализации*, состоит из тех, кто желает обратить глобализацию вспять и вернуться к миру государств-наций. К этой группе относятся новые правые, которые позитивно относятся к капитализму, но выступают против открытых границ и распространения

⁶³ Gerhards J., Rucht D. Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany // American Journal of Sociology, 1998. P. 555–595.

⁶⁴ Pianta M. Parallel Summits of Global Civil Society / Helmut Anheier, Marlies Glasius and Mary Kaldor (Eds.) // Global Civil Society 2001. P. 189.

глобального правового порядка. Сюда же относятся и левацкие группировки, которые отвергают глобальный капитализм. В группу также входят националисты и религиозные фундаменталисты, так же как и традиционные левацкие антиколониальные движения и коммунисты, которые отвергают вмешательство во внутренние дела суверенных государств.

Третья группа, *реформисты*, является самой большой группой глобального гражданского общества. Они принимают распространение глобального капитализма как потенциально благоприятное для человечества, но видят необходимость в придании процессу более «цивилизованных» форм.

Последняя группа, *альтернативщики*, не поддерживает и не препятствует процессу глобализации. Они остаются за его рамками и стремятся действовать независимо от правительств, международных институтов, ТНК и т.д.

Можно выделить три типа акторов глобального гражданского общества:

1. Организации защиты проблемы (*Advocacy organizations*), которые пытаются повлиять на процесс выработки и проведения политики в соответствии со своими программными целями.

2. Обслуживающие организации (*Service organizations*), которые концентрируются на предоставлении услуг другим организациям или группам граждан и на выполнении конкретных программ.

3. Незаконные самоуправляемые организации, которые пытаются создать сферу действий, где нормы и правила устанавливаются они сами и в которых ограничено воздействие государственной и международной систем права. Конечно, они пытаются влиять на правительства в соответствии со своими конкретными интересами, но это, скорее, является вспомогательной стратегией⁶⁵.

Являясь новой концепцией, глобальное гражданское общество интерпретируется обществоведами и политиками так, как им это бывает удобно. Политики (особенно на Западе) рассматривают глобальное гражданское общество как распространение чего-то такого, что уже существует на Западе, особенно в США. Поддержка гражданского общества рассматривается как некий политический эквивалент неолиберализму в экономике. Гражданское общество рассматривается как ограничитель роли государства (ограничивая его полномочия и беря на себя часть его

⁶⁵ Ibid. P. 117.

функций). Сами активисты гражданского общества, напротив, считают его призванным не ограничивать роль государства, а делать политические институты более ответственными. Целью является радикализация демократии и перераспределение политической власти⁶⁶. На глобальном уровне это ведет к потребности влиять на глобальные институты.

В последние годы международные НПО стали важным механизмом, перераспределяющим финансовые потоки из стран ОЭСР в развивающиеся страны и переходные экономики Центральной и Восточной Европы⁶⁷. Рост и распространение ТНК, международных организаций, МНПО привел к образованию большого числа профессионалов, которые тратят большую часть своего рабочего времени в организациях, имеющих мало общего со страной происхождения этих профессионалов.

Национальные гражданские общества и появляющееся глобальное гражданское общество объединены в *комплексную систему взаимосвязей*. Наиболее жизнеспособные местные гражданские общества имеют и наиболее сильные связи с глобальным гражданским обществом. Таким образом, развитие гражданского общества в рамках европейских государств и империй с самого начала содержало в себе предпосылки его транснационализации.

В отличие от испанских колоний, которые были продуктом абсолютной монархии, Британская империя, например, развивалась также и под воздействием частных негосударственных инициатив (Вирджинская компания, Восточная Индийская компания) или религиозных стимулов (пуритане в Новой Англии, квакеры в Пенсильвании).

Группы, организации и инициативы, которые и составляют глобальное гражданское общество, по-разному взаимодействуют с правительственными структурами на местном, национальном, региональном и супранациональном уровнях. Некоторые секторы глобального гражданского общества открыто враждебны власти государственных институтов. Другие сотрудничают с правительствами, либо получая правитель-

⁶⁶ Anheier H., Glasius M., Kaldor M. *Introducing Global Civil Society* / Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor (Eds.) // *Global Civil Society* 2001. Oxford University Press, 2001. P. 11.

⁶⁷ Anheier and Salamon. *The Nonprofit Sector in the Developing World*. Manchester: Manchester University Press, 1998.; Smillie, I. *The Alms Bazaar: Altruism Under Fire: Non-Profit Organizations and International Development*. L.: Intermediate Technology Publications, 1995.; Schluter A., Then V., Walkenhorst P. *Foundations in Europe: Society, Management and Law*. L.: Directory of Social Change, 2001.

ственные контракты, либо напрямую входя в правительственные структуры⁶⁸. Третьи вообще являются продуктами государственных объединений (например, Ассоциация воздушного транспорта).

В отличие от традиционных гражданских обществ, которые развивались в рамках устоявшихся империй или государств, глобальное гражданское общество появилось в условиях отсутствия глобального государства или мировой империи. Поэтому, хотя глобальное гражданское общество и вынуждено взаимодействовать с государствами, оно отрицает главенство государства или их суверенных прав над «суверенными» правами граждан и сообществ⁶⁹.

Глобальное гражданское общество также является побочным продуктом действий (или бездействия) государств. Правительственные институты иногда выступают в роли катализаторов действий глобального гражданского общества, например, организовав глобальные конференции, подобные глобальному форуму 1992 года в Рио-де-Жанейро и последующим конференциям в Пекине и Каире.

Взаимодействие между глобальным капитализмом и гражданским обществом происходят в двух пунктах. В первом — общество реагирует на рынок в частной и общественной сферах: консьюмеризм, атомизация, эрозия общественных служб, государство-центричные модели демократии. Во втором — общество реагирует на такие социально-экономические последствия капитализма, как бедность, неравенство, нестабильность.

Во-первых, имеется ощущение, что либеральная демократия отстает от развития неолиберальной экономики и даже ставится ею под угрозу. Во-вторых, отказ от государственных ответов на противоречия капитализма (государство всеобщего благосостояния на Севере, государственные программы развития на Юге) создает зоны бедности как в бедных, так и в богатых странах. Хотя общий уровень благосостояния и возрастает, ситуация внизу социальной лестницы становится все хуже. Расширяется разрыв между богатыми и бедными как внутри стран, так и между ними.

Односторонний упор на свободный гражданский выбор населения не учитывает другие планетарные силы, которые ограничивают или спо-

⁶⁸ Tandler J. Turning Private Voluntary Organizations into Developmental Agencies: Question for Evaluation. Program Evaluation Discussion Paper 12, Washington, DC: USAID, 1982.

⁶⁹ Lipshutz R.D. Reconstructing World Politics: the Emergence of Global Civil Society. In Rick Fawn and Jeremy Larkins (Eds.) International Society: Anarchy and Order Reconsidered. Macmillan Press, 1996. P.102.

собствуют действиям граждан. Это относится, в первую очередь, к рыночным силам. В предшествующие эпохи рынки были встроены в сети государственных отношений и действий правительств. В эпоху так называемого турбокапитализма⁷⁰ рынки, наоборот, становятся неукорененными в социальной структуре.

Дракер описывает так называемую «символьную экономику» как глобальную экономику, которая находится под действием потоков невидимых капиталов (и технологий). Такая движимая информацией экономика переплетается с реальной экономикой, то есть с потоками товаров и услуг. Структура знаний доминирует над другими структурами, такими, как финансы и производство⁷¹.

С ростом либерализации и дерегуляции, конкуренция в области применения инноваций чрезвычайно обострилась. Для фирм одним из ключевых элементов международной корпоративной стратегии становится образование «основанных на знаниях сетевых олигополий»⁷². Эти олигополии объединяются несколькими характеристиками:

- 1) они связаны с сотрудничеством в развитии, использовании и контроле над эволюцией нового знания;
- 2) они состоят из сетей фирм, а не из индивидуальных компаний;
- 3) они стараются не создавать статические барьеры для входа на свой рынок, а формируют будущие стандарты и правила конкуренции, которые становятся динамичными барьерами⁷³.

Некоторые исследователи⁷⁴ высказывают сомнения о том, могут ли потенциально деструктивные рыночные силы принадлежать к категории глобального гражданского общества. В этом проявляется заложенная еще А. Грамши традиция разделения гражданского общества как области бесприбыльных негосударственных организаций и рынка как сферы производства и обмена с целью извлечения прибыли. Вряд ли это оправдано. Во-первых, это предполагает, что глобальное гражданское

⁷⁰ Keane J. Global Civil Society? / Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor // Global Civil Society 2001. P. 27.

⁷¹ Drucker P. The Changed World Economy // Foreign Affairs, Spring 1986. P. 781–782.

⁷² Mytelka L.K. Knowledge and Structural Power in the International Political Economy / T.C. Lawton, J.N. Rosenau, A.C. Verdun // Strange Power. Shaping the Parameters of IR and IPE. Ashgate, 2000. P. 47–48.

⁷³ Ibid. P. 48.

⁷⁴ Yoshikazu S. An Alternative to Global Marketization / Jan Nederveen Pieterse (Ed.) // Global Futures: Shaping Globalization. L.;N.Y.: Institute for Social Studies, 2000. P. 98–116.

общество сможет функционировать без денег и механизмов обмена. Во-вторых, сами рынки всегда являются особой формой общественных и политических взаимодействий. Поэтому глобальное гражданское общество не сможет функционировать без рыночных сил, выпущенных на свободу турбокапитализмом. В свою очередь, современный капитализм не может существовать без институтов глобального гражданского общества⁷⁵. Ни один бизнес (в том числе и глобальный) не может существовать без наличия нерыночного окружения гражданского общества, в котором этот бизнес укоренен.

Политическая сила регионального и глобального рынков проявилась частично через реориентацию взглядов части лидеров государственного уровня, давшая им чувство миссии, основанной на нетерриториальных приоритетах и мировоззрении глобализации. В результате территориальные приоритеты и идентичности многих граждан также ослабли⁷⁶.

Хотя современный капитализм и способствует развитию глобального гражданского общества, он также является в этом обществе противоречивой силой. Он хищнически использует ресурсы, нанося ущерб развитию глобального гражданского общества.

По отношению к глобальному капитализму различные элементы глобального гражданского общества можно разделить на четыре группы: изоляционисты, сторонники, реформисты и альтернативщики.

Изоляционисты включают остатки коммунистических и сталинистских групп, а также некоторые экологические движения, мозговые центры, антиглобалистские группы, местные общественные движения и граждан. Изоляционисты являются единственным ответом глобального гражданского общества на глобальный капитализм, который является открыто антиглобалистским. При этом они призывают отказаться от существующего глобального экономического порядка. В своей оппозиции МВФ и Мировому банку левые изоляционисты парадоксально находят себе союзников среди крайне правых и сторонников глобального капитализма.

Сторонники глобального капитализма включают в себя достаточно мало НПО и совсем не включают общественные движения. К ним относятся, прежде всего, мозговые центры, СМИ и лица, лоббирующие интересы бизнеса. К примерам можно отнести Американский предпринимательский институт, «Экономист», «Уолл-Стрит Джорнэл», Центр

⁷⁵ Keane J. *Global Civil Society?* / Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor // *Global Civil Society* 2001. Oxford University Press, 2001, P. 29.

⁷⁶ Falk R. *Human Governance for the World: Reviving the Quest* / Jan Nederveen Pieterse (Ed.) // *Global Futures: Shaping Globalization*. L.; N.Y.: Zed Books, 2001. P. 26.

гражданского общества в Индии. Хотя обычно внимание акцентируется на противоречие интересов глобального гражданского общества и глобального капитализма, взаимоотношения между ними не всегда негативны. Гражданское общество может выигрывать в случае распространения рынка в бывших авторитарных странах. Кроме того, считается, что капитализм более эффективен, чем такие альтернативы, как феодализм или централизованное планирование. Поэтому и необходима поддержка глобального капитализма. Хотя сторонники и изоляционисты и занимают крайние стороны возможных ответов на глобальный капитализм, часто их позиции совпадают. По совершенно различным причинам они отвергают все формы глобального управления, призванного смягчить негативные последствия глобального капитализма.

Большинство движений, организаций, активных на глобальной арене, могут быть причислены к группе реформистов. Они включают большинство профсоюзов и близких к ним мозговых центров (например, Институт политических исследований), организаций содействия развитию (Оксфам), индивидов (Д. Сорос). В отличие от изоляционистов, они не призывают к радикальным изменениям существующего общественного порядка. Они предлагают набор инициатив в области глобального управления, таких, как налог Тобина или регулирование деятельности ТНК, многие из которых потребуют для своего выполнения создания глобального государства.

Альтернативщики существуют и как организации (например, Сапатиста), и как сети, которые становятся активными только в течение определенной кампании, и как определенные образы жизни. Они обеспокоены политическими и культурными последствиями капитализма не меньше, чем его экономическими последствиями.

Использование новых информационных технологий гражданским обществом во многих случаях было более успешным, чем традиционными институтами. Многие черты Интернета, которые делают его особенно полезным для гражданского общества, являются результатом самой технологической архитектуры сети. С изменением этой архитектуры пригодность сети для гражданского общества может снизиться. Одной из причин такого изменения может быть бурное развитие электронной коммерции.

В тех областях, где «информация является силой», развитие сети в какой-то мере выровняло условия, в которых маргинальные общественные организации конкурируют с традиционными СМИ, с правительствами и с бизнесом за общественное внимание.

Как среда коммуникации Интернет полезен тем, что:

- 1) облегчает доступ к опубликованным данным, информации и знаниям;
- 2) снижает барьеры для публикации и позволяет гражданам и группам обойти традиционные препоны;
- 3) облегчает быструю связь в планетарном масштабе;
- 4) облегчает совместное использование информационных ресурсов;
- 5) способствует образованию и поддержанию «виртуальных сообществ» людей и интересов с общими интересами.

Главный вызов Интернета неправительственным организациям состоит в том, что уникальная информация, которой они когда-то владели единолично, может быть широко доступна.

Дискуссии по «виртуальным сообществам» строятся вокруг вопроса, являются ли такие сообщества тем же, что и реальные, то есть общественные группы, базирующиеся в конкретном географическом месте. На практике противоречие между реальным миром и виртуальными сообществами не так велико как кажется. Более того, люди часто используют Интернет чтобы дополнять, а не перестраивать сложившийся образ жизни и социальные взаимодействия.

В частности, защитники гражданских прав используют сеть по нескольким направлениям:

- 1) списки электронной рассылки и дискуссионные списки как способ передачи информации отдельным гражданам или большим аудиториям;
- 2) веб-сайты как место публикации и источник надежной информации;
- 3) комбинированное использование электронной почты и веб-сайтов для проведения кампаний в защиту гражданских прав;
- 4) поддержка сообществ по защите гражданских прав как в виртуальном, так и в реальном мире.

Учитывая дешевизну, эффективность и неконтролируемость Интернета, неудивительно, что его часто используют в кампаниях по защите гражданских прав, особенно в условиях, когда многие правительства и корпорации пока этого не делают. Показательной является встреча в Сигтле. Она продемонстрировала возможность объединения и координации усилий множества организаций, выступающих против ВТО.

В настоящее время возможности сетевых технологий доступны лишь небольшой части человечества. По разным оценкам, это от 2 до 6 процентов населения планеты. Это неравенство доступа проявляется как

внутри обществ, так и между регионами и странами. В обществах доступ к Интернету разделяет образованных и необразованных, мужчин и женщин, богатых и бедных, жителей города и сельской местности⁷⁷. Однако это разделение имеет и международное измерение. В 1998 году промышленно развитые страны имели 88 процентов пользователей Интернета при 15 процентах мирового населения. В Северной Америке с ее 5 процентами населения планеты сосредоточивалось более 50 процентов мирового количества пользователей Интернета. В Южной же Азии с 20 процентами мирового населения был лишь 1 процент мирового количества пользователей сети. Это приводит к тому, что Интернет находится и будет находиться в ближайшем будущем под доминированием Запада и Севера, а также очень незначительных элит Юга.

Поскольку многие группы гражданского общества берут свое начало в академической среде, они являются энтузиастами использования Интернета. Правительства же, с одной стороны, рассматривают сеть как двигатель экономического роста, который может изменить баланс сил в пользу их стран, с другой стороны, они рассматривают «мировую паутину» как потенциально дестабилизирующую силу, подрывающую традиционные политические и правовые структуры и размывающую официальный контроль. Существует несколько возможных ответов правительств на развитие Интернета.

Авторитарные режимы пытаются напрямую контролировать доступ населения к Интернету и его использование. Более либеральные правительства пытаются принимать законы, которые делают некоторые виды деятельности в сети незаконными. Примером может быть принятый в Великобритании Regulation of Investigative Powers Act 2000. Он дает правительству полномочия перехватывать и читать электронную почту и другой онлайн-трафик. Граждане, согласно этому закону, обязаны предоставлять правительству, под страхом тюремного заключения, ключи к зашифрованным посланиям. Провайдеры же интернет-услуг обязаны устанавливать специальное оборудование для передачи данных в службу MI5. Поскольку все пользователи Интернета получают доступ к сети через провайдеров, которые являются частными или общественными компаниями и обязаны подчиняться существующим законам, обойти этот закон практически невозможно. Дни, когда люди думали, что Интернет полностью неподвластен правительственному контролю, миновали.

⁷⁷ The 1999 Report of the UN Development Program. P. 62.

Как результат развития электронной торговли киберпространство, бывшее наиболее открытым и неподвластным цензуре общественным местом в истории человечества, может стать наиболее контролируемым окружением. Раньше представители глобального гражданского общества считали, что Интернет в его нынешних формах — некая данность, и единственная проблема — его эффективное использование. Однако открытость Интернета связана с изначальной открытостью его технической архитектуры. Однако существуют силы, стремящиеся к изменениям этой архитектуры, с тем чтобы сделать систему более закрытой и контролируемой. И однажды представители глобального гражданского общества могут обнаружить, что сеть эволюционировала во что-то, не совсем совместимое с их ценностями.

Хотя киберпространство и отличается от реального мира, имеется и множество схожих черт. Множество противоречий между гражданским обществом и корпорациями и правительственными агентствами, существующих в реальном мире, находят отражение в мире виртуальном.

Для международных организаций существует множество ответов на вызовы глобального гражданского общества. Они могут сопротивляться давлению и опираться на свой формальный мандат, данный им государствами. Это наиболее вероятно для больших организаций. Примером могут служить МВФ и ВТО. Подобная политика приведет к радикализации конфликта с глобальным гражданским обществом.

Вторая возможность для международных институтов — реформирование собственных правил, процедур и политики с целью удовлетворения некоторых требований глобального гражданского общества, интегрирование и кооптирование некоторых организаций этого общества. Обычно эту политику проводят агентства ООН (в какой-то степени и Мировой банк).

Третий выход — более активное участие международных организаций в переосмыслении проблем глобального управления и сотрудничество с группами глобального гражданского общества. К примерам можно отнести такие агентства ООН как ЮНИСЕФ, Программа ООН по развитию. При этом международные организации могут быть дестабилизирующей силой, когда они интенсифицирует диспуты. В силу того, что международные организации могут давать моральные оценки по внешнеполитическим позициям государств, они часто используются государствами для защиты собственных интересов. Например, ООН исторически использовалась как инструмент холодной войны, когда каждая сверхдержава пыталась организовать голосование в свою пользу, создавая для этого альянсы против другой сверхдержавы⁷⁸.

⁷⁸ Diehl P.F. The Politics of Global Governance. Lynne Rienner, 1997. P. 390–391.

Окружение, в котором организации глобального гражданского общества пытаются найти источники финансирования, по определению многонациональное. На операционном уровне организации глобального гражданского общества требуют больших финансовых ресурсов, чем местные организации гражданского общества. Дополнительные средства необходимы для оплаты командировок и международной связи. Существуют также дополнительные расходы, связанные с изменениями в обменных курсах. Бюджеты многих НПО гораздо больше, чем, например, бюджеты специализированных агентств ООН. В 1994 году бюджет Программы ООН по охране окружающей среды составлял 75 млн долл., в то время как бюджет Гринписа 100 млн долл.⁷⁹

Основные формы финансирования включают в себя гранты, поддержку существующих программ, займы, членские взносы, подписку, пожертвования и работу волонтеров.

После Второй мировой войны институты, подобные Мировому банку или МВФ, были заинтересованы в поиске партнеров по выполнению своих задач. «Индустрия развития» открыла для себя гражданское общество во многом случайно. В результате организации, финансирующие иностранную помощь, стали во все большей степени полагаться на местные НПО для выполнения своих программ. Выполнялись проекты, которые требовали достаточно квалифицированных людей. В НПО открывались все новые и новые вакансии. Огромные суммы денег (в районе 50 млрд долл. ежегодно) привели к созданию соответствующей инфраструктуры.

Сейчас существуют тысячи организаций, которые по идеологическим причинам или по причинам, связанным с налогообложением, предпочитают работать в качестве неприбыльных организаций. Иногда они конкурируют с коммерческими организациями, предоставляющими те же услуги.

Развитие информационных технологий сделало возможным появление специальных веб-сайтов, облегчающих процесс пожертвований. Примером может быть сайт GuideStar, созданный еще в 1994 году.

Государства на национальном и местном уровнях выделяют гранты и предоставляют контракты или напрямую, или через посреднические организации. К другой форме государственной поддержки относится льготный налоговый режим для НПО.

⁷⁹ Wapner P. Environmental Activism and World Civic Politics. Albany: State University of New York Press, 1996. P. 2.

Прямая иностранная помощь всегда была мотивирована собственными интересами доноров. Исторически такая помощь осуществлялась во имя поддержки бедных, но ее оказание сопровождалось рядом условий, благоприятствовавших самим донорам. Иностранная помощь во все большей степени администрируется НПО. В 1999 году Норвегия например, выделила 24 процента своей иностранной помощи через НПО, Швеция — 29, Финляндия 11 процентов⁸⁰.

Между 1994 и 1999 годами активы американских фондов почти удвоились и достигли 385 млрд долл.⁸¹ Гранты фондов также возросли с 11,3 млрд долл. до 22,8 млрд долл. за это же время. В 2000 году они достигли 27,6 млрд долл.⁸²

Международные агентства и кредиторы обратились к идее гражданского общества. В своих попытках улучшить эффективность программ развития они пытаются обойти центральные правительства и предоставлять помощь напрямую тем, кого они определяют как составные части гражданского общества: частным предприятиям и организациям, церкви, объединениям работников, НПО⁸³.

Сообщество ученых, консультантов и общественных деятелей, влияющих на процесс принятия решений государств, международных агентств, НПО, сконструировали дискурс вокруг роли, которую гражданское общество играет в процессе социальных, экономических и политических изменений в постколониальных обществах. В силу влияния этого сообщества на выработку приоритетов оказания иностранной помощи, концепция гражданского общества занимает уникальную нишу в современной политической теории. Кроме того, облегчается передача этой идеи в страны, принимающие помощь⁸⁴. Для того чтобы обосновать свое доверие гражданскому обществу во множестве различных миссий, USAID например, придает термину целый ряд значений. Каждое из них зависит от контекста.

⁸⁰ Pinter F. *Funding Global Civil Society Organizations* / Helmut Anheier, Marlies Glasius, and Mary Kaldor (Eds.) // *Global Civil Society*. 2001.

⁸¹ Lawrence S., Camposeco C., Kendzior J. *Foundation Yearbook: Facts and Figures on Private and Community Foundations*. N.Y.: The Foundation Center, 2000. P. 3.

⁸² Renz L., Lawrence S. *Foundation Growth and Giving Estimates, 2000 Preview*. N.Y.: The Foundation Center, 2001. P. 3.

⁸³ Sudita Kaviraj, Sunil Khilnani. *Civil Society: History and Possibilities*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. P. 12.

⁸⁴ *Ibid.* P. 250, 253.

В целом можно отметить, что концепцию глобального гражданского общества окружает множество неясностей. Является ли оно обществом в том смысле, что оно имеет широко признаваемые конституирующие принципы, затрагивающие такие вопросы, как членство и взаимодействие между членами? Является ли глобальное гражданское общество независимым феноменом или оно должно рассматриваться в паре с международным обществом? Является ли оно независимым или его лучше рассматривать как набор тенденций, модифицирующих характер международного общества? Можно ли вообще определить концепцию глобального гражданского общества с достаточной точностью, чтобы отличать его от международного общества?⁸⁵

Концепция глобального гражданского общества подчеркивает опасность того, что теория режимов может целиком сконцентрироваться на государствах, полагая, что членство в международных режимах должно быть зарезервировано только за государствами.

Так же как международные режимы были призваны решать проблемы, возникающие в международном обществе, транснациональные режимы должны решать проблемы глобального гражданского общества. В качестве примера можно привести глобальный режим страхования, который возник в ответ на рост мировой торговли в послевоенный период.

Вопрос о том, может ли глобальное гражданское общество быть механизмом управления, требует четкого разделения между режимами, с одной стороны, и международным обществом и глобальным гражданским обществом — с другой. Это во многом аналогично разделению между государством и обществом во внутренней политике⁸⁶.

6.3. Место личной безопасности в системе безопасности

Концепция личной безопасности может дополнять концепции национальной и международной безопасности, но не заменять их. Конечно, стратегия, политика и деятельность в области личной безопасности необходимы для преодоления гуманитарных кризисов, которые могут привести к конфликтам. Однако обеспечение личной безопасности не должно подрывать национальную и международную безопасность. Традиционные концепции безопасности особое внимание

⁸⁵ Young O. *Op. cit.* P. 9.

⁸⁶ *Ibid.* P. 10.

обращают на порядок и стабильность, в то время как концепция личной безопасности нацелена на защиту ценностей, особенно гражданских прав, демократии, рыночной экономики. Однако сам набор таких ценностей (а также их взаимосвязь между собой) может оказаться достаточно спорным⁸⁷.

Между традиционными подходами к безопасности и личной безопасностью существует множество связей.

Во-первых, и традиционные подходы и личностная безопасность занимаются предотвращением конфликтов. Традиционная безопасность проявляла интерес к этому вопросу, поскольку государства предпочитают реализовывать свои интересы посредством более дешевых средств, чем войны. Личностная безопасность также не может быть обеспечена в условиях вооруженного конфликта.

Во-вторых, при любых подходах задачей является снижение уязвимости субъекта безопасности. Традиционные подходы использовали для обеспечения порядка такие концепции, как государство, территориальный суверенитет, социальный контракт. Личностная безопасность рассматривает государство лишь как один из многих агентов, которые и составляют окружение, определяющее состояние безопасности.

В-третьих, в случае обеспечения личной безопасности, так же как и для обеспечения традиционной безопасности, очень трудно создать работоспособную коалицию. Это связано с кризисом коллективной безопасности как на региональном, так и на глобальном уровне.

Личностная безопасность включает множество аспектов всеобъемлющей безопасности. И личностная безопасность, и всеобъемлющая безопасность имеют дело с различными невоенными вопросами, включая политические, экономические, общественные, природоохранные факторы. Однако единица анализа в этих подходах различна. В то время как личностная безопасность рассматривает такой единицей отдельного индивида (хотя и включенного в общество), всеобъемлющая безопасность считает такой единицей национальное государство. Хотя концепцией всеобъемлющей безопасности и признается, что интересы личности являются важными для общества, национальная безопасность может быть обеспечена и без защиты этих интересов.

⁸⁷ Ценностная составляющая, несмотря на ее важность, осталась за пределами нашего рассмотрения, поскольку вполне может быть темой отдельного исследования.

Приверженцы концепции личной безопасности часто отвергают «старую геополитику» из-за ее тенденции строить расчеты вокруг отдельных национальных государств. Необходимость адаптации к изменениям межгосударственной системы не удовлетворяется рассмотрением таких факторов, как военный конфликт, соотношение сил и анархия. Приверженцы концепции личной безопасности считают, что их нормативный кругозор шире, чем узкие предрассудки реалистов⁸⁸. Поэтому концепция личной безопасности отличается от традиционных концепций безопасности, где основным объектом анализа являются государства. Вместо этого граждане и их экономические и социальные взаимоотношения становятся главным объектом политики в области безопасности. По мнению Хейнбекера, «личностная безопасность связана с возможностью защиты людей в такой же степени, как с защитой государств»⁸⁹. Рост значения личной безопасности связан и с тем, что после окончания холодной войны внутригосударственные конфликты стали более распространенными, чем межгосударственные. Эти конфликты ведутся без использования высокотехнологичного оружия, и, в отличие от конфликтов начала двадцатого столетия, большинство жертв этих конфликтов (до 75 процентов) — гражданское население⁹⁰.

Личностная безопасность имеет как количественные, так и качественные аспекты. Количественные аспекты связаны с материальной достаточностью. Качественный аспект связан с защитой человеческого достоинства, которое включает в себя личную автономию, контроль над собственной жизнью и участие в жизни общества. Освобождение от угнетения со стороны властных структур (глобальных, национальных или местных) является необходимым условием обеспечения безопасности личности⁹¹.

Концепция позволяет связать процессы глобализации и проблемы, с ней связанные, и индивидов, которым, как предполагается, она должна служить.

⁸⁸ Tow W.T., Thakur R., Hyun In-Taek. *Asia's Emerging Regional Order: Reconciling Traditional and Human Security*. N.Y.: United Nations University, 2000. P. 14.

⁸⁹ Heinbecker, P. *Human Security // Headlines*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs. 56:2, 1999. P. 6.

⁹⁰ Smith D. *The State of War and Peace Atlas*. L.: Penguin, 1997, P. 14.

⁹¹ *Ibid.* P. 162.

Таким образом, анализ концепций личной и государственной безопасности приводит нас к следующим выводам.

Во-первых, необходимость в новых взглядах на безопасность, отходящих от традиционного понимания безопасности государств, действительно назрела. Реакцией на эту потребность во многом и является появление концепции личной безопасности.

Во-вторых, концепция личной безопасности возникла в 1990-е годы не на пустом месте. Элементы ее, ориентированные на личностную безопасность, присутствовали как в теоретических изысканиях второй половины двадцатого века, так и в политике в области безопасности, проводившейся отдельными странами.

В-третьих, до сих пор концепция личной безопасности не является когерентной и стройной. Скорее можно наблюдать многообразие трактовок, объединенных общей идеей, что объектом защиты должен быть индивид или народ, а не институты, территория или государственный суверенитет.

В-четвертых, в самом общем виде личностная безопасность может быть определена как свобода от угроз жизни отдельного индивида и ее качеству при одновременном создании условий для ее свободного развития и реализации ее прав и возможностей участвовать в общественной жизни (как на национальном, так и глобальном уровне).

В-пятых, концепция личной безопасности пока еще не может заменять традиционные концепции национальной и международной безопасности. Она лишь может дополнять их. Этому способствует и то, что между ними и личностной безопасностью существует достаточно много общих точек.

В-шестых, в своем нынешнем состоянии концепция личной безопасности является «объединителем» специалистов в области развития и безопасности и средством получения ими дополнительных бюджетных ассигнований.

В-седьмых, появление концепции личной безопасности является реакцией на трансформацию мировой системы, транснационализации, большей вовлеченности людей в международную жизнь при одновременном установлении фактической однополярности. Поэтому в перспективе концепция вполне может быть развита в полезный для практической политики (особенно для негосударственных акторов, а также более слабых в экономическом и военно-политическом плане государств) аналитический инструмент, позволяющий обеспечивать создание условий для реализации личности (как в физическом, так и соци-

альном значении) даже в условиях доминирования державы-гегемона. Для этого необходимо уточнение основных понятий, сужение самого понятия личной безопасности и четкая проработка основных угроз и путей обеспечения личной безопасности. При этих условиях концепция вполне может быть взята на вооружение во внешнеполитическом планировании РФ, а также в деятельности российских ФПГ, НПО и при теоретическом анализе современной мировой политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрев выделенные нами новые факторы, влияющие на современную мировую политику, и возникающие новые подходы к обеспечению безопасности, можно выделить следующие основные тенденции.

Меняется структура мировой системы. Акторы международных отношений действуют невзирая на старые геополитические границы. Растет взаимозависимость различных стран и негосударственных акторов международных отношений. Революция в транспорте и коммуникационных технологиях также стала фактом истории. Все эти тенденции могут увеличивать безопасность и способствовать общественному развитию, однако они же могут иметь и негативные последствия. Имевшая место в годы холодной войны относительная предсказуемость сменилась целым комплексом этнических, религиозных и других конфликтов, проявившихся после распада старой двухполярной структуры международных отношений. Один из все более распространенных типов конфликтов стал конфликт по поводу распределения плодов глобализации в торговле. Сама глобализация кроме очевидных преимуществ, может иметь негативные последствия. Финансовый кризис может распространиться по всему миру за считанные часы. Обостряющаяся международная конкуренция приводит к снижению уровня охраны труда в развивающихся странах. Разрыв между странами, способными воспользоваться преимуществами глобализации, и теми, кто этого сделать не в состоянии, растет. В результате при отсутствии контроля над глобализацией она может не только не укрепить безопасность, но и значительно ее ослабить.

Немаловажное значение имеют и такие факторы, как информационная революция, транснациональная организованная преступность, приватизация ряда государственных функций. Информационная революция приводит к изменению роли государств в мировой политике, росту значения сетевых форм организации, изменению сути международного конфликта. Транснациональная организованная преступность является закономерным результатом предшествующего развития мировой системы. Хотя угроза, которую она представляет для безопасности, зачастую

преувеличивается, ее влияние на современную мировую политику бесспорно, и, вероятно, будет расти. Приватизация государственных функций, связанных с использованием вооруженных сил, также стала фактом истории. В перспективе передача этих функций в частные руки приведет к существенному изменению основ международной системы и потребует модификации существующих систем обеспечения безопасности.

Результатом всех этих тенденций является изменение роли государства в современной мировой политике. Хотя режим суверенитета и не будет заменен в ближайшее время другим режимом, классический вестфальский суверенитет остался в прошлом. На смену ему приходят новые формы организации мировой системы. В современной мировой политике растет значение негосударственных акторов. Международные отношения претерпевают драматические изменения, в ходе которых роль государственной власти постепенно ослабевает, а воздействие международных институтов и норм возрастает. Поэтому спектр областей международной жизни, которые требуют сотрудничества между правительствами, неправительственными организациями, межправительственными организациями, транснациональными корпорациями, национальным бизнесом и гражданским обществом, значительно расширился за последние годы. Растет потребность в эффективном глобальном управлении.

Россия не стоит в стороне от этих тенденций. Однако она обладает рядом специфических черт. Это, прежде всего, существование на протяжении всех 1990-х годов так называемого «слабого государства», при, как это ни парадоксально, постоянном усилении декларируемой роли государства во всех сферах политической жизни. Это вызвало ряд противоречий в политике в области безопасности. Наиболее важным было противоречие между защитой интересов личности, общества и государства. В условиях неразработанности категории «национальные интересы» в теоретическом и прикладном плане подобная задача нахождения баланса этих интересов становилась практически невыполнимой.

Одной из реакций на эти изменения является появление и начало использования в практическом внешнеполитическом планировании концепции личностной безопасности, которая позволяет связать процессы глобализации и проблемы, с ней связанные, и индивидов, которым, как предполагается, она должна служить. Концепция личностной безопасности отличается от традиционных концепций безопасности, где основным объектом анализа являются государства. Вместо этого граждане и их экономические и социальные взаимоотношения становятся главным объектом политики в области безопасности. Личностная безопасность

имеет как количественные, так и качественные аспекты. Количественные аспекты связаны с материальной достаточностью. Качественный аспект связан с защитой человеческого достоинства, которое включает в себя личную автономию, контроль над собственной жизнью и участие в жизни общества.

Представляется, что в условиях трансформации мировой системы механизмом, способным обеспечить мирный характер и общественное развитие этой трансформации, а также защитить личностную безопасность может быть сотрудничество между элементами глобального гражданского общества и международными институтами. Государственные структуры, как показала история последних лет (причем не только российская), с этой функцией справиться не в состоянии. Именно поэтому следует уделить внимание возможностям неправительственных организаций (как на национальном, так и на глобальном уровне). К сожалению, имеющийся опыт подобного сотрудничества (рассмотренный нами на примере ООН) пока еще не может считаться положительным. Формы и механизмы такого сотрудничества еще предстоит отработать. Вероятно, для этого потребуется как реформирование существующих международных институтов, так и создание новых.

Анализ влияния новых тенденций на международные отношения и внешнюю политику России приводит нас к следующим выводам, касающимся проблем личностной безопасности.

Во-первых, необходимость в новых подходах к безопасности, отходящих от традиционного фокуса на безопасность государств действительно назрела. Реакцией на эту потребность во многом и является появление концепции личностной безопасности.

Во-вторых, концепция личностной безопасности не возникла на пустом месте в 1990-е годы. Элементы подхода, ориентированного на личностную безопасность присутствовали как в теоретических изысканиях второй половины двадцатого века, так и в политике в области безопасности, проводившейся отдельными странами.

В-третьих, до сих пор концепция личностной безопасности не является когерентной и стройной. Скорее, можно наблюдать *многообразие трактовок*, объединенных общей идеей, что объектом защиты должен быть индивид или народ, а не институты, территория или государственный суверенитет.

В-четвертых, в самом общем виде личностная безопасность может быть определена как свобода от угроз жизни отдельного индивида и ее качеству, при одновременном создании условий для ее свободного развития и реализации ее прав и возможностей участвовать в общественной жизни (как на национальном, так и глобальном уровне). Кроме того,

она содержит субъектное и объектное начала. К настоящему времени уже вполне можно определить основные угрозы личностной безопасности, что позволяет вполне успешно применять концепцию личностной безопасности во внешнеполитическом планировании и проведении политики в области безопасности.

В-пятых, концепция личностной безопасности пока еще *не может заменять традиционные концепции национальной и международной безопасности*. Она лишь может дополнять их. Этому способствует и то, что между ними и личностной безопасностью существует достаточно много общих точек.

В-шестых, в своем нынешнем состоянии концепция личностной безопасности является *«объединителем»* специалистов в области развития и безопасности и средством получения ими дополнительных бюджетных ассигнований.

В-седьмых, появление концепции личностной безопасности является реакцией на трансформацию мировой системы, транснационализации, большей вовлеченности людей в международную жизнь при одновременном установлении фактической однополярности. Поэтому в перспективе концепция вполне может быть развита в *полезный для практической политики (особенно для негосударственных акторов, а также более слабых в экономическом и военно-политическом плане государств) аналитический инструмент, позволяющий обеспечивать создание условий для реализации личности даже в условиях доминирования державы-гегемона*. Для этого необходимо уточнение основных понятий, сужение самого понятия «личностная безопасность» и четкая проработка основных угроз и путей обеспечения личностной безопасности. При этих условиях концепция вполне может быть взята на вооружение во внешнеполитическом планировании РФ, а также в деятельности российских ФПГ, НПО и при теоретическом анализе современной мировой политики.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
----------------	---

РАЗДЕЛ I СОВРЕМЕННЫЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ МЕГАТРЕНДЫ

Глава 1

Качественные изменения международной среды и новые представления об угрозах безопасности

1.1. Глобализация и ее последствия	7
1.2. Информационная революция и ее результаты	30
1.3. Международная организованная преступность и международный терроризм.....	48

Глава 2

Меняющаяся роль силы в мировой политике

2.1. Революция в военной области и ее последствия.....	67
2.2. Современные представления о роли силы в обеспечении безопасности	73
2.3. Приватизация военно-силовых функций государства и ее последствия для мировой системы и России.....	78

РАЗДЕЛ II ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ ПОЛИТОЛОГИЧЕСКОМ И ТЕОРЕТИКО-МЕЖДУНАРОДНОМ ДИСКУРСЕ

Глава 3

Эволюция оценок внешнеполитической роли государства (между «устареванием» и «реставрацией» суверенитета)

3.1. Изменение научных представлений о значении государственного фактора в мировой политике	96
--	----

3.2. Российская внешнеполитическая мысль о меняющейся внешнеполитической роли государства	118
--	-----

Глава 4

Security Studies в современной политологии и теории международных отношений

4.1. Разработка концептуальных основ национальной и международной безопасности в отечественной и зарубежной науке	131
4.2. Новые подходы к обеспечению международной безопасности на рубеже веков.....	141

РАЗДЕЛ III ЛИЧНОСТНАЯ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В ДИСКУРСЕ ТЕОРИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ОБЩЕЙ ТЕОРИИ БЕЗОПАСНОСТИ РФ

Глава 5

Концептуальное обоснование и формулирование принципов деятельности системы национальной безопасности РФ

5.1. Функциональный аспект государственной и национальной безопасности РФ в его динамике.....	170
5.2. Фактор государства в системе национальной безопасности РФ ..	172
5.3. Основные проблемы функционирования системы обеспечения национальной безопасности РФ и их истоки	174

Глава 6

Развитие концепций личностной безопасности в рамках политологии и теории международных отношений

6.1. Понятие личностной безопасности в современной политологии. 180	
6.2. Теоретическое обоснование проблем личностной безопасности в контексте «глобального гражданского общества».....	191
6.3. Место личностной безопасности в системе безопасности.....	221

Заключение.....	226
-----------------	-----

Дмитрий Геннадьевич Бапуев

**ЛИЧНОСТНАЯ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ:
МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ**

Монография

Редактор В.В. Шейн

Формат 60×84 1/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.

Уч.-изд. л. 16,4. Усл. печ. л. 14. Тираж 1000 экз. Заказ № 912.

Издательство Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского
603950, Н. Новгород, пр. Гагарина, 23

Типография Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского
Лиц. ПД № 18-0099 от 04.05.01 г.
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37

Монография посвящена проблемам личностной безопасности, тому, какое место она занимает в системе безопасности, как она соотносится и взаимодействует с безопасностью государственной, национальной или международной.

Рассматриваются новые характеристики международной среды и то, как они влияют на внешнюю политику и политику в области безопасности. В работе автор обращается к теоретическому осмыслению новых тенденций в контексте исследований в области безопасности. Выделяются различные этапы развития общей теории безопасности как за рубежом, так и в России. Делается попытка проследить специфику российского подхода к обозначенным проблемам. Предпринимается попытка рассмотреть личностную и государственную безопасность в дискурсе теории международных отношений и общей теории безопасности РФ. Автор обращается к таким вопросам, как система национальной безопасности и система обеспечения национальной безопасности РФ, становление концепции личностной безопасности и место личностной безопасности во внешнеполитическом процессе и международных отношениях.

Текст данной монографии в мае 2004 года был удостоен премии Российской ассоциации международных исследований.

Российская ассоциация международных исследований



В электронном виде работа доступна по адресу
www.kis.ru/~dbalu