



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/ECE/1392  
27 February 2002

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пятьдесят седьмая сессия

(Пункт 4 предварительной повестки дня)

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ

Записка Исполнительного секретаря

Настоящая записка посвящена экономическим, социальным и экологическим аспектам безопасности, рассматриваемым под углом зрения их важности, а также многообразия и сложности взаимосвязей между ними. Сформулированные в ней выводы нацеливают на решение двух крупных задач, с которыми придется столкнуться ЕЭК и другим региональным учреждениям, имея дело с этими многогранными аспектами безопасности:

- 1) необходимо выработать более широкие и более комплексные подходы к безопасности за счет: а) надлежащего учета экономических и социальных условий устойчивой безопасности и их политического значения; б) оценки многообразных экономических, социальных и экологических рисков, которые в динамической взаимосвязи друг с другом и в сочетании с другими факторами безопасности могут давать усугубительный эффект;
- 2) необходимо привлекать внимание к выводам таких комплексных оценочных исследований на политическом уровне с охватом всех заинтересованных сторон, и особенно политических органов с директивными полномочиями, отвечающими за безопасность в регионе.

С прицелом на формирование возможного вклада ЕЭК в решение этих двух важнейших задач Комиссия, возможно, пожелает:

- предложить ОВО делать в сферах своей деятельности больший упор на анализ тех направлений политики, которые оказывают влияние на безопасность, и внести в свои программы работы соответствующие коррективы;
- просить Руководящую группу в комплексе учитывать результаты политического анализа и диалога, налаженного ОВО, имея в виду рассмотрение возможных мер политического реагирования на проблемы безопасности на межсекторальной основе;
- просить секретариат, в сотрудничестве с субрегиональными группировками, особо выделить и проработать связанный с безопасностью аспект его участия в различных проектах и деятельности в соответствующих субрегионах; это, в частности, касается его деятельности, связанной с Пактом стабильности, ИСЮВЕ, СПЕКА, ЦЕИ и ОЭССЧМ;
- поощрять секретариат к обмену результатами его анализа с другими учреждениями, которые также наработали аналитический потенциал в процессе работы над проблемами безопасности, в целях укрепления и объединения этого потенциала, обмена мнениями об оценках риска и соответствующими политическими соображениями и более широкого распространения результатов такого обмена;
- Предложить Исполнительному секретарю: i) рассмотреть с Генеральным секретарем ОБСЕ вопрос о том, как усовершенствовать порядок осуществления сотрудничества между двумя организациями в интересах извлечения максимальной пользы из их взаимодополняемости и достижения за счет этого максимальной результативности этого сотрудничества; ii) включить вопрос о безопасности отдельным пунктом в повестку дня созываемого ЕЭК ежегодного регионального координационного совещания или при необходимости организовать специальное совещание по конкретным проблемам безопасности вместе с соответствующими организациями;
- просить Исполнительного секретаря при выявлении в результате аналитической работы ЕЭК возможных угроз для безопасности привлекать к ним внимание Комиссии, с тем чтобы можно было предпринять соответствующие действия;
- в таких случаях - предлагать Исполнительному секретарю ЕЭК проводить консультации также и с руководителями других соответствующих организаций, входящих и не входящих в систему ООН, например с Верховным комиссаром по правам человека, Генеральными секретарями ОБСЕ и НАТО, чтобы делиться с ними результатами выполненного ЕЭК анализа ситуации и - при признании этого необходимым - подготавливать рекомендации о действиях для последующей передачи в соответствующие политические органы и структуры Организации Объединенных Наций и региональных организаций по вопросам безопасности;
- предложить Исполнительному секретарю ЕЭК доложить о достигнутом прогрессе на ежегодной сессии Комиссии в 2003 году.

## I. Введение

1. Безопасность неотделима от процесса создания и предохранения безопасных для людей, сообществ и государств территориальных пространств в интересах реализации их целей в условиях мира, с разумной степенью предсказуемости и стабильности и с должным учетом и уважением целей и интересов других. В центре внимания автора настоящей записки – роль экономических факторов в обеспечении мирных взаимоотношений именно между государствами, но при подходе к безопасности как к континууму, простирающемуся через различные уровни общественной организации от личности к государству и глобальной системе, быстро и четко провести границу между локальным, национальным и международным невозможно. Такая более широкая трактовка понятия безопасности быстро закрепилась после окончания холодной войны, когда предполагаемые угрозы стабильности перестали ассоциироваться главным образом с опасностью вооруженного конфликта между Востоком и Западом или между двумя сверхдержавами. Однако с резким сокращением числа и риска вооруженных конфликтов между государствами увеличилась частота гражданских войн и других внутригосударственных проявлений напряженности. В регионе ЕЭК за период с 1990 по 1998 год было зарегистрировано 17 сепаратистских конфликтов, большинство из которых сопровождалось военными действиями или крупномасштабными проявлениями насилия и стали следствием распада Югославии и Советского Союза<sup>1</sup>.

2. Характерной чертой этих внутренних конфликтов были – одновременно как причина и следствие – нарушения прав человека, в результате чего права человека, выдвинутые на первый план в 70-годы Хельсинкским процессом, сейчас уже являются заметным аспектом при любом обсуждении проблем безопасности и угроз миру. Ведь их сфокусированность на индивидуальном помогла расширить концепцию безопасности за счет охвата в ней экономических (стабильность и экономические права), здравоохранительных (ВИЧ/СПИД), экологических (трансграничное загрязнение и воды) и прочих проблем<sup>2</sup>. Теперь безопасность воспринимается как категория, охватывающая не только военные риски, но и факторы угрозы стабильности в экономической, социальной и экологической сферах, однако эти риски и факторы сочетаются и факторами, действующими на различных уровнях организации общества (локальной, национальной, региональной, глобальной), в результате чего образуется плотная матрица отношений в области безопасности и рисков для безопасности. Столь широкий проблемный охват предполагает и задействование гораздо большего числа субъектов, чем это было во времена, когда единственной угрозой являлось межгосударственное насилие: в сферах прав человека и охраны окружающей среды очень активно действуют неправительственные и общественные организации, а вклад в дело укрепления безопасности и поддержания мира вносят практически все международные организации.

Для экономических организаций вовлеченность в такие процессы в действительности не нова, но в условиях существования расширенных и более сложных концепций безопасности этот аспект их работы стал проявляться рельефнее. Возникновение такого множества вопросов может вызвать одну серьезную проблему, а именно: как координировать функционирование всех источников информации о потенциальных рисках в различных секторах (способы их взаимодействия, как это будет показано ниже, являются труднопрогнозируемыми) и оценить, локальный ли характер имеют существующие риски или они представляют угрозу для системной стабильности.

3. Другой подход к безопасности, который также способствует расширению охватываемой проблематики, имеет источником экономические концепции экстерналистичности и общественных благ. Многие из угроз, создающих опасность для региональной или глобальной стабильности, обусловлены негативным побочным влиянием событий и деятельности, имеющих место в какой-то конкретной стране, на положение в соседних с ней странах: создать напряженность и поставить под угрозу региональную стабильность могут внезапные крупные потоки беженцев и мигрантов, пытающихся спастись от гражданской войны или экономических катастроф, трансграничное загрязнение окружающей среды и т.д. Одна из ключевых задач международных организаций состоит в том, чтобы попытаться ликвидировать или интернализировать эти последствия, убедив страны-члены в необходимости принятия и соблюдения норм и стандартов поведения по самым разнообразным аспектам – от защиты прав человека и соблюдения технических норм при транспортных перевозках до борьбы с загрязнением окружающей среды. Как будет показано ниже, значительно содействовать уменьшению проявляемости многих таких экстерналистичностей могут также финансовая помощь и надлежащее консультирование по вопросам поддержания экономического развития.

4. Стало шире понятие общественного блага, т.е. блага или услуги, чье потребление одним лицом не ведет к уменьшению степени его доступности для других, в доступе к которому не может быть отказано ни одному человеку и доступность которого не может быть упразднена в результате отказа от сотрудничества со стороны какого-либо лица (например, вследствие отказа платить налоги)<sup>3</sup>: оно было расширено за счет включения таких "глобальных общественных благ"<sup>4</sup>, как безопасность и мир (или, скорее, как будет показано ниже, "справедливый" мир), чистый воздух и вода и т.д. В этой связи возникает важный вопрос, кто будет обеспечивать эти блага и платить за то, чтобы они сохранились.

5. Таким образом, с начала 90-х годов понятие безопасности становится все более сложным и многогранным, и его суть уже не сводится лишь к оценке риска военных конфликтов между государствами. Число потенциальных источников нестабильности

увеличилось, и требующие решения проблемы варьируют в зависимости от того, к какому уровню - локальному, национальному, региональному или глобальному - относятся источники риска. Выше обращалось внимание на многочисленность вовлеченных субъектов - государственных и частных, национальных и международных, и в этой связи возникает вопрос о риске дублирования и несогласованности, могущем обернуться неспособностью к принятию предупредительных мер. Остальные разделы настоящей записки организованы следующим образом: в следующей главе рассматривается вопрос о том, каким может быть место экономических проблем в общей проблематике безопасности и стабильности; затем с учетом содержания этой совокупности проблем высказываются соображения по ряду факторов, представляющих угрозу для стабильности, и предлагаются возможные формы реагирования на них с помощью политики. После этого под углом зрения необходимости содействия укреплению безопасности рассматривается работа ЕЭК ООН с акцентированием внимания на отдельных разделах программы работы, по которым потенциальные риски представляются наиболее значительными. В заключительном разделе высказывается ряд соображений по поводу возможности более эффективного использования вклада ЕЭК ООН в дело укрепления и гарантирования безопасности.

## **II. Безопасность и ее экономический аспект**

6. Наличие экономического аспекта было всегда присуще многим представляющим угрозу для мира факторам, о чем свидетельствует длительная история насильственных конфликтов по поводу торговли, природных ресурсов, прав на воду и т.д. Но отведение экономическим факторам важной роли в концепциях глобальной безопасности особенно характерно для XX столетия. Критикуя Версальский договор 1919 года, Кейнс упрекал его авторов в непонимании того, что наиболее серьезные проблемы, требующие их внимания, - это не политические или территориальные, а финансовые и экономические проблемы и что в будущем факторами опасности будут не границы и проблемы суверенитета, а пища, уголь и транспорт...<sup>5</sup>. Он также жаловался на то, что в договоре не содержится положений об экономическом восстановлении Европы и не предусматривается никаких мер для того, чтобы превратить побежденных жителей Центральной Европы в добрых соседей, чтобы стабилизировать положение в новых государствах Европы, чтобы восстановить Россию...<sup>6</sup>.

7. Однако к 1941 году, когда капиталистические и демократические формы правления в Европе были практически уничтожены, правительства союзных стран уже придавали экономическому аспекту большое значение в своих приоритетах послевоенного устройства. В речи о четырех свободах, произнесенной президентом Рузвельтом в январе 1941 года, третьей свободой была свобода от нужды, что, говоря общечеловеческим

языком, означает достижение такого понимания экономических процессов, которое обеспечит жителям каждой страны свободную мирную жизнь в любом уголке земного шара<sup>7</sup>. Пятый принцип принятой в августе 1941 года Атлантической хартии представлял собой настоятельный призыв к правительствам союзных стран наладить между всеми странами максимально широкое сотрудничество в экономической сфере с целью обеспечить для всех более благоприятные условия труда, экономический прогресс и социальные гарантии. Центральным элементом всех этих заявлений была посылка о том, что главным фактором, определяющим внутреннюю стабильность стран и сохранение мирных отношений между ними, является их экономическое благополучие. За этим тезисом, разумеется, стоит уверенность в том, что одним из важнейших факторов, приведших ко второй мировой войне, были неудачи капиталистической системы в межвоенный период. Совершенно очевидно, что государственные деятели, внесшие большой вклад в создание нового послевоенного международного порядка, не сомневались в важности экономического аспекта безопасности, что нашло отражение в факте создания ими сети международных экономических учреждений - сети, которая впоследствии значительно расширилась и к которой сейчас относятся ЕЭК и другие региональные комиссии Организации Объединенных Наций.

8. Однако бóльшую часть периода 1948-1989 годов международные экономические учреждения в основном не воспринимались как необъемлемый элемент международной системы безопасности. Концепции безопасности и соглашения о безопасности ассоциировались главным образом с межгосударственными отношениями и по существу сводились к идее поддержания военного баланса между двумя - восточным и западным - блоками. В базовых военных расчетах не выделялись такие проблемы, как внутригосударственная стабильность, правопорядок, права человека и экономическое благополучие. Безопасность и экономика большей частью отделялись друг от друга. Столь узкий подход к безопасности оставался во многом неизменным, несмотря на различные политические потрясения, происходившие в Восточной Европе с начала 50-х годов. Но мысль о том, что безопасность не сводится лишь к поддержанию военного баланса и межгосударственным отношениям, возродилась, и возродил ее Хельсинкский процесс, и особенно Хельсинкский акт 1975 года: было вновь признано, что социальные факторы, права человека и экономические показатели тоже играют важнейшую роль. Это было весьма кстати, так как происшедший в конечном счете подрыв советской гегемонии в Восточной Европе и падение коммунистических режимов в регионе были обусловлены, скорее, внутренними социально-экономическими факторами, нежели относительной силой военных альянсов<sup>8</sup>. К 1990 году сдвиг в приоритетах стал весьма заметным. В своей Лондонской декларации, принятой в июле, НАТО особо выделила свою политическую роль и подчеркнула мысль о том, что безопасность - это не просто военный вопрос, а функция демократических систем управления и жизнеспособных рыночных

хозяйств. Была признана взаимозависимость демократии, прав человека и рыночной экономики, и все эти аспекты стали неотъемлемым элементом программ работы всех международных организаций - политических и экономических<sup>9</sup>. Такой возврат к разумным идеям прежнего поколения, который можно считать кульминацией Хельсинкского процесса, означает восстановление либеральной системы безопасности в регионе ЕЭК, где отвергается использование силы в качестве средства решения споров и создается общая система законов, норм и стандартов. Главными столпами этой системы являются демократический процесс и экономическое развитие, а равно права человека и права меньшинств, которые воспринимаются международным сообществом как предмет для законного беспокойства и - в случае их нарушения - служат основанием для давления на национальные органы, а в крайних случаях - для внешнего вмешательства. Властные отношения, разумеется, никуда не исчезли, однако при таком институциональном порядке малые страны пользуются большим влиянием, чем оно было бы при гегемонистской системе. Основными институциональными компонентами этой системы обеспечения безопасности и поддержания экономического развития в Европе являются ЕС, НАТО, Совет Европы и ОБСЕ, но здесь есть и ряд других организаций, специализирующихся на конкретных технических проблемах или являющихся региональными отделениями всемирных организаций, которые в течение многих лет играют жизненно важную роль в деле формирования и воспитания традиций регионального сотрудничества. К этой группе относится и ЕЭК ООН.

9. Ключевым элементом такого широкого подхода к безопасности, а также институциональных устоев нового порядка является неокантовская забота о справедливости. Конечно, период холодной войны был периодом мира и стабильности, хотя людей и не покидало чувство тревоги, с отсутствием которого обычно ассоциируется идея безопасности, но большая часть населения Восточной Европы, наверное, не считает его "справедливым". Проявляемая сейчас забота о правах человека, экономическом процветании и равноправном и устойчивом развитии является отражением не только поиска стабильности, но и стремления к "справедливому миру"<sup>10</sup>. Именно это заботило Канта, когда он исследовал условия достижения "всеобщего и прочного мира"<sup>11</sup>. Кант настаивал на необходимости относиться к человеку как к цели в себе, а не как простому средству для реализации замыслов своенравных правителей: когда подданный - негражданин, т.е. когда государство - нереспублика, развязать войну - проще простого. Таким образом, внутреннее устройство государства и его внешняя роль в укреплении мира неразрывно связаны между собой, поэтому, по видению Канта, залогом мира служит республиканский характер устройства каждого государства. Эта мысль явно предвосхитила нынешний поворот в сторону прав человека и тезис о "демократическом мире", а именно идею о том, что либерально-демократические режимы никогда не объявляют друг другу войну. Этот тезис подразумевает не только общность основного

набора ценностей участников сообщества безопасности, но и их приверженность определенным нормам и правилам поведения, а также институциональной системе мирного и консенсуального урегулирования споров и конфликтов. Эти ценности и процессы предопределяют как существо их внутривнутриполитических механизмов, так и их поведение в процессе поддержания межгосударственных отношений. Страны, стремящиеся к членству в ЕС и НАТО, например, фактически стремятся не только к обеспечению безопасности в узком, традиционном смысле этого слова, но и к их признанию в качестве государств, разделяющих эти ценности и признающих дисциплинарные нормы сообщества либерально-демократических режимов<sup>12</sup>.

### **III. Демократия и результативность экономической деятельности**

10. Прежде чем кратко охарактеризовать существенные элементы, обеспечивающие стабильность социо-политико-экономической системы, важно в процессе рассуждения ответить на вопрос, имеет ли значение для результативности экономической деятельности демократичность или недемократичность политической системы. Хотя большинство процветающих стран мира - демократические государства, иногда возникают сомнения насчет направленности причинно-следственных связей и нередко высказывается мысль о том, что в бедных странах демократия может задержать процесс экономического развития, например вследствие поощрения высоких темпов потребления за счет инвестиций и подрыва общей способности правительств к принятию трудных и болезненных в краткосрочном плане решений, отвечающих долгосрочным интересам страны. Если бы это было так, то во многих случаях предпринимаемые сейчас настойчивые попытки представить либеральную демократию в качестве стержневого элемента международной безопасности могли бы быть контрпродуктивными. Смысл противоположного аргумента заключается в том, что демократический процесс и свободные институты играют жизненно важную роль в стимулировании развития и повышении уровня жизни. Главное, что демократические общества обычно гораздо лучше, чем авторитарные государства, решают свои проблемы и реализуют свои цели. Это объясняется тем, что процесс решения проблем предполагает прохождение через этап проб и ошибок, поощрение и терпимое отношение к открытой критике и готовность к изменению курса с учетом этой критики<sup>13</sup>. Последний лауреат Нобелевской премии по экономике Джозеф Стиглиц активно пропагандирует мысль о важности демократического процесса для экономического развития: механизм выражения мнений, в частности, способствует уменьшению числа проявлений недовольства со стороны разочаровавшихся групп, а институты участия и консультирования облегчают формирование необходимого для реформ консенсуса<sup>14</sup>.



11. Признано, что знания о том, каковы причины экономического роста и чем объясняются межстрановые различия в показателях, ограничены и нередко не позволяют однозначно определить направленность причинно-следственных связей, но эмпирические данные обычно подтверждают правильность именно этого взгляда на демократию как на инструмент стимулирующего воздействия. Недавнее исследование функционирования экономики 67 развивающихся стран (включая девять стран - членов ЕЭК) в период 1970-1989 годов показало, что страны с высоким уровнем политических и гражданских свобод достигли гораздо более высоких темпов роста, чем авторитарные правительства<sup>15</sup>. Более того, эти результаты опровергают концепцию обратной причинности<sup>16</sup> (т.е., что демократическая среда является результатом экономического роста) и, следовательно, подтверждают правильность мнения Поппера, Стиглица и других о том, что процесс развития стимулируется именно демократией. Не все демократические режимы добились экономических успехов, но это произошло не потому, что они демократические, а из-за политических ошибок, неэффективности бюрократического аппарата, взяточничества и коррупции и так далее, т.е. из-за того, от чего не застрахован ни один режим. В новых независимых государствах или государствах с нарождающимися демократическими институтами последствия политических ошибок, коррупции и т.д. могут быть гораздо более серьезными, чем в других странах, и эти последствия способны поставить под угрозу демократию и экономическое развитие.

12. Однако в случае ряда стран ЕЭК, входящих в состав СНГ, можно говорить о существовании одной особой проблемы, которую именуют "ресурсным проклятием": страны, наделенные значительными природными ресурсами, особенно нефтью и нетопливным минеральным сырьем, парадоксальным образом отличаются тенденцией к преобладанию более медленных темпов роста по сравнению с бедными ресурсами странами, а также большей подверженностью гражданским войнам<sup>17</sup>. Доказательства того, что нефть оказывает негативное влияние, сдерживая развитие демократии в бедных странах, представляются убедительными и не ограничиваются Ближним Востоком. Высказываются мысли о существовании следующих взаимосвязей между нефтью и авторитаризмом: "эффект рантье" - правительство использует низкие ставки налога и поддерживает высокий уровень расходов для подавления воли народа к демократии; репрессии - правительство последовательно укрепляет службы внутренней безопасности для подавления в корне проявлений недовольства; эффект модернизации - недостаточный приток рабочей силы в промышленной и обслуживающий сектор уменьшает степень настоятельности требований населения о предоставлении ему демократических прав<sup>18</sup>.

#### IV. Потребности в стабильности системы

13. Если соединить вместе различные элементы вышеприведенного рассуждения, то можно увидеть, что стабильность государственной либо любой экономической, политической или социальной системы в решающей степени зависит от трех основных факторов, а именно от легитимности, правопорядка и благосостояния.

*Легитимность* характеризует правомерность власти правительства над его гражданами (либо международного или наднационального органа над членами этого органа), процедуры наделения этой властью и ее осуществления и вообще, каким образом устанавливаются политические, экономические и иные институты и как они отражают ценности и традиции либо, как говорил Адам Смит, моральные чувства затрагиваемого населения. Как отмечалось выше, сторонники либерального порядка и придерживающиеся его страны считают, что источником легитимности являются конституционные принципы и процессы представительской демократии. Это стержневой принцип, который может быть реализован на практике множеством способов и даже способен стать предметом разногласий по поводу того, на чем - роли свободы и свободного выбора (последователи Локка) или равноправия и социальной справедливости (приверженцы Руссо) - следует акцентировать больше внимания.

Под *правопорядком* понимаются утвержденные в согласованном порядке законы, правила, общественные нормы и неформальные соглашения, которые образуют систему побудительных мотивов, служащую для поощрения приемлемых форм поведения (в политической, социальной и экономической сферах и т.д.) и наказания неприемлемых. Он охватывает институты, требующиеся правительству для проведения в жизнь своей политики, а гражданам - для реализации своих законных целей. Чтобы этот критерий был соблюден, крайне важно иметь четко упорядоченную законодательную и судебную систему.

Существование элемента "*благосостояние*" - свидетельство признания того, что население не возобновит поддержки (или не поддержит) институтов и системы в целом, если результаты экономической деятельности будут постоянно не оправдывать ожиданий и если слишком большое число граждан будут считать, что выгоды и издержки распределяются несправедливым образом. Как говорил Адам Смит, "справедливость - это главный элемент фундамента, на котором покоится все здание"<sup>19</sup>.

14. Соблюдение этих базовых требований имеет важное значение для поддержания стабильности любой социально-политической системы, будь то государственная система или Европейский союз, международная экономическая система (система золотого

стандарта, бреттон-вудская валютная система, ЕВС) или система коллективной безопасности (НАТО, Варшавский договор). Если обратить взгляд в прошлое, то можно увидеть, что в течение длительного периода до 1989 года в Центральной и Восточной Европе и Советском Союзе разворачивался процесс одновременного и взаимообусловленного ухудшения состояния всех трех вышеупомянутых элементов: все большая часть населения считала управляющие им правительства институтом, лишенным легитимности из-за отсутствия народной поддержки; разочарование институтами государства подтачивало политические и общественные устои (в Восточной Европе к этому добавлялось недовольство гегемонистским вмешательством из-за рубежа); экономические показатели и личное благосостояние в течение длительного времени ухудшались.

15. Тот факт, что никто не сумел предсказать революционных событий 1989 года (если не считать прогнозов, выполненных с пределом погрешности в несколько десятилетий), наглядно свидетельствует о сложности оценки факторов, представляющих опасность для стабильности системы. Причинно-следственные связи между социальными и политическими явлениями крайне сложны, - более сложны, чем взаимосвязи, изучаемые естественными науками. Это относится и к взаимосвязям между называвшимися в этой работе тремя компонентами стабильности: почти с полной уверенностью можно сказать, что они имеют нелинейный характер и, вероятно, подчинены принципу "круговой причинности" Мирдала<sup>20</sup>. Серьезное ухудшение экономического благополучия может и не привести к нарушению стабильности системы, если население продолжает твердо поддерживать институты и если институты оправдывают надежды на удовлетворение социальных нужд. Напротив, гораздо большую угрозу для стабильности может представлять относительно незначительное ухудшение состояния всех трех элементов. Внутри системы возможно существование и взаимокомпенсирующих связей: быстрый рост доходов может отвлечь внимание от институциональных слабостей, а институциональные неудачи и плохие экономические показатели могут, пусть даже временно, - если взять более негативный пример - компенсироваться национализмом, но при этом возникает риск ухудшения будущих международных отношений. Одним из наиболее сложных для оценки политиков вопросов, является переносимость социальных и экономических трудностей различными группами населения в разные периоды времени - как следствие, политиков зачастую застигают врасплох внезапные взрывы недовольства или, наоборот, отсутствие таковых, когда их больше всего ожидают<sup>21</sup>. В конце 90-х годов иногда высказывались мысли о целесообразности разработки показателей для раннего предупреждения об экономических угрозах стабильности, но простые методы, например предполагающие использование регрессивного анализа, вряд ли будут очень полезными. Эта совокупность сложных экономических и институциональных связей требует гораздо более глубокого изучения с применением прикладных исследований и количественного

анализа. Существует необходимость в концептуализации взаимосвязей между экономическими и неэкономическими переменными, но окончательная оценка риска будет в значительной мере связана с вынесением суждений относительно взаимодействия переменных, поддающихся и не поддающихся количественной оценке. Ниже приводится ряд мыслей о том, как совершенствовать суждения такого рода.

## **V. ЕЭК ООН и региональная безопасность**

16. Как работа ЕЭК ООН вписывается в рамки более общей системы безопасности? Хотя проблематика безопасности существенно расширилась именно под влиянием Хельсинского процесса 70-х годов и в результате краха коммунизма в начале 90-х годов, еще основатели ЕЭК в 1947 году рассматривали экономическое сотрудничество между всеми странами Европы как "фактор, в значительной мере способствующий политическому единству ведущих держав"<sup>22</sup>. Хотя в ранние годы холодной войны влияние этого фактора было сильно ограниченным, все члены Комиссии единодушно признавали важность этого учреждения как инструмента для проведения регулярных консультаций и как своего рода мостика между Востоком и Западом. Начиная с 1954 года, когда Советский Союз принял решение участвовать во всей технической работе Комиссии, взаимодействие и сотрудничество между всеми государствами - членами региона носит постоянный характер. Важность такого регионального сотрудничества в контексте безопасности была признана в 1975 году в Заключительном акте СБСЕ, а впоследствии, в 1989 году, - в Итоговом документе Венской встречи представителей государств - участников СБСЕ. В последнем документе правительства заявили, что они будут и впредь использовать существующие базу, ресурсы и опыт ЕЭК в областях, представляющих важность для выполнения рекомендаций СБСЕ. С тех пор сотрудничество с ОБСЕ значительно расширилось, причем не в последнюю очередь благодаря тому, что во "второй корзине" Заключительного акта СБСЕ были охвачены многие темы, которыми занималась Комиссия (переговоры по многим элементам этой корзины облегчало то, что они уже были обстоятельно обсуждены в ЕЭК; этот факт служит примером реализации позитивной обратной связи в процессе сотрудничества со структурами "микроуровня"). В какой-то мере в силу исторических причин сотрудничество между правительствами в рамках ЕЭК было сориентировано на решение большого числа четко определенных технических проблем, по которым заинтересованные стороны могли вести переговоры, не поднимая принципиальных вопросов об их экономических и социальных системах. В настоящее время только что упомянутый лимитирующий фактор уже имеет меньшее значение, но на практике такой тип "низового" сотрудничества или сотрудничества на основе восходящего подхода и так оказался весьма успешным<sup>23</sup>. Хотя значительная часть работы, связанной с разработкой конвенций, норм и стандартов, редко находит отражение в заголовках газет (в силу своего технического

характера), она приносит странам-членам значительную и непосредственную пользу и является важной частью процесса установления норм для сферы международных отношений, которые, в свою очередь, способствуют экономической интеграции региона. Тот факт, что такое сотрудничество обеспечивает существенные экономические выгоды, способствует еще большей приверженности государств-членов этому процессу, так как достигнутые успехи повышают издержки неучастия в сотрудничестве. Но с точки зрения изложенных выше доводов значение этой технической работы еще больше возрастает, так как она помогла создать систему, в которой за неполные 50 лет глубоко укоренились традиции сотрудничества в деле урегулирования противоположных интересов и нахождения общих подходов. Это немалое достижение, и в нем находит отражение то, на что нацелена система коллективной безопасности на макроуровне. Пока эта работа ведется с учетом меняющихся потребностей стран-членов, особенно тех из них, кто надеется присоединиться к ЕС в более отдаленной перспективе или вообще не имеет такого намерения, она должна оставаться важным вкладом ЕЭК в обеспечение долгосрочной стабильности в регионе<sup>24</sup>.

17. Одно из оснований для расширения проблематики безопасности за счет включения в нее экономических, гуманитарных и других проблем - необходимость предвидеть возможность усугубления проблем, могущих отразиться на безопасности, в тех областях, где они нередко назревают, оставаясь невидимыми для политических лидеров до того момента, когда избежать кризиса из-за недостатка времени уже становится невозможно. Хотя многие направления сотрудничества в рамках ЕЭК требуют последовательной и планомерной работы в течение длительного времени, важно задать вопрос, может ли работа в областях специализации Комиссии служить индикатором тех или иных новых проблем, которые при отсутствии внимания к ним в конечном счете могут стать источником серьезной международной напряженности. В следующем разделе показан ряд таких возможных источников опасности, а в заключительной части приводятся некоторые соображения по поводу того, как на них реагировать.

## **VI. Угрозы стабильности в регионе ЕЭК**

18. Несмотря на существующий консенсус в вопросе о том, что экономическое процветание, уважение прав человека и прав меньшинств и т.д. в значительной мере способствуют укреплению безопасности в целом, в предшествующих рассуждениях по компонентам системной стабильности возможности соотнесения тех или иных *экономических обстоятельств с конкретными* факторами риска для безопасности оценивались скептически. Экономическое прогнозирование пока еще отличается крайне высокой степенью недостоверности, и увязывание официальных экономических прогнозов с социальными и политическими результатами деятельности граничило бы с

безрассудством. Вместе с тем постановка вполне прагматичного вопроса о том, можно ли при изучении экономической ситуации вычлениить из нее элементы, способные привести к росту напряженности, и обсуждение целесообразности предупредительных действий представляются вполне разумными. В настоящем документе перечисляется ряд сфер, где риск существует, причем в одних случаях - регионального характера, а в других - секторального. Эти слова нельзя толковать как утверждение о том, будто эти сферы являются единственными областями с источниками потенциального риска, но *prima facie* они представляются достаточно важными для того, чтобы оправдать повышенное внимание к ним со стороны Комиссии, ее вспомогательных органов и секретариата.

19. В течение какого-то времени существует четкое понимание того, что продвижение переходного процесса в Восточной и Центральной Европе и бывшем Советском Союзе идет крайне неравномерно: небольшое число стран Центральной Европы прогрессируют, а остальные страны, особенно в Юго-Восточной Европе и СНГ, от них отстают<sup>25</sup>. В регионе ЕЭК очень высок разброс показателей ВВП на душу населения: весьма преуспевающие страны Западной Европы с относительно высокой степенью конвергенции резко выделяются на фоне периферийных регионов Востока с высокой мозаичностью, но низким уровнем дохода. У небольшой группы центральноевропейских стран (Словакия, Венгрия, Чешская Республика и Словения) средний уровень ВВП (в долларах по паритету покупательной способности) составляет около 50-70% от среднего показателя для ЕС; показатели Польши и балтийских государств несколько ниже, но темпы роста и ожидания там довольно высокие. В Юго-Восточной же Европе (или на Балканах) средний показатель ВВП в лучшем случае составляет четверть от аналогичного показателя ЕС (а в Албании - и того меньше). Для большинства стран последней группы 90-е годы были десятилетием экономического спада, и разрыв между ними и процветающим Западом увеличился: разрыв между ними и Центральной Европой такой же, если не больше, как и разрыв между последней группой стран и странами Западной Европы. Экономическая отсталость и застой, а также высокий (выражающийся двузначными цифрами) размер безработицы, особенно среди молодых мужчин, создают идеальные условия для организованной преступности, наркомании и торговли людьми, равно как и для притока нелегальных мигрантов в ЕС. Структурные проблемы региона существуют давно и являются глубоко укоренившимися проблемами, поэтому ввиду неблагоприятных стартовых условий в момент начала перехода, отсутствия сильных институтов и невыгодности их географического положения по сравнению с центральными районами Европы стандартный политический пакет для проведения реформ оказался не вполне успешным. Ключевым фактором развития региона являются перспективы устойчивого роста в югославской экономике. Хотя нынешнее правительство добилось на пути реформ значительного прогресса, размер полученной им от международного сообщества финансовой поддержки далек от ожидаемого (на территории Югославии

по-прежнему находится более полумиллиона беженцев, а уровень безработицы в ней составляет около 30%).

20. Пристального внимания заслуживает и группа стран регионов Центральной Азии и Кавказа, в которых расположены некоторые беднейшие страны региона ЕЭК с уровнем ВВП на душу населения, составляющим гораздо менее одной пятой от среднего показателя для ЕС. Некоторые из них обладают богатыми запасами природных ресурсов (особенно энергоносителями), но, как указывалось выше, это благо неоднозначное. Для обладателей этих ресурсов ключевой вопрос заключается в том, готовы ли они и способны ли разработать стратегию постепенного освоения "норвежской" модели или намерены превратиться в общество рантье, подобное существующему в государствах Залива. В настоящее время многие из этих стран также являются важными звеньями в сети международных преступных и наркоторговых организаций.

21. Если смотреть на вещи с точки зрения трех анализированных выше компонентов стабильности, то станет очевидной опасность того, что при неудаче с одним или двумя из них может возникнуть порочный круг, выйти из которого без скоординированной помощи извне будет сложно. В большинстве стран Юго-Восточной Европы правительства избраны демократическим способом, а изменения достигнуты мирным путем, но институты там нередко либо неустойчивы, либо вообще отсутствуют, что снижает эффективность экономической политики, а это в свою очередь способствует ослаблению результативности экономической деятельности и подрыву репутации органов управления. Экономические трудности в условиях существования субоптимальных институтов усиливают искушение прибегнуть к более авторитарным формам правления - якобы для преодоления противодействия реформам. В странах СНГ, где существуют перспективы получения значительных нефтяных доходов, такое искушение будет еще сильнее.

22. Информации о распределении доходов *внутри* этих стран и о степени участия в нем меньшинств и различных этнических групп сейчас мало. Учитывая возможности возникновения сепаратистских конфликтов в различных частях этих регионов<sup>26</sup>, по-видимому, важно гораздо более внимательно наблюдать за социально-экономическими условиями в этих странах (и за тем, как они взаимосвязаны с другими факторами, например с правами человека).

23. К секторам работы ЕЭК, в которых существуют проблемы, могущие иметь серьезные легко идентифицируемые последствия для безопасности, относятся окружающая среда и энергетика, причем в обоих случаях некоторые из наиболее неотложных вопросов в этих областях встают в тех относительно высокорисковых странах региона, о которых упоминалось выше.

24. ЕЭК является единственным общеевропейским учреждением, занимающимся вопросами развития экологического сотрудничества и устойчивого развития в регионе. Деградация окружающей среды, истощение ресурсов и вызываемые этим побочные последствия для соседних стран вполне могут привести к возникновению конфликтов и нестабильности в регионе. ЕЭК сосредотачивает свои усилия на целом ряде трансграничных проблем, а именно на загрязнении воздуха, водотоках, промышленных авариях, и пять разработанных ею конвенций<sup>27</sup> служат важной институциональной и правовой основой для укрепления регионального сотрудничества и мирного и справедливого урегулирования споров. *Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду и Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды* (Орхусская конвенция) подтверждают важность гласности и общественной поддержки при урегулировании конфликтов и тем самым вносят значительный вклад в дело поддержания "демократического мира".

25. Тем не менее некоторые важные проблемы не решены, и одна из наиболее серьезных - речные воды. Споры, связанные с их использованием, действиями вышерасположенных государств по уменьшению дебета воды, их загрязнением и качеством, широко распространены. Более того, сфера охвата региональных экологических соглашений в этой области пока еще ограничена. До сих пор не заключены соглашения с участием всех прибрежных государств СНГ и Юго-Восточной Европы для охраны и устойчивого использования таких крупных рек, как Буг, Дебед, Днестр, Днепр, Гандари, Псоу, Сава, Терек и Требишница. В Центральной Азии из-за проблемы использования трансграничных вод существует серьезный конфликт интересов между Кыргызстаном и Таджикистаном, желающими нарастить гидроэлектрический потенциал, и Казахстаном, Туркменистаном и Узбекистаном, для которых приоритетом является поливная вода. Многие страны Центральной Азии, Кавказа и Юго-Восточной Европы еще не присоединились к Конвенции о трансграничных водотоках, которая обязала бы их к заключению двусторонних и многосторонних соглашений. Страны, которые не могут ратифицировать и соблюдать экологические соглашения ЕЭК, ослабляют свое влияние на регион в целом и увеличивают риски для безопасности. Поскольку вода известна как одна из основных причин конфликтов<sup>28</sup>, комплекс этих проблем таит в себе опасность и требует незамедлительных действий.

26. Проблемы энергии более многогранны и неоднозначны и, как представляется, не таят в себе столь конкретных и требующих неотложного внимания рисков для безопасности, как только что упоминавшиеся. Однако совершенно очевидно, что энергетика вносит решающий вклад в развитие экономики стран региона, и перебои с



поставками энергоносителей и энергии, ценовые шоки и т.д. могут обернуться очень серьезными экономическими и социальными последствиями. Потребности в энергетической безопасности связаны с широким кругом вопросов, включая уменьшение чрезмерной зависимости от одного вида энергоносителей или источника поставок, обеспечение физической безопасности газо- и нефтепроводов, регулирование процесса и последствий либерализации энергетических рынков и т.д. Решение таких проблем связано, скорее, с поддержкой исследовательских и политических усилий в среднесрочном плане, нежели с реагированием на легко идентифицируемые конкретные факторы угрозы. Однако между членами СНГ существует ряд энергетических споров, которые желательно урегулировать в срочном порядке. Они связаны с целым рядом проблем, таких, как ценообразование, неплатежи или задержки с платежами за импортируемые энергоносители, кражи на транзитных трубопроводах, право доступа к транзитным инфраструктурам и периодические прекращения поставок, которые допускаются якобы по политическим мотивам. Эти двусторонние трения усиливают неопределенность в регионе и сдерживают приток капиталовложений как внутренних, так и зарубежных инвесторов<sup>29</sup>.

27. Что касается работы ЕЭК в секторах международной торговли и транспорта, то здесь конкретные риски для безопасности, пожалуй, менее очевидны и не столь легко предвидимы, как риски, связанные с использованием воды, но приостановка торговли и нарушение транспортных связей могут обернуться для затрагиваемых стран крупными экономическими издержками. Примером такого рода служит закрытие Дуная и прекращение автодорожных перевозок по Югославии во время косовского конфликта. Если говорить в общем, то плохое состояние региональных транспортных сетей, а также другие препятствия для бесперебойного ведения международных экономических операций, например громоздкие бюрократические процедуры и другие проблемы, вызывающие длительные задержки при пересечении границ, могут самым серьезным образом затормозить процесс восстановления и интеграции в регионе.

28. Расширению процесса экономической интеграции в регионе ЕЭК, считающемуся ключевым фактором уменьшения риска насильственных конфликтов между государствами и – при неадекватном распределении выгод – внутри них, содействуют упрощение процедур торговли, совершенствование международных транспортных систем и согласование регулирующих их функционирования норм и стандартов. Важной исходной посылкой служит тезис о том, что интеграция содействует большему процветанию всех заинтересованных стран, и, поскольку рост их благосостояния взаимозависим, их приверженность мирным формам урегулирования споров возрастает. Однако, как это ни парадоксально, усиление интеграции ведет и к повышению уязвимости экономики к перебоям, вызванным забастовками, авариями и террористическими актами.

Уязвимость растет потому, что экономические выгоды интеграции тесно связаны с экономией на масштабах и с все более специализированным разделением труда между предприятиями различных стран. В свою очередь это ведет к усилению зависимости от торговли и от средств международной коммуникации. Это возросшая взаимозависимость находит отражение в увеличении доли торговли, особенно внутрипромышленной, в ВВП; ее можно также наглядно проиллюстрировать следующими гипотетическими примерами: забастовка металлургов Германии может в течение недели привести к появлению предупреждений о временных увольнениях в Париже и Бирмингеме, а в результате пожара на фабрике по производству компонентов в Тулузе через несколько дней может остановиться линия по производству автомобилей в Гетеборге; закрытие двух альпийских автодорожных туннелей может быстро оказать серьезное влияние на экономику северной части Италии; поломка лишь одной или двух компьютерных систем способна привести к фактической остановке системы управления воздушным движением гражданской авиации в Европе. Действия по уменьшению риска террористических атак на ключевые объекты, при прочих равных условиях, приведут к повышению транзакционных издержек при внутристрановых и международных операциях во всем регионе и, следовательно, замедлят процесс реальной интеграции. Насколько значительным будет их рост – сказать трудно, но важно признать, что в продвинутых национальных хозяйствах со сложной структурой в силу самого их характера таких факторов уязвимости множество.

## **VII. Реагирование на экономические риски для безопасности**

29. ЕЭК не является организацией по вопросам безопасности, хотя, как и в случае других международных экономических организаций, ее деятельность способствует укреплению основ системы безопасности. Однако у ЕЭК есть серьезное преимущество, которое обусловлено участием в ней стран всего европейского региона и Северной Америки, а также многосекторальным характером работы ее основных вспомогательных органов и секретариата. В ней, например, хорошо поставлена экспертная работа по проблемам энергетики, окружающей среды и транспорта, и, наверное, она может добиться тесной интеграции деятельности в этих ключевых секторах. Кроме того, с учетом наличия у нее экспертного опыта в различных секторах и участия в ней всех европейских стран ей должно быть гораздо легче, чем большинству других региональных учреждений, обеспечить формирование многосекторального подхода к деятельности в конкретных субрегионах и более широкого подхода к секторальным проблемам. ЕЭК, пожалуй, нужно найти ответ на вопрос, как донести свою озабоченность возможными последствиями для безопасности конкретных проблем, возникающих в сфере ее компетентности, до тех, кто непосредственно занимается вопросами безопасности, и добиться того, чтобы эта озабоченность учитывалась в более широком политическом контексте. Вначале необходимо обсудить вопрос о том, что сама ЕЭК должна делать для

того, чтобы ее оценки имели вес и привлекали к себе внимание, а затем – что нужно делать для улучшения координации действий с другими учреждениями региона.

30. Один из выводов анализа трех основных столпов стабильности заключался в том, что взаимодействие между социальными, политическими и экономическими факторами, вероятнее всего, носит сложный, взаимообратный и нелинейный характер. Одна из трудностей при решении такого рода проблемы состоит в том, что ее содержание редко совпадает с традиционными границами опыта, а эксперты нередко склонны не выходить за рамки областей своей специализации, мало считаясь (или проявляя мало понимания) с подходами других дисциплин или последствиями своих рекомендаций вне конкретной сферы их ответственности. Существуют реальные проблемы интеграции анализа и защиты узкоспециальных интересов, но попытки улучшить положение должны продолжать предприниматься как в национальных и международных организациях, так и внутри самой ЕЭК.

31. Оценивая проблемы конкретного субрегиона или сектора, ЕЭК уже накопила довольно многообразный экспертный опыт, который в принципе может использоваться, когда возникает необходимость в выполнении довольно комплексного анализа и представлении четко аргументированных выводов и рекомендаций. Так, например, применительно к таким субрегионам, как Центральная Азия или Балканы, обеспечить широкую основу для анализа и изложить основные экономические проблемы и аспекты политики, наверное, смогли бы Отделы экономического анализа и статистики. Обеспечить последовательный анализ факторов, препятствующих восстановлению субрегиональной торговли и интеграции (например, в Юго-Восточной Европе), по-видимому, могли бы Отделы торговли и транспорта; Отделы энергетики и окружающей среды могли бы в своих сферах компетенции внести аналогичный вклад. Что касается секторальных проблем, то Отделы энергетики или окружающей среды, например, могли бы использовать поддержку Отделов экономического анализа, статистики и транспорта. Реализовать такого рода координацию усилий на практике сложно, причем не потому, что соответствующий персонал не желает этого, а из-за того, что их экспертные знания бывают порою слишком узки для реализации столь широких политических подходов, или вследствие того, что, как это обычно бывает, их ресурсы уже полностью задействованы соответствующими ОВО. ОВО также обычно не хотят, чтобы ресурсы, которые они считают своими, использовались на цели, которые, по их мнению, не относятся к их программе работы. И все равно, необходимо как-то пытаться с учетом вышесказанного добиваться выработки более комплексных подходов к политическому анализу, иначе сформулировать авторитетные суждения о значении работы ЕЭК для безопасности в отдельных странах и в регионе в целом не удастся.

32. Слова о необходимости большей целенаправленности касаются и ресурсов, выделяемых на техническую помощь. Так, если многие проблемы Кавказа и Центральной Азии признаются в качестве факторов, представляющих серьезную угрозу для безопасности, то они должны стать приоритетным направлением технической помощи, с тем чтобы страны могли ратифицировать и выполнять конвенции и другие соглашения, призванные уменьшить или устранить такой риск и улучшить перспективы мирного решения проблем путем сотрудничества. Следовательно, когда речь идет о технической помощи, необходимо планировать работу экспертов, имеющихся в распоряжении секретариата и его ОВО, и ориентировать их на четко определенные приоритеты.

33. Однако более сложной задачей является соединение разнообразных экономических и технических оценок ЕЭК с оценками, выполненными специалистами по другим дисциплинам и другими организациями, с целью создания возможности для формирования общего суждения относительно серьезности того или иного фактора, ставящего под угрозу безопасность. Экспертам и учреждениям нет смысла переоценивать масштабы своего беспокойства: если все будет рассматриваться как фактор риска, ничего сделано не будет. Прежде чем принимать решение о том, предпринимать действия или нет, политические лидеры и их советники по вопросам безопасности должны, например, иметь определенное представление о том, высока или низка вероятность возникновения конфликта в регионе или стране А и выше ли они там, чем в регионе или стране В. Поэтому вторым этапом оценки рисков, выявленных ЕЭК в сферах своей компетенции, должно быть запрашивание сопоставимых оценок по тем же проблемным сферам у экспертов по правам человека, конституционному праву, государственному управлению и другим не охваченным ЕЭК специализированным темам. При наличии позитивной корреляции между результатами анализа, полученными из различных источников, Исполнительный секретарь мог бы принимать решения о доведении соответствующего вопроса до внимания Комиссии и (в соответствии с правилом 6 Правил процедуры), запрашивать у нее рекомендации по вопросу о том, следует ли принимать меры и какие для привлечения внимания к проблеме, предположительно представляющей угрозу для безопасности, политических органов более высокого уровня, например Совета Безопасности или региональных организаций по вопросам безопасности.

### **VIII. Заключение**

34. Как представляется, в настоящее время основные риски для безопасности и мира в регионе ЕЭК связаны не столько с возможностью возникновения насильственных межгосударственных конфликтов, сколько с существованием ряда внутренних источников нестабильности. Они могут легко породить насилие, причем не в последнюю очередь из-за относительной легкодоступности сложных видов вооружения для диссидентских

групп. Однако, когда внутренние конфликты, особенно с участием этнических групп или других групп меньшинств, ведут к вмешательству сторонних государств, опасность войны возрастает. Такие внутренние конфликты, даже когда в них участвует относительно небольшое число вооруженных лиц, обычно оборачиваются для гражданского населения большими страданиями (большое число жертв, беженцев и других перемещенных лиц), а для экономики - значительными издержками, что может иметь негативные последствия для соседних государств, причем нередко - дестабилизирующего характера. Перспективы безопасности и мира значительно улучшаются благодаря усилиям государств с процветающей экономикой и социально приемлемыми моделями распределения доходов и богатства; государства же, отличающиеся высоким уровнем бедности и значительным неравенством в распределении доходов и богатства, усиливают риск нестабильности и нарушения мира. Предотвращение насильственных конфликтов в значительной мере зависит от компетентных и честных правительств, которые признаются легитимными теми, кем они управляют, и которые способны установить правопорядок (в широком смысле слова, см. выше пункт 13) и поддерживать приемлемый уровень экономического благополучия. Росту процветания и уменьшению риска межгосударственных конфликтов способствует экономическая интеграция, но механика этого процесса такова, что она одновременно делает экономику более уязвимой к террористическим атакам и другим формам нарушения стабильности.

35. Неудачи превентивной дипломатии в действительности объясняются не отсутствием политической воли к действиям, а недостаточностью информации и анализа. Обязанность же международной гражданской службы заключается в том, чтобы собирать соответствующую информацию, проводить анализ, как это позволяют делать имеющиеся у нее возможности, и доводить свои сомнения до других.

36. Неудачи превентивной дипломатии можно объяснить недостатком информации и узостью базы анализа. Результаты новых усилий по расширению охвата и рационализации аналитической и информационной работы должны стать предметом политических дебатов на национальном, региональном и международном уровнях, с тем чтобы можно было укрепить политическую волю к действиям. Поэтому такие международные экономические организации, как ЕЭК, призваны укреплять экономические основы безопасности и должны предупреждать о любых угрозах безопасности. Чтобы им могли верить, такие предупреждения должны делаться на основе тщательного и компетентного анализа, после чего их необходимо доводить до сведения политических органов с директивными полномочиями, отвечающих за поддержание безопасности.

## СНОСКИ

<sup>1</sup> Pavel K. Baer, "International Intervention in Secessionist Conflicts in Europe in the 1990s", in Anthony McDermott (ed.), *Sovereign Intervention*, Oslo: PRIO [International Peace Research Oslo] Report 2/99, p. 91. Раздел 17 посвящен конфликтам в баскском регионе, восточной части Турции и Северной Ирландии. Во всех остальных разделах характеризуются конфликты в СНГ и бывшей Югославии.

<sup>2</sup> Важным фактором также являются права человека, которые становятся предметом обсуждения, когда речь заходит о приостановке действия некогда нерушимого принципа государственного суверенитета с целью создания возможностей для международного вмешательства в интересах предотвращения этнических чисток и других серьезных нарушений прав человека.

<sup>3</sup> Эти технические характеристики общественного блага известны как неконкурируемость, неисключаемость и неотвергаемость.

<sup>4</sup> Charles P. Kindleberger, "International Public Goods without World Government", *American Economic Review* 5(1) 1986, pp. 1-113; Inge Pauk, Isabelle Grunberg, Marc Stern (eds), *Global Public Goods - International Cooperation in the 21<sup>st</sup> Century*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>5</sup> John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, London: Macmillan, 1919, p. 134.

<sup>6</sup> *Ibid.*, стр. 211.

<sup>7</sup> *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, New York: 1941, p. 672.

<sup>8</sup> Тот факт, что специалисты по вопросам безопасности придавали относительно небольшое значение экономическому аспекту, источникам внутренней стабильности и их связи с международными отношениями, вероятно, послужил одной из причин того, что революции в Восточной Европе в 1989 году и последующий распад Советского Союза стали для большинства наблюдателей сюрпризом.

<sup>9</sup> В 1992 году Генеральный секретарь ООН изложил свои мысли о превентивной дипломатии, однако в них практически не был отражен экономический аспект, хотя демократии и правам человека уделялось большое внимание. Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, United Nations: New York, 1992. Его следующий документ из серии "Agenda for Development" появился лишь в 1995 году. На наличие тесной связи между политическими и экономическими изменениями в странах с переходной экономикой постоянно указывала ЕЭК ООН, которая в апреле 1990 года подготовила свой первый комплексный анализ переходного процесса (ЕЭК ООН, *Обзор экономического положения Европы, в 1989-1990 годы*, Нью-Йорк и Женева, 1990 год, и последующие выпуски).

<sup>10</sup> Вспомним о мрачном замечании Тацита в его биографии Агриколы: "Там, где они создают пустыню, они называют это миром".

- <sup>11</sup> Immanuel Kant, *Metaphysical Elements of Justice* in H. Reiss (ed.), *I. Kant. Political Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- <sup>12</sup> Сказанное не означает, что расширение НАТО будет автоматически способствовать развитию демократии. В прошлом у некоторых членов этой организации наблюдался отход от демократии к автократии и возврат к ней, при этом они из организации не выходили. Более мощным фактором содействия развитию и укрепления демократических институтов в Восточной Европе, вероятно, будет ЕС. См. Dan Reiter, "Why NATO enlargement does not spread democracy", *International Security*, Vol. 225. No. 4 Spring 2001, pp. 41-67. По вопросу о том, как, кем и при каких условиях могут быть распознаны близкие друг другу демократические режимы, см. Michael C. Williams, "The Discipline of the Democratic Peace: Kant, Liberalism and the Social Construction of Security Communities", *European Journal of International Relations*, Vol. 7(4) 2001, pp. 525-553.
- <sup>13</sup> Это ключевой аргумент в работе Карла Поппера, Karl Popper, *The Open Society and its Enemies*, Routledge and Kegan Paul: London, 1995.
- <sup>14</sup> Это одна из основных тем его недавнего сборника лекций и выступлений. См. Ha-Joon Chang (ed.), *Joseph Stiglitz at the World Bank: The Rebel Within*, Anthem Press: London, 2001, особенно главы 7 и 8. Родрик доказал, что страны с закрытыми политическими системами и авторитарными правительствами при ликвидации последствий нефтяных шоков в 70-е годы действовали гораздо менее эффективно, чем страны, где широкие слои населения имели доступ к политическим институтам. Dani Rodrik, "Where did all the growth go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses", *NBER Working Paper No. 6350*, National Bureau of Economic Research, New York: January 1998.
- <sup>15</sup> Michael A. Nelson and Ram D. Singh "Democracy, Economic Freedom, Fiscal Policy and Growth in LDCs: A Fresh Look", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 46(4). July 1998, pp. 667-696.
- <sup>16</sup> Это заключение было сделано после изучения других факторов, влияющих на темпы роста.
- <sup>17</sup> Paul Collier and Anke Hoeffler, "On Economic Causes of Civil War", *Oxford Economic Papers*, Vol. 50, October 1998. Однако вероятность гражданской войны за обладание природными ресурсами имеет изменчивый характер: она выше на ранних этапах развития и снижается, когда правительство наращивает свои финансовые ресурсы и соответственно увеличивает свою способность защищать себя с применением силы.

- <sup>18</sup> Michael L. Ross, "Does oil hinder democracy?", *World Politics*, Vol. 53(3), April 2001, pp. 325-361.
- <sup>19</sup> Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, Oxford: Clarendon Press, 1976, p. 86.
- <sup>20</sup> То есть, когда изменение одной переменной влечет за собой изменение других переменных, которые затем оказывают обратное воздействие на первоначальную переменную. Gunnar Myrdal, *An American Dilemma*, Harper & Brothers: New York, 1944, Appendix 3.
- <sup>21</sup> По последнему вопросу см. Майкл Элман "Социальные издержки и последствия процесса трансформации", Обзор экономического положения Европы, 2000 год, № 2/3, Организация Объединенных Наций: Нью-Йорк и Женева, 2000 год, стр. 138-9, а также стр. 46.
- <sup>22</sup> См. David Weightman, *Economic Cooperation in Europe. A Study of the United Nations Commission for Europe*, London, 1956, p. 259.
- <sup>23</sup> Начиная с 1980 года в сфере *охраны окружающей среды* было согласовано 14 международных документов, имеющих обязательную юридическую силу, т.е. пять конвенций и девять протоколов, которые касаются загрязнения воздуха, оценки воздействия на окружающую среду, промышленных аварий, трансграничных вод и участия общественности. В сфере *транспорта* проведены переговоры по более чем 50 соглашениям и конвенциям, благодаря чему сформированы нормы безопасности и охраны окружающей среды, согласованы действующие в странах предписания, упрощен порядок пересечения границ и обеспечено создание рационально организованных инфраструктурных сетей для автодорожного, железнодорожного и внутреннего водного транспорта. В области *торговли* основное внимание уделялось упрощению процедур торговли, при этом было выработано более 30 согласованных рекомендаций о сокращении и гармонизации процедур и работы с документами; правительства также подготовили Европейскую конвенцию о внешнеторговом арбитраже, были опубликованы руководящие принципы стимулирования торговли путем совершенствования юридической и контрактной практики. В области *энергетики* достигнуты международные соглашения в ряде сфер, затрагивающих угольную и газовую промышленность, а сейчас ведется работа по гармонизации действующих в странах предписаний и требований в отношении энергетики и окружающей среды, а также энергоэффективности. Сотрудничество в области *стандартизации* осуществляется по всем направлениям технической работы ЕЭК, в том числе по лесоматериалам и статистике, при этом Рабочая группа по политике в



области технического согласования и стандартизации вынесла ряд рекомендаций об улучшении работы по гармонизации.

<sup>24</sup> Одно из исследований по насильственным конфликтам, происшедшим за 35-летний период, свидетельствует о значительном снижении вероятности вооруженного конфликта между любыми двумя государствами, которые являются участниками большого числа одних и тех же международных организаций, причем если они являются демократическими и взаимозависимыми государствами, степень вероятности такого конфликта уменьшается в еще большей мере. См. Bruce Russett *et.al.*, "The Third Leg of the Kantian Tripod for Peace: International Organizations and Military Disputes 1950-1985", *International Organizations* 52(3) 1998, pp. 441-467.

<sup>25</sup> ЕЭК ООН, "Экономическая конвергенция в Европе: сближение с лидерами и отставание", Обзор экономического положения Европы, 2000 год, № 1, Нью-Йорк и Женева, 2000 год, глава 5.

<sup>26</sup> Павел К. Баер, см. *цитированную выше работу*, выявил 16 потенциальных сепаратистских конфликтов в регионе ЕЭК, для семи из которых характерна средняя степень вероятности, а для пяти - высокая степень вероятности.

<sup>27</sup> Чтобы ознакомиться с четко и лаконично изложенными материалами по этим конвенциям, см. Branko Bosnjakovic, "The UNECE Environmental Conventions: Their Role and Potential to Promote Conflict Prevention and Settlement of Disputes in Transboundary Environmental Issues", in Eileen Petzold-Bradley *et. al.* (eds), *Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice*, Kluwer: Amsterdam, 2001, pp. 264-282.

<sup>28</sup> Narolta Gaan, "Water Not Oil. Crisis of the Twenty-First Century", *World Affairs*, 5(3), July-September 2001, pp. 94-108.

<sup>29</sup> По поводу недавних споров относительно неплатежей внутри СНГ, связанных с энергетическими и смежными проблемами, см. UNECE, *Economic Survey of Europe*, 2001 No. 1, pp. 152-155 и pp. 155-163.

-----