

Приложение 12.2**Основные особенности контрактов в рамках ЦРТ**

В соответствии с последним предложением от 21 февраля 2008 г., наиболее важными особенностями контрактов в рамках ЦРТ являются:

- Средства должны предоставляться на 6 лет, вместо принятых 3 лет.
- 80% средств будут выплачены при условии соответствия страны оценочным критериям (eligibility criteria); остальные средства будут выделяться в той мере, в какой страна будет продолжать демонстрировать соответствие оценочным критериям.
- Ежегодные платежи в первые три года должны быть фиксированными; ежегодные платежи в последующие три года определяются после анализа эффективности в соответствии с критериями ЦРТ, проводимого по завершении первого этапа (в середине срока контракта).
- Планируется проведение ежегодного мониторинга исполнения обязательств; недостаточное исполнение обязательств не повлечет немедленного сокращения финансирования (как это происходит сейчас), но будет основанием для усиления диалога.
- Если страна не показывает хороших результатов в соответствии с оценочными критериями, это может привести к временному удержанию 10% от выплачиваемой ежегодно суммы.
- В дополнение к обычным входным условиям появляются еще три критерия соответствия: страны должны иметь хорошие результаты реализации бюджетной поддержки в течение последних трех лет; должны демонстрировать выполнение обязательств по мониторингу и достижению ЦРТ; должны иметь работающий механизм координации с донором для реализации контроля эффективности и поддержания диалога.

Источник: European Commission (2008). The MDG Contract. An Approach for Longer Term and More Predictable General Budget Support.

Глава 13

Безопасность как общественное благо: повестка дня для Европейского союза и «Группы восьми»

Безопасность и международный мир как глобальные общественные блага

Если в списке глобальных общественных благ, каждое из которых является критически важным для развития человечества, нужно было бы выделить центральный элемент, то им, скорее всего, стало бы обеспечение международной безопасности и мира. Действительно, в ситуации конфликта и во время военных действий практически неизбежным становится нарушение прав человека, на второй план отходит забота об окружающей среде, не приходится рассуждать о создании устойчивых институтов. Более того, они порождают негативные эффекты, способные оказывать дестабилизирующее воздействие как на региональном, так и на глобальном уровне.

Гражданские войны и этнические конфликты вызывают исход беженцев, стимулируют рост преступности и могут напрямую или опосредованно влиять на ситуацию в соседних странах. Например, геноцид в Руанде в 1994 г. привел к дестабилизации обстановки в Бурунди и Заире [107]. На международном уровне «отсутствие эффективной системы коллективной безопасности не только увеличивает риск войны, терроризма или других форм насилия, но и угрожает общему развитию и процветанию. Войны, конфликты и терроризм разрушают доверие, ослабляя финансовые рынки. Изоляционизм и недоверие сказываются на торговле, порождая протекционизм и откат назад. Борьба с глобальным потеплением климата и попытки улучшения систем здравоохранения также ослабевают при отсутствии достаточной безопасности [132].

Безопасность и международный мир являются безусловными глобальными общественными благами, неисключительными в предоставлении и неконкурентными в потреблении. Единственным

аргументом, который можно было бы выдвинуть против этого тезиса, является географическая удаленность того или иного конфликта. Но хотя удаленность иногда и влияет на восприятие той или иной ситуации, она никак не сказывается на сущностных характеристиках этого типа глобальных общественных благ. Более того, география значит все меньше по мере «глобализации» понятия безопасности и мира и по мере исчезновения проблемы «безбилетника» в международном масштабе: в сегодняшнем мире практически не осталось «фрирайдеров» в области международной безопасности.

Вместе с тем изучение конкретных примеров показывает, во-первых, неоднозначность определения безопасности и мира как глобальных общественных благ и, во-вторых, отсутствие между безопасностью и миром устойчивой взаимообуславливающей связи. Когда ядерное оружие имеют лишь несколько стран, его можно рассматривать как глобальное общественное благо, играющее в международной системе стабилизирующую роль. Но грань между благом и злом при этом тонка: так, стремление Ирана и КНДР к обладанию ядерным оружием укрепляет их национальную обороноспособность (да и укрепляет ли?) ценой международной безопасности. Существует и более фундаментальный вопрос: в какой степени существование армий обеспечивает безопасность и мир, и в какой — препятствует их достижению? «Военное лобби» напрямую заинтересовано в наращивании и усовершенствовании вооружений и в наличии конфликтов, работа в военной промышленности и на «рынках насилия» дает средства к существованию миллионам людей. Для них, живущих по всему миру, война является своего рода «лубным благом».

Пример СССР является экстремальным случаем перепроизводства обороноспособности государства и безопасности всего советского блока. Однако, что характерно, называть ситуацию второй половины XX в. мирной вряд ли возможно. США и СССР противостояли друг другу в «холодной войне», вели гонку вооружений, ввязывались в многочисленные периферийные конфликты. Военная мощь принуждала стороны к миру, но не устанавливала его. Эта проблема шире, чем может показаться на первый взгляд: поиск баланса между обеспечением безопасности и мирным развитием требует переоценки роли военного фактора; разрешение конфликтов и выращивание эффективных государственных институтов подразумевают разные виды политического менеджмента.

Также следует упомянуть об эволюции концепций безопасности и международного мира в эпоху глобализации. С одной стороны, безопасность становится все более «гражданской» и труднодостижимой: кроме защиты от войн, терроризма, организованной преступности и распространения оружия массового поражения, понятие безопасности сегодня также включает финансовую и энергетическую безопасность, борьбу с инфекционными заболеваниями и предотвращение деградации окружающей среды. С другой стороны, в условиях роста глобального неравенства, эрозии мирового порядка, дискредитации Запада и политики «либерального империализма» перспективы достижения международного мира выглядят довольно пессимистично.

В период «холодной войны» безопасность была своего рода одномерным и однородным проблемным полем, существовала в едином политическом и географическом пространстве, определяющей чертой которого было идеологическое противостояние капитализма и социализма. В наши дни обеспечение глобальной безопасности является многомерным и многосторонним процессом. Это хорошо видно на примере европейского континента, безопасностью которого находится в фокусе внимания таких разных организаций, как НАТО, ОБСЕ, ЕС, ОДКБ. На глобальном уровне ООН постепенно теряет легитимность, не справляясь с функцией универсального инструмента решения проблем безопасности. При проведении военных акций и для урегулирования конфликтов предпочтение все чаще отдается односторонним действиям или «коалициям желающих». Повышается роль новых акторов, одним из которых является ЕС.

Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС.

Роль ЕС в обеспечении глобальной безопасности

Главными принципами развития ЕС всегда были постепенность и последовательность в достижении целей. Движение от экономического союза к политическому объединению не было простым и заняло десятилетия. Этот процесс продолжается и до сих пор: при способиваясь к последствиям расширения 2000-х годов и медленно преодолевая кризис интеграции, ЕС стоит теперь перед вызовом политической институционализации и проведения общей внешней и оборонной политики. И если умом граждане европейских госу-

дарств еще не вполне готовы признать ослабление национальных суверенитетов, о чем свидетельствуют трудности принятия проекта Европейской конституции и Лиссабонского договора, то на ценностном уровне предпосылки дальнейшей интеграции очевидны: стремление к миру, приверженность мирному разрешению конфликтов, обеспечение власти закона, прав человека и демократии являются неотъемлемой частью европейской идентичности. Социологические опросы показывают, что граждане стран — членов ЕС хотели бы, чтобы в результате объединения внешняя политика, направленная на достижение этих целей, стала более эффективной [289].

В истории внешнеполитического сотрудничества европейских стран следует вспомнить, прежде всего, об основании в 1948 г. Западноевропейского союза и в 1949 г. — Организации Североатлантического договора (НАТО). Именно эти две организации обеспечивали безопасность Европы во второй половине XX в., пока в 2000 г. не было объявлено о слиянии ЗЕС и ЕС, а НАТО не переключилась после окончания «холодной войны» на выполнение задач скорее глобальных, чем региональных. Сегодня ЕС все активнее проявляет себя на международной арене, реализуя внешнеполитические цели в рамках проведения общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ), а также европейской политики по безопасности и обороне (ЕПБО) [141].

О перспективах формулирования общеевропейской внешней политики страны — члены ЕС впервые заявили на рубеже 1970-х годов, когда на саммите Европейского совета в Гааге был выдвинут проект Европейского политического сотрудничества, призывавший к более активным консультациям и обмену информацией [45, 141]. Единный европейский акт, принятый в 1986 г., формализовал межправительственное сотрудничество в сфере внешней политики, подтвердив стремление стран-членов «сообща формулировать и осуществлять европейскую внешнюю политику» [141]. А масштабные геополитические изменения конца 1980-х — начала 1990-х гг. и развитие процессов глобализации еще больше актуализировали необходимость ее проведения.

С подписанием Маастрихтского договора общая внешняя политика и политика безопасности стали одним из важнейших приоритетов интеграционного строительства. Вскоре ЗЕС были конкретизи-

рованы новые задачи внешней и оборонной политики: организация миссий гуманитарного и спасательного характера, операции по поддержанию мира и разрешению кризисов, включая принуждение к миру¹ [141]. По сути, Евросоюз начал позиционировать себя как «поставщика безопасности» — глобального общественного блага. Успешно справляясь с задачей обеспечения мира и безопасности в Западной Европе, ЕС стал стремиться экспортировать безопасность на внешние рынки. С этого момента ЕС становится все более значимым актором мировой политики, принимает участие в урегулировании конфликтов на Балканах, в Африке, на Ближнем Востоке. Еще одним шагом вперед стало принятие Амстердамского договора, учреждавшего должность Высокого представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности. С октября 1999 г. этот пост занимал Х. Солана, бывший генеральный секретарь НАТО.

Документом, определяющим главные направления внешней политики ЕС, является принятая в 2003 г. Европейская стратегия безопасности. В ней указываются основные угрозы современной безопасности — терроризм, распространение оружия массового поражения, региональные конфликты, организованная преступность, а также говорится о необходимости проведения более активной, действенной, скоординированной и открытой для взаимодействия с партнерами внешней политики ЕС. «Европа должна быть готова брать на себя ответственность за глобальную безопасность и строительство лучшего мира» [10]. Следует подчеркнуть, что европейская внешняя политика стремится к обеспечению безопасности как глобального общественного блага, а не преследует цель изоляционистского строительства «крепости Европа».

За последние десять лет ЕС организовал свыше двадцати миссий, направленных на борьбу с кризисными ситуациями. В их числе военные операции в Боснии и Герцеговине, Македонии, Чаде, Конго, у берегов Сомали, а также гражданские операции в Косово, Грузии, Палестине, Ираке, Афганистане, Индонезии [78]. Кроме того, деятельность Х. Соланы призваны поддерживать одиннадцать специальных представителей ЕС, работающих в Афганистане, регионе Великих Озер в Африке, Боснии и Герцеговине, Центральной Азии,

¹ Более известны как «Петербургские задачи».

Косово, Македонии, Молдавии, Судане, при Африканском союзе, на Южном Кавказе и на Ближнем Востоке [61].

Масштаб и задачи общей внешней политики и политики безопасности постепенно увеличиваются. Организованная в 2008 г. миссия EULEX в Косово является самой крупной гражданской операцией ЕС в истории: помогать развитию институтов на территории новообразованного государства будут около 1900 европейских полицейских, судей, прокуроров и таможенных чиновников [65]. Необходимо особо отметить важнейшую роль ЕС в разрешении кризиса в Южной Осетии и Абхазии в августе 2008 г.: именно при посредничестве Н. Саркози, лидера страны — председателя ЕС, которой тогда являлась Франция, были приняты принципы урегулирования конфликта между Россией и Грузией. Дальнейшую стабильность в регионе призвана обеспечить миссия ЕС по мониторингу ситуации в Грузии [64]. Наконец, в 2008 г. ЕС объявил о проведении первой в истории объединения военно-морской операции: в течение 2009 г. для борьбы с морским пиратством к берегам Сомали планируется направить около двадцати кораблей и самолетов [60].

Ключевые проблемы обеспечения глобальной безопасности и мира. Роль ЕС и «Группы восьми» в создании глобальных общественных благ

Сфера публичной политики больше не ограничивается территориями национальных государств. Она стала глобальной. Это создает новые возможности для коллективного действия, но в то же время порождает массу трудностей. Необходимость обеспечения международной безопасности и мира является в данном контексте одним из наиболее важных пунктов глобальной повестки дня. Однако, несмотря на то, что это осознается сегодня практически всеми крупными международными акторами, уровень насилия в мире не снижается, возникают новые очаги военных конфликтов, растет количество террористических актов. Страны Запада прикладывают немало усилий для борьбы с этими видами глобального общественного зла, но спрос на безопасность и мир все равно превышает предложение.

Многие действия Запада и их последствия также вызывают в мире неоднозначную реакцию. Недостаточная помощь Западом беднейшим странам для многих служит доказательством эксплуататорской сущности капитализма; при этом увеличение помощи, которое увязыв-

ается с проведением политических и экономических реформ, рассматривается как еще одно проявление неокOLONIALИЗМА. Более того, исследования показывают, что наращивание гуманитарной помощи и расходов на развитие беднейших стран может и не достигать своих целей, позволяя безответственным режимам увеличивать свои военные бюджеты? [107]. «Группы восьми» критикуют за то, что ее члены, ратуя за обеспечение глобальной безопасности и борьбу с бедностью, на деле не собираются бороться за лучший мир, поскольку заинтересованы в продаже оружия тем странам, которым они предоставляют гуманитарную помощь: Конго, Судану, Мьянме [256]. Но что будет означать отказ стран «Группы восьми» от продажи оружия? Не новые ли обвинения в том, что развитые страны ради утверждения собственной гегемонии отказывают развивающимся государствам в обеспечении их национальной безопасности?

Один из наиболее тревожных симптомов 2000-х годов — замедление темпов демократизации мира. Количество демократий сегодня примерно такое же, каким оно было десять лет назад [101]. Попытка США установить демократический режим в Ираке не только нанесла колоссальный удар по их имиджу, но и дестабилизировала глобальную безопасность. Возникает вопрос: можно ли воевать за воплощение идеи о том, что демократии не воюют друг с другом? [283]. Однако трудность поиска консенсуса — еще не по-

² В Африке в среднем более половины военных расходов непреднамеренно финансируется за счет помощи. См. подробнее: Collier P. Peace and Security // Expert Paper Series Five: Peace and Security. Stockholm: Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods. 2006. P. 10. URL: <http://www.pgptaskforce.org/uploads/files/204.pdf>.

³ Любопытный ответ на него дал в 2002 г. английский дипломат и сторонник вторжения в Ирак Р. Купер. Он придал позитивное звучание идее «двойных стандартов» в международной политике: «Вызов постмодернистскому миру заключается в привыкании к идее “двойных стандартов”. Между собой мы сотрудничаем на основе закона и открытой кооперативной безопасности. Но при взаимодействии со странами, находящимися на менее совершенных стадиях развития за пределами постмодернистской Европы, нам необходимо возвращаться к жестким методам предыдущей эпохи — силе, угрожающим ударам, обману и любым другим средствам, позволяющим иметь дело с теми, кто все еще живет в мире XIX в., когда каждое государство было само за себя. Между собой мы следуем закону, но, действуя в джунглях, мы должны также использовать законы джунглей» (Cooper R. The New Liberal Imperialism // The Observer. 7 April 2002. URL: <http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/07/1>).

вод отказываться от него. Пример Евросоюза является в данном случае наиболее показательным. ЕС и его страны-члены выделяют в качестве гуманитарной помощи и помощи развитию около 50 млн евро в год, что обеспечивает более 50% мировых расходов на эти цели [62, 91]. Кроме того, ЕС является крупнейшим торговым партнером беднейших стран, поддерживает деятельность негосударственных организаций, выполняет обязательства, принятые в рамках участия объединения в «Группе восьми».

Гуманитарные и военные миссии ЕС позволяют организации использовать свой авторитет и ресурсы для обеспечения глобальной безопасности. Вместе с тем ЕС часто критикуют за неспособность и боязнь проведения более активной внешней политики. Действительно, что может изменить отправка в несколько государств двух десятков полицейских офицеров и дипломатов? Единственным исключением являются, пожалуй, Балканы, но их следует рассматривать скорее как будущую часть Евросоюза, а не как глобальную миссию ЕС. Впрочем, и на Балканах ЕС не столько проводит силовую операцию, сколько действует по принципу «видимости людей в европейской униформе», которая сама по себе должна останавливать новые всплески насилия [113]. «Постгероический» подход ЕС можно восхвалять как новый постмодернистский тип внешней политики или, напротив, критиковать за пассивность и ограниченность. При этом важно помнить, что его основой по-прежнему является военная мощь США, позволяющая Европе меньше заботиться о военных аспектах обеспечения собственной безопасности.

В целом ЕС сегодня выступает в роли крупнейшего в мире поставщика глобальных общественных благ. Кримирение Европы, создание и расширение на континенте зоны свободы и безопасности можно без сомнения назвать одним из наиболее значительных достижений человечества во второй половине XX в. Задачей XXI столетия является умножение этих благ, утверждение европейских ценностей и высоких политических и экономических стандартов на территории, по крайней мере, «Большой Европы», включающей Средиземноморье, Ближний Восток, Россию, Среднюю Азию. Развитие общей внешней политики и политики безопасности ЕС является, несомненно, главным инструментом обеспечения такого глобального общественного блага, как мир и безопасность.

Глава 14

Знание и образование как глобальные общественные блага

Знание и образование как глобальные общественные блага

Развитие экономики, основанной на знаниях, является одной из ключевых характеристик глобальных перемен последних десятилетий. Конечно, образование, изобретения, накопление знаний являлись важными факторами прогресса на всем протяжении мировой истории. Однако основными источниками власти были все же «жесткая» сила и богатство. В наши дни этот баланс нарушается: по выражению Э. Тоффлера, происходят метаморфозы власти, в результате которых «и сила, и богатство стали поразительно зависеть от знания» [153].

В результате происходящих изменений знание и образование оказываются в категории «глобализированных» общественных благ: если раньше задачи развития систем образования ставились на национальном уровне, то теперь речь идет о достижении «Целей тысячелетия», включающих всеобщее начальное образование и достижение гендерного равенства в доступе к образованию [111]. Ситуация непростая: знания в широком смысле этого слова являются движущей силой развития цивилизации, но также и источником роста глобального неравенства. Во время как передовые страны имеют все возможности для развития науки, аутсайдеры зависят от технологий, гуманитарной и финансовой помощи развитых стран.

Знания сами по себе — глобальное общественное благо, полностью удовлетворяющее требованиям неисключительности и неконкурентности. Каждый имеет возможность выучить математическую теорему, и это никак не ограничивает других в «потреблении» этого же блага. Чем больше вокруг образованных людей, тем выше потенциал развития общества. Проблема глобального неравенства заключается не в знаниях, а в обеспечении доступа к ним и в транзакционных издержках, связанных с получением знаний. В мире до сих пор не решена проблема всеобщего начального образования: в Аф-