Йозеф Лейнен,
Андреас Буммель

Библиотека
Школы
гражданского
просвещения

МИРОВОЙ ПАРЛАМЕНТ

Управление и демократия в XXI веке



Библиотека
школы
гражданского
просвещения

Йозеф Лейнен, Андреас Буммель

МИРОВОЙ ПАРЛАМЕНТ. Управление и демократия в XXI веке. Перевод с английского Марка Дадяна

ОБ АВТОРАХ

Йозеф Лейнен — член Европейского парламента в 1999–2019 годах. Занимал посты председателя парламентского Комитета по охране окружающей среды и Комитета по конституционным вопросам. С 2011 по 2017 год — председатель «Европейского движения», международной общественной организации, выступающей за демократическую интеграцию и расширение Европейского союза. С 1997 по 2005-й — председатель Союза европейских федералистов, поддерживающего идеи европейского политического единства. С 1985 по 1994 год Йозеф Лейнен — министр экологии немецкой федеральной земли Саар.

Родился в 1948 году в Бистене (Германия), имеет степень в юриспруденции.

Андреас Буммель — сооснователь и директор «Демократии без границ» и международной кампании за Парламентскую ассамблею ООН. Посвятил свою карьеру продвижению глобальной демократии и мирового федерализма. С 1998 по 2018 год — член Совета Всемирного федералистского движения, международной неправительственной организации, выступающей за утверждение верховенства права, мира во всем мире и федерализма. Андреас Буммель изучал деловое администрирование и юриспруденцию, сотрудничал в консалтинговой фирме.

Родился в 1976 году в Кейптауне (ЮАР).

Редактор Мария Каменская
Макет Виктории Матисон

© Democracy Without Borders, Berlin, 2024

ISBN 978-9934-38-793-7

Йозеф Лейнен,
Андреас Буммель

МИРОВОЙ ПАРЛАМЕНТ

Управление и демократия в XXI веке

Перевод с английского
Марка Дадяна

Рига
2026

Содержание

Предисловие к русскому изданию 7
Введение 11

Часть I

Идея мирового парламента — история и первопроходцы 19
1. От древности до Канта: космополитизм, суверенитет и идея общественного договора 25
2. XVIII век: просвещение, революции и парламентаризм 55
3. От Вены до Гааги: динамика интеграции и межпарламентское движение 67
4. Первая мировая война и Лига Наций 99
5. Вторая мировая война и атомная бомба: мировой федерализм в первые годы существования ООН 113
6. Конфронтация военно-политических блоков и развитие НПО 155
7. Окончание холодной войны: волна демократизации и оживление дебатов 173
8. Демократия в эпоху глобализации 186
9. «Война с терроризмом», роль МПС и кампания за ПА ООН . . 209
10. Автократизация, 75 лет ООН и мировой поликризис 249

Часть II

Управление и демократия в XXI веке 279
11. Антропоцен, планетарные пределы и трагедия общих ресурсов 287
12. Избыточность, Великая трансформация и глобальная экосоциальная рыночная экономика 315
13. Финансовые кризисы, противодействие глобальному дерегулированию и скрытые триллионы 332

14. Всемирная валюта, глобальное налогообложение и фискальный федерализм 357
15. Внутренняя политика в масштабах планеты, проблемы транс-суверенитета и взаимозависимость 387
16. Хрупкая цивилизация, экзистенциальный риск и эволюция человека 399
17. Угроза ядерного оружия, разоружение и коллективная безопасность 434
18. Терроризм, «обратное действие» и повсеместная слежка . . . 461
19. Глобальное правоприменение, уголовное преследование и постамериканская эпоха 478
20. Глобальная продовольственная безопасность и политическая экономия голода 502
21. Глобальная политика и управление водными ресурсами . . . 535
22. Искоренение бедности и всеобщее социальное обеспечение 546
23. Формирование глобального класса, «сверхкласс» и глобальное неравенство 566
24. Дебаты о всемирном правительстве, век энтропии и федерализм 595
25. Третья демократическая трансформация и глобальный дефицит демократии 626
26. Развитие планетарного сознания и новое просвещение 676

Часть III

Созидание будущего: строение и осуществление всемирной демократии 739
27. Эволюция и элементы Всемирной парламентской ассамблеи 743
28. Контуры новой всемирной организации 772
29. Условия и движущие силы трансформации 794
Ю. Сенокосов. Вместо послесловия 831

Предисловие к русскому изданию

Более трех десятилетий, начиная с первых постсоветских лет, Школа гражданского просвещения работает над развитием гражданской мысли, демократии и универсальных ценностей. Перевод и публикация русскоязычного издания данной книги являются частью этой работы, особенно актуальной в нынешний критический момент. Российское государство вновь захвачено авторитарной элитой. Гражданские и политические права ограничиваются, взгляды инакомыслящих подвергаются цензуре и наказанию, а образование, СМИ и общественный дискурс находятся под влиянием политической индоктринации. Навязываемый государством нарратив изображает Российскую Федерацию как униженную великую державу, чей исключительный исторический статус должен быть восстановлен. Это антиутопическое видение имперского возрождения. Преступная агрессивная война России против Украины, сопровождающаяся отрицанием украинской идентичности и самоопределения, представляет собой политический и цивилизационный регресс. Она также обнажает неэффективность международной системы.

Несмотря на запрет агрессии в международном праве, международное сообщество не предприняло никаких эффективных мер для прекращения войны и привлечения виновных к ответственности. Под слоями международных норм и институтов, созданных за более чем столетие, система в конечном итоге остается анархической. Если государство проявляет агрессию, направленную против собственного народа или против других, нет гарантии, что современные международные институты смогут и захотят вмешаться. Они для этого не предназначены. Эта книга рассматривает основные препятствия для глобальных действий. Прежде всего критически важна новая концепция суверенитета, который не

должен быть щитом, защищающим правительства от ответственности перед собственным народом и глобальными нормами.

В данной книге исследуется, как на протяжении более чем двух столетий выход за пределы мира, разделенного отдельными суверенными государствами, рассматривался как интеллектуальный и политический проект: демократическое объединение человечества в рамках общего политического порядка. Учитывая глобальные вызовы, включая коллективную безопасность, мы утверждаем, что необходим новый уровень ограниченного глобального управления. Современные национальные демократические системы складывались на протяжении длительного времени. Демократия — это не то, чего можно достичь, а затем расслабиться. Это непрерывный процесс обучения, неудач и адаптации к идеалу. Гибкость демократии — это не только сила, но и слабость.

Демократические системы могут быть использованы в недемократических целях, включая разрушение самой демократии. История последних 150 лет показывает, как волны демократизации по всему миру сменялись волнами автократизации. Спад демократии в Соединенных Штатах служит примером и предупреждением о том, что ни одно государство не застраховано от подобного. Любая страна, скатывающаяся к авторитаризму, становится угрозой для своего народа и для своих соседей. Авторитаризм — это источник глобальной нестабильности и войн.

Мы утверждаем, что демократия в любой стране останется хрупкой, если не будет функционировать в рамках демократической глобальной системы, способной гарантировать разоружение, безопасность и социальное благополучие. Создание Организации Объединенных Наций показывает, как эти два уровня взаимосвязаны. Одна из ведущих мировых держав в 1945 году, Советский Союз, была тоталитарным государством. При Сталине сотни тысяч людей систематически уничтожались по политическим мотивам. Другие крупные государства, которые помогли сформировать Устав ООН,

такие как Франция и Великобритания, были колониальными державами. В Соединенных Штатах расовая дискриминация все еще широко процветала. В этих условиях страны-победительницы во Второй мировой войне не смогли и не пожелали построить демократический глобальный порядок. Более того, ООН не волнует, являются ли ее члены демократическими или нет, несмотря на то, что права человека, которые ООН, как она утверждает, продвигает, могут быть эффективно гарантированы только в условиях демократии.

В короткий период перестройки и «нового мышления» советская внешняя политика признала, что выживание человечества в ядерную эпоху должно иметь приоритет над узкими национальными интересами. Хотя это не стирает советское прошлое и не решает его проблемы, это показывает, что логику абсолютного государства можно и нужно подвергать сомнению. Следующая волна демократизации неизбежна. Она начнется в отдельных странах, но не должна на этом останавливаться. Сегодняшние демократии и те, которые возникнут в будущем, в том числе в России, должны работать над глобальной демократией.

Это одна из причин, почему это русскоязычное издание так важно. Оно обращается к тем, кто считает, что политический порядок должен основываться на универсальных принципах. Эту работу можно рассматривать как часть подготовки, необходимой для демократических перемен в России и мире. Когда наступают политические перемены, обществам нужно нечто большее, чем просто отказ от старого порядка. Они нуждаются в концепциях и руководстве, которые способны обеспечить демократическое обновление, продвинуть его дальше первого момента освобождения и направить к новому глобальному порядку.

Мы благодарны Школе гражданского просвещения за сотрудничество.

Андреас Буммель

Мир этот характеризуют резкие контрасты. Ядерные державы располагают тысячами ракет, способных уничтожить города и всю развитую цивилизацию менее чем за тридцать минут. На планете бушуют десятки ожесточенных конфликтов, какие-то из них длятся десятилетиями. Глобальные военные расходы колоссальны. Некоторые государства не в состоянии поддерживать основные общественные функции, бросая людей на произвол судьбы. Клептократические режимы, укоренившиеся в мировой экономике и финансах, грабят собственные страны. Автократии господствуют, используя современные методы и, если необходимо, грубую силу для подавления свободы и инакомыслия. Диктаторские режимы проводят собственные глобальные программы, чтобы подорвать права человека и демократию за пределами своих границ. С точки зрения международных отношений общественно-политическое устройство стран (несостоявшееся государство, автократия или демократия) не имеет особого значения. Все государства считаются равными.

Никогда прежде в истории человечества на планете не было такого процветания и изобилия. Глобальная экономика достаточно продуктивна, чтобы обеспечить всем людям достойную жизнь, включая доступ к правильному питанию, социальному обеспечению, здравоохранению, образованию и другим общественно значимым услугам. Но инструментов и условий для этого не хватает. Прогресс затруднен, а неравенство крайне велико. В то время как одни живут в ужасающей нищете, другие наслаждаются невиданным богатством. Часто их разделяет лишь простой забор или перегородка. Случайность рождения определяет, на какой стороне окажется человек. Разделительные линии существуют не только между, но и внутри стран. «Глобальная деревня» доступна только богатым. Сформировался глобальный транснациональный класс, способный перемещаться и жить, где и когда угодно. Но эпоха территориальных границ не закончилась для тех, кто находится на дне. Для обездоленных свободы передвижения не существует. Никогда прежде на планете не было столько

пограничных укреплений. Достижение островов процветания, свободы и демократии часто сопряжено со смертельной опасностью.

Миру необходим порядок, гарантирующий, что все люди на планете будут свободны и равны в достоинстве и правах не только в теории, но и на практике. Преимущества глобализации и роста производительности должны быть справедливо распределены внутри обществ и по всему миру. Подобно тому как были преодолены рабство и колониализм, в прошлом должны остаться крайняя нищета, экономическая эксплуатация, политический деспотизм и войны. Для достижения этой цели требуется нечто большее, чем просто правильная политика и благие намерения. Необходимо создать политические структуры, которые позволят их реализовать. В книге исследуются предпосылки учреждения и функционирование международного права, ООН, других межправительственных институтов и процессов, составляющих систему глобального управления. Авторы демонстрируют, что существующая система неадекватна эпохе. Она нацелена на сохранение статус-кво и едва ли может выйти за его рамки. Такое положение дел морально и политически неприемлемо — это рецепт катастрофы. Под влиянием социальных, экономических, экологических и политических факторов, технологического прогресса, изменения идентичности и динамики, неподвластной контролю отдельных субъектов, эволюция государства и политического порядка продолжится. Книга прослеживает элементы глобального процесса формирования государств, который, похоже, приближается к решающему моменту. Модель современного суверенного национального государства устарела, однако влиятельные силы сопротивляются переменам. Инерция экономической и политической элиты провоцирует рост националистических, антимодернистских, направленных против просвещения сил, что повышает риск глобального упадка. Если у человечества есть общее будущее или, скажем, какое-либо будущее, суверенное национальное государство должно стать лишь промежуточным этапом на пути к глобальному политическому устройству.

В нашем представлении глобальное управление трансформируется в мировое правительство посредством демократической революции и политической интеграции. Такой будет Третья демократическая трансформация в истории человечества, следующая за незавершенным демократическим развитием в древние времена и последовательным установлением демократии в современных территориальных государствах начиная с XVIII века. Наиболее важным шагом, на наш взгляд, для укрепления и защиты демократии станет ее расширение до глобального масштаба. Мы исследуем, почему и как это может произойти, уделяя центральное внимание развитию и целям создания мирового парламента. Универсализм, космополитизм, федерализм и демократия — вот некоторые из концепций и принципов, которые фигурируют в нашем исследовании. Хотя мировой парламент и глобальный конституционный порядок, основанный на мировом праве, не могут быть реализованы в одночасье, мы утверждаем, что создание глобального парламентского собрания в рамках существующей системы имеет решающее и неотложное значение для начала этого процесса. Читатель может быть разочарован, что мы не предлагаем новых масштабных планов по переосмыслению демократии. Однако не следует забывать, что история парламентаризма насчитывает столетия. Это один из важнейших механизмов, помогающий управлять человеческими обществами справедливым, мирным и демократическим образом и привлекать власть к ответственности. Парламент должен продолжать развиваться и расширяться в глобальном масштабе. В этом смысле мы стремимся к реалистичной утопии, которая закономерно опирается на прошлые и настоящие достижения и опыт.

Эта книга — выражение нашей многолетней приверженности идее мирового парламента; она итог более чем двух десятилетий исследований, размышлений и активной деятельности. Но это не нейтральный анализ, а страстный призыв отстаивать этот замысел. Как соучредители кампании за Парламентскую ассамблею Организации Объединенных Наций

(ПА ООН) мы активно выступали за этот проект, движимые убежденностью в его пользе и необходимости. Хотя глобальный риск и проблемы нашего времени делают мировой парламент тем более насущным, аргументы в его пользу были обоснованы морально, концептуально и политически даже в отсутствие экзистенциальных угроз и страданий. Во взаимосвязанной цивилизации принятие решений и управление на глобальном уровне суть неотъемлемая часть мирового процесса, причем все люди должны иметь равные возможности для выражения своего мнения. Мировой парламент — это институт, который сделает мыслимое возможным.

Эта книга и своего рода труд интеллектуальной археологии. Сторонникам идеи мирового парламента полезно осознать, что они принадлежат традиции, уходящей корнями в глубь веков. В первой части рассмотрены исторические и философские основы предмета, начиная с космополитической мысли в античности. Впервые в литературе здесь прослеживается эволюция идеи мирового парламента и усилий по его созданию от самого начала до Французской революции и далее до наших дней. Мы исследуем исторический вклад авторов и исторических деятелей, описывая впечатляющие теоретические и практические основы всего замысла. В этом отношении книга служит всеобъемлющим справочником. Мы приложили все усилия, чтобы исчерпывающим образом, пусть и в краткой форме, указать источники, связанные с мировым парламентом. Контекстуализация каждого случая вышла бы за рамки данного издания. В некоторые эпохи и в отдельных регионах к замыслам мирового представительного собрания был проявлен больший интерес, чем в других. Историческое повествование также затрагивает смежные темы, такие как история парламентаризма, демократии и всеобъемлющих планов установления мира на земле.

Вторая часть поднимает вопрос о мировом парламенте в контексте наиболее важных глобальных проблем и долгосрочных тенденций нашего времени. Охват политических областей не претендует на полноту. В качестве отправной

точки мы рассматриваем признание планетарных границ, вопросы изменения климата, глобальные общественные блага и проблему роста. Затронуты вопросы нестабильности глобальной финансовой системы, а также то, что касается погони за дерегулированием и необходимости положить конец практике глобального уклонения от уплаты налогов. Транссуверенные проблемы пронизывают все аспекты глобального общества, и поэтому мы исследуем уязвимость мировой цивилизации, включая угрозу, исходящую от пандемий. Достижения в области био- и нанотехнологий, робототехники и искусственного интеллекта ставят острые вопросы, к которым человечество не готово институционально. Это касается и таких критически важных проблем, как ядерное разоружение, коллективная безопасность, защита прав человека и борьба с глобальной преступностью. Построение глобальной демократии имеет ключевое значение и для борьбы с голодом, бедностью и неравенством, а также для политики в области водных ресурсов.

Указанные вопросы рассмотрены не изолированно, а в русле всеобъемлющего повествования, раскрывающего структурные дисфункции и недостатки международной системы. Одновременно мы подробно анализируем демократический миропорядок и его основополагающие принципы. Во второй части описываются контуры процесса формирования глобального государства, который уже набирает обороты. Мы утверждаем, что в настоящее время этот процесс в первую очередь выгоден транснациональной элите и поэтому граждане всего мира должны стремиться к установлению контроля посредством создания мирового парламента. На фоне глобальных властных структур, в которых доминирует элита, мы выступаем за новый всемирный общественный договор. В ходе исследования мы критически рассматриваем идею национального суверенитета и вопросы иерархического порядка, сложности и концепции мирового федерализма. Мы затрагиваем развитие и универсальность демократии, постиндустриальную трансформацию ценностей, концепции

легитимности и представительной демократии. В заключительной главе второй части, помимо прочего, исследуется социально-политическая эволюция человечества в плане долгосрочных тенденций в когнитивном, моральном и психологическом контексте, прослеживается возникновение планетарного сознания.

Во всех случаях, когда это представлялось допустимым и уместным, мы давали слово экспертам. Но, учитывая широкий спектр рассматриваемых тем, их исчерпывающий академический или политический разбор едва ли возможен. Все же мы стремимся расставлять ориентиры и устанавливать связи, которым редко уделяется внимание. Книга демонстрирует широкую общественную поддержку мирового парламента и содержит критику недостатков текущих дискуссий о глобальном управлении. Иногда мы излагаем политические меры, которые, по нашему мнению, должен реализовать мировой парламент, в том числе ядерное и обычное разоружение, глобальный базовый доход или регулирование мировых товарных рынков. На протяжении всей книги мы также рассматриваем предложения, которые, как нам кажется, должны быть частью демократического мирового управления под надзором глобального парламентского органа. К таковым относятся введение единого налогообложения для многонациональных корпораций, создание глобальной резервной валюты и системы налогообложения, учреждение глобального антимонопольного органа, расширение мандата Международного уголовного суда, формирование глобальных сил уголовной полиции и постоянных миротворческих сил ООН, создание стратегических глобальных продовольственных резервов.

Третья часть представляет собой возможный эволюционный путь к созданию мирового парламента и демократическому глобальному правовому порядку. В первую очередь имеются в виду вопросы учреждения Парламентской ассамблеи ООН, выборов ее членов и, в частности, распределения мест. Мы делимся размышлениями о глобальной

конституции, сравниваем принципы международного и мирового права и пытаемся очертить контуры исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти новой всемирной организации. Наконец, мы обсуждаем основные условия и движущие силы перехода к глобальной демократии, подробно рассматривая космополитическое движение и другие факторы, которые, вероятно, должны сыграть в этом процессе заметную роль.

Мы благодарим всех коллег, сторонников и партнеров (многие из них упомянуты непосредственно, а их труды цитируются в тексте) за то, что они сопровождали нас на этом долгом пути. За прошедшие годы состоялось бесчисленное количество встреч, дискуссий и мероприятий по всему миру, которые так или иначе помогли оформить наши мысли в эту книгу. Мы благодарны всем, кто внес вклад в обмен мнениями и опытом, а также в развитие идей всемирного парламента. К сожалению, упомянуть каждого не представляется возможным. Мы хотели бы особо отметить Фонд европейских прогрессивных исследований (Foundation for European Progressive Studies) и Фонд работоспособного мира (Workable World Trust; ныне не действует) за поддержку в публикации первого, английского издания этой книги, а также организацию «Демократия без границ» и всех, кто участвовал в ее учреждении. Мы надеемся, что книга будет способствовать серьезным дебатам и обеспечит прочную основу для будущих усилий по созданию мирового парламента. Мы сердечно приглашаем вас присоединиться к этому проекту. Поделитесь книгой с друзьями, коллегами и знакомыми! Поддержите организацию «Демократия без границ», которая ведет эту деятельность! Станьте частью нового космополитического движения!

Дополнительная информация:
www.democracywithoutborders.org

ЧАСТЬ I

ИДЕЯ МИРОВОГО ПАРЛАМЕНТА — ИСТОРИЯ И ПЕРВОПРОХОДЦЫ

Идея создания мирового парламента поднимает вопрос о роли, которую играет в мировом порядке каждая личность. Эта идея основана на убежденности в том, что человеческие существа, несмотря на все их различия, составляют единую семью, охватывающую весь мир. Уже в силу своей принадлежности к человеческому роду все люди без исключения — это граждане мира, обладающие равными статусом и правами. Как таковые они разделяют ответственность за планетарное сообщество и за собственную среду обитания, Землю. Мировой парламент — это политический институт, в котором все люди непосредственно представлены избранными делегатами. Задача этого учреждения — стоять на страже благополучия каждого человека и общечеловеческих интересов. Мировой парламент — производное и символ самоопределения и суверенитета человечества в целом, а также основа легитимной мировой государственной системы.

Концепция глобального народного представительства объединяет исторические события и философские течения, которые можно проследить на протяжении веков. По крайней мере, с эпохи Просвещения до наших дней важной динамикой развития было всеобщее стремление человечества к эмансипации, демократии, самоопределению и миру. С учетом числа существующих по сей день автократических режимов идея создания мирового парламента, поскольку он задуман как институт, члены которого избираются на всеобщих, равных и свободных выборах, равнозначна призыву к дальнейшей политической эмансипации и демократизации. В этом смысле идея мирового парламента не только укоренена в универсальных ценностях Просвещения, которое ставило целью, по словам Иммануила Канта, «выход человека из состояния своего несовершеннолетия, в котором он находится по собственной вине», но и продолжает развивать космополитическое измерение Просвещения. Основание мирового

парламента — это главная цель нового глобального просвещения, поскольку она состоит в том, чтобы каждый человек мог стать равноправным гражданином в условиях мирового правопорядка. Строительство свободного от дискриминации демократического миропорядка несовместимо со стремлением к гегемонии. Так, цель состоит и в том, чтобы положить конец проявлениям экономического, политического, социального и расового угнетения, а также покончить с империалистической властью и идеологией. Такова часть универсального проекта вовлечения в «общий мир» и признания основополагающих принципов «равного распределения» и «фундаментального единства человечества», по словам историка и политолога Ахилле Мбембе (род. 1957)[1].

Как отметил Эдвард Саид (1935–2003), один из основателей «постколониальных исследований», история эмансипации и просвещения соотносится с интеграцией, а не с размежеванием[2]. По этой причине усилиям в области политической интеграции отведена в наших рассуждениях ключевая роль. Таким образом, проект мирового парламента стремится к упразднению вековой правовой парадигмы суверенитета — главного препятствия для развития сообществ. Согласно традиционным воззрениям, истоки этой парадигмы следует искать в Вестфальском мире 1648 года, заключенном после того, как почти треть населения Центральной Европы погибла в Тридцатилетней войне и целые страны обезлюдели. Предположительно, европейскими державами было достигнуто соглашение о «международном праве», основанном на взаимном признании суверенного равенства и независимости правителей, исключительной юрисдикции над территориями, принципах невмешательства, балансе сил и сосуществовании различных конфессий. Такое представление договора и его содержания исторически неточно, если не откровенно ложно[3]. Нормы, которые принято отождествлять с Вестфальскими соглашениями, стали результатом процессов, происходивших постепенно, на протяжении по меньшей мере двух столетий. Более того, до и после Вестфальского

мира международное право было в значительной степени фикцией. Все государства, а тем более могущественные державы соблюдали эти принципы только в той степени, в какой это представлялось необходимым или удобным. Правители, в сущности, формировали и толковали международное право в свою пользу. Разумеется, «международные сообщества не были прерогативой христианской Европы», как отмечает политолог Хендрик Спруйт (род. 1956) в книге о восточноазиатском, синоцентричном миропорядке, об исламских империях и о политических образованиях Юго-Восточной Азии с ранних времен до конца XIX века. Исключение их из развивавшейся Вестфальской системы, отметил Спруйт, было в первую очередь связано со стремлением европейских держав утвердить идею собственного «цивилизованного ядра», то есть со стратагемой «легитимной империалистической политики» в отношении остального, «нецивилизованного» мира[4]. В частности, как показал Энтони Анги (род. 1961), доктрина суверенитета была сформирована таким образом, чтобы исключить из канонов права неевропейцев в колонизируемых землях и узаконить подчинение «нецивилизованных народов»[5]. Саид справедливо предостерегает, что, хотя европейский экспансионизм стоит в истории особняком, стремление к суверенитету, господству и доминированию, вероятно, присутствует во всех «национально определяемых культурах»[6].

Если изначально суверенитет считался личным качеством феодалов и монархов, то в ходе Американской и Французской революций в XVIII веке он эволюционировал в «суверенитет народа» во внутренних делах и в суверенитет современного государства во внешних сношениях. Таким образом, современное государство беспрепятственно приняло и усвоило наследие монархий. Дальнейшее развитие исторически незавершенного Просвещения в глобальную эпоху должно ставить целью выход человека за границы суверенных национальных государств, формирование глобальной гражданственности, основ управления и демократии в ясно

структурированных глобальных общественных структурах, когда это необходимо, и успешный переход от международного права (т.е. права, регулирующего отношения между национальными государствами) к космополитическому мировому праву. Мировое право, в отличие от международного права, означает действительные характеристики права, к каковым относится универсально обязательное правовое определение посредством законодательства, обязательное рассмотрение споров в судах и необходимые средства для приведения судебных постановлений в исполнение. Таким представляется истинный фундамент поствестфальского демократического правопорядка. Мы уделяем особое внимание первому из этих аспектов и, соответственно, законодательному институту.

Цели создания мирового парламента тесно связаны с современной проблематикой и со стоящими перед человечеством задачами. Для понимания этого важно иметь четкое представление о философских корнях и об историческом измерении проекта. В настоящем разделе представлен исторический обзор рассматриваемых идей со времен их возникновения до наших дней.

Примечания

[1] *Mbembe A.* Critique of Black Reason. Durham: Combined Academic Publ., 2017. P. 176–177.

[2] *Said E. W.* Culture and Imperialism. Vintage, 1994. P. xxxiii.

[3] См.: *Osiander A.* Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth // International Organization. 2001. No. 55 (2). P. 251–287.

[4] *Spruyt H.* The World Imagined: Collective Beliefs and Political Order in the Sinocentric, Islamic and Southeast Asian International Societies. Cambridge University Press, 2020. P. 6, 8, 287.

[5] *Anghie A.* Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2005. P. 29–30, 311–313.

[6] *Said E. W.* Culture and Imperialism. P. 16.

1

От древности до Канта: космополитизм, суверенитет и идея общественного договора

Один из основополагающих принципов, на которых зиждется идея создания мирового парламента, заключается в восприятии Земли как единого дома всех жителей планеты, пользующихся равными правами в качестве граждан мира. Таково институциональное отражение космополитизма, мировоззренческие следы которого в различных проявлениях можно на протяжении тысячелетий обнаружить в самых разных регионах и культурах мира. Ядро современного космополитического мировоззрения составляет выраженная солидарность с людьми во всем их многообразии, с человечеством и жизнью на Земле в целом, а также признание их принадлежности к планетарному единству. Это мировоззрение инклюзивно и не опирается на дихотомию «мы — они», типичную для процессов формирования групповой идентичности[1].

Космополитизм в Древней Греции

Корни космополитизма в западной философии традиционно возводятся к философу Диогену Синопскому (ок. 400–323 до н. э.), который, когда его спросили о родном городе, будто бы ответил, что он «космополит» — гражданин мира. То обстоятельство, что на протяжении столетий исследователи толковали это слово различными способами, отражает множественность и амбивалентность его употребления. В греческой политической культуре того времени человек обычно отождествлял себя с неким полисом или городом[2]. Согласно Гарольду Болдри (1908–1984), исследователю античной эпохи, Диоген едва ли, вопреки распространенному мнению, выражал таким образом любовь к человечеству. В контексте мировоззрения киников, вероятно присущего

Диогену, эту фразу следует понимать как выражение индивидуальной независимости и отчужденности от всяких форм преданности[3]. В посвященной этому предмету книге Болдри подчеркивает, что идеи общечеловеческого единства в древнегреческой философии не поддаются однозначному истолкованию. Это связано и с отрывочностью, и с неполнотой литературных данных, часто ограничивающихся вторичными источниками, как в случае с философским творчеством Диогена[4].

Важную, хотя и не менее неоднозначную роль в развитии космополитизма сыграл современник Диогена Александр Македонский (356–323 гг. до н. э.), который объединил под своей властью Грецию, Персию, Малую Азию и Египет, а позже расширил свою империю вплоть до Индийского субконтинента. В своем очерке по истории космополитизма Петер Кульмас (1914–2003) пишет, будто Александр первым высказал мнение, что всех людей следует рассматривать как «братьев и родственников». Согласно его взглядам, «империя рода человеческого» должна охватить множество народов и стран[5]. Александр, как считается, продвигал идею, что «Земля, пригодная для жизни», станет «отечеством для всех». Как утверждает историк античности Александр Демандт (род. 1937), Александр Македонский, по словам Плутарха (ок. 46–127 гг. н. э.), видел себя «арбитром и распорядителем судеб человечества», задачей которого было «соединить всех людей в единое тело и смешать народы в гигантской чаше дружбы», «сливая их в единую семью». Его философия основывалась на идее, что все люди, греки и «варвары», равны[6]. Но хотя Александр, возможно, не хотел, чтобы персы и другие покоренные народы воспринимали его чужеземным правителем, действительность была иной. Включение народов в состав его империи было достигнуто военной силой. По словам Болдри, оценка Александра как «поборника человеческого единства и братства» имеет шаткие основания[7].

В философии стоиков, как представляется, идея «космоса», охватывающего все человеческое сообщество и единство жизни как таковой, укоренилась около 300 г. до н. э. Такой взгляд на вещи был противоположен сепаратизму и своеобразному местничеству древнегреческого мира, который после крушения империи Александра оказался поделен между враждующими городами-государствами. В этих обстоятельствах Зенон Китийский (334–262 гг. до н. э.) опубликовал труд «Государство» — книга не сохранилась, но мы знаем о ней благодаря комментариям античных авторов. Плутарх заключает, что вызывающее всеобщее восхищение «Государство» Зенона можно охарактеризовать одним основным принципом: желательно, чтобы «все обитатели нашего мира жили, не разделяясь по собственным законам справедливости на отдельные города и общины, но чтобы мы считали всех людей принадлежащими к одной общине и одному государственному устройству»[8]. Идея, что «все мироздание должно восприниматься как единый город, вмещающий и богов, и людей», как позже выразился Цицерон (106–43 гг. до н. э.)[9], не имела определенного политического смысла и не обязательно подразумевала всемирное государство. Тем не менее, отмечает Кульмас, «светское по сути и уникальное в исторической перспективе достижение стоиков состояло в проецировании сообщества граждан, воплощенного в полисе, на все человеческое сообщество и, следовательно, в придании ему универсального характера»[10].

В одном из диалогов Цицерона высказывается мысль, что человеческая солидарность и общая ответственность распространяются на все человечество. Утверждается, что человек «по одной только причине своей принадлежности к людскому роду не должен восприниматься чужаком со стороны другого человека». Каждая личность родственна человеческому сообществу. Естественный долг каждого состоит в том, чтобы «ставить общие интересы человечества выше собственных»[11]. Как отмечает исследователь античности Клаус Бартельс (род. 1937), этот диалог достигает кульминации в идее

преступления против человечества и в поразительно современной гипотезе, согласно которой люди имеют долг не только перед современным сообществом людей, но и перед будущими поколениями. Всякий, кто жертвует общими интересами или благополучием во имя собственных интересов или благополучия, заслуживает такого же наказания, как и «изменник родины». Позже в том же диалоге говорится, что необходимо предпринять шаги в целях обеспечения благополучия «поколений, которые будут жить в последующие эпохи»[12].

Идея демократического мирового сообщества была выражена и Филоном Александрийским (ок. 25 г. до н. э. — ок. 50 г. н. э.), одним из наиболее известных представителей еврейского эллинизма. Существуют города двух видов, писал он в ученом трактате, и один из них лучше другого, причем именно тот, «который имеет демократическое правительство и конституцию, предусматривающую равенство и основанную на праве и справедливости»[13]. Конечная цель возвышения и падения народов и государств, рассуждал он в другом тексте, состоит в том, «чтобы однажды весь мир мог стать как один город и наслаждаться самой прекрасной из конституций [устройством], демократией»[14].

Истоки космополитизма в Азии

Космополитическая мысль встречается и за пределами культурных границ Древней Греции, причем с самых ранних времен. Например, в сборнике древнетамильской поэзии «Пуранануру», относящемся к «литературе Санги» (между 100 г. до н. э. и V в. н. э.), в стихотворении Каньяна Пунгундранара встречается строчка «Yātum ūrē yāvarum kēḷir», выражающая мысль о том, что каждое место на земле — общий дом для всех, то есть в буквальном переводе «каждый город — твой город, и все [люди] — твои родственники»[15].

В индуистских Упанишадах, которые отчасти восходят к еще более древней эпохе, и в других древнеиндийских текстах на санскрите содержится философская концепция «Васудхайва

Кутумбакам», что означает «весь мир — одна семья»[16]. Наиболее ярким примером служат два стиха из Маханараяны-упанишады, которые гласят, что «только малые мужи проводят различие, говоря: один — родственник, другой — чужак. Для тех, кто живет великодушно, весь мир — одна семья»[17]. Тем не менее древнеиндийский политический строй был раздроблен на сотни небольших династических государств, отношения между которыми характеризовались враждебностью. Динамика этих межгосударственных отношений и вопросы суверенитета составляли предмет древнеиндийской политической мысли. По словам правоведа Чарльза Генри Александровича (1902–1975), полимат и брахман Каутилья (375–283 гг. до н. э.) в трактате «Артхашастра» описал анархическое «сообщество суверенов в кругу государств», называемое «мандала», которое остается нестабильным и «вне орбиты закона» до тех пор, пока не появится правитель, которому в качестве верховного сюзерена удастся подчинить всех остальных «и заменить децентрализацию универсальной империей»[18]. Индийский социолог Беной Кумар Саркар (1887–1949) указал, что индуистская политическая мысль создала «несколько категорий для выражения одной и той же идеи мирового государства или универсального суверенитета»[19]. По сути, все они основывались на представлении о том, что сильнейший правитель будет навязывать имперский порядок другим правителям как своим вассалам, и, таким образом, подобно империи Александра Македонского, не отражали космополитическую всеохватность, несмотря на универсалистские устремления.

Обратимся к Китаю. В «Книге обрядов», одном из пяти классических произведений канона, основанного на учении китайского философа Конфуция (ок. 551–479 гг. до н. э.), можно найти идею «датун», или «Великого единения», согласно которой мир должен быть гармонично разделен между всеми поровну[20]. Еще более древней представляется концепция «Тянься», что примерно означает «все под небом» или «ничто вне его». Это учение приобрело значение во времена

династии Чжоу (ок. 1045–221 гг. до н. э.) и включает в себя идею о том, что китайский император объединяет и правит миром как Сын Неба. Во времена династии Чжоу, по мнению китайского философа Чжао Тиньяна (род. 1961), отправной точкой любого политического мышления был мир в целом. Он рассматривался как «высшая политическая сущность», которой должны были подчиняться все остальные политические сущности. Согласно теории «Тянься», которая имеет и современное истолкование, политическая система может претендовать на состояние мира только тогда, «когда понятие внешнего воздействия больше не существует; другими словами, когда ничто и никто не исключены», как объясняет Тиньян. Философ отмечает, что «Дао дэ цзин» (например, в главе 54) также содержит глобальную перспективу[21]. Интересно, что, сравнивая классические концепции космоса и «Тянься», Юйдань Чэнь из Фуданьского университета пришел к выводу, что они «довольно похожи», имеют «некоторые важные общие черты» и предлагают всеобщую перспективу, которую слишком долго игнорировали в современном мире[22].

Философия космополитизма, ориентированная на человека и охватывающая всех людей, является частью основополагающего мифа Кореи, который восходит к 2333 г. до н. э., когда «внук неба» Тангун основал королевство Кочосон и первую корейскую династию. Говорят, что это свершение соответствовало принципу «Хонгик Инган», который означает, что корейцы должны «жить и работать на благо всего человечества»[23]. Как утверждал лауреат Нобелевской премии мира Ким Дэ Чжун, этот принцип содержит в себе фундаментальную демократическую идею, которая прослеживается на протяжении всей корейской истории: люди, а не правители выступают важнейшим субъектом науки управления[24]. «Независимо от социальных преобразований, которые произошли в Европе в эпоху Реформации, Возрождения и Просвещения много веков спустя, идеалы “Хонгик Инган” позволили корейцам иметь просвещенный взгляд на человечество и его связь с Небом», — поясняет Хён Джин Мун, основатель Глобального фонда мира (Global Peace Foundation)[25].

По мнению социолога Ёсио Сугимото, в Японии традиционная концепция кёсэй наилучшим образом выражает идею космополитизма. Этот термин буквально означает «совместное проживание» и имеет экологические и биологические коннотации. Сугимото утверждал, что он, в частности, отражает космополитическую ориентацию, проницая в национальные границы и культуры. Во-первых, это «система ценностей, в которой отдельные лица или группы считают себя гражданами мирового сообщества», а во-вторых, это «стремление развеять этнические предрассудки и стереотипы, гарантировать равные права иностранцам и меньшинствам и содействовать гармоничному сосуществованию, основанному на взаимном уважении к культурному наследию, несмотря на социально-культурные различия»[26].

Космополитизм в средневековом Багдаде

После завоеваний халифов, которые к VII веку создали обширную мусульманскую империю, простиравшуюся от Пиренейского полуострова на западе до реки Инд на востоке, в халифате начался период политической раздробленности, связанный с возвышением региональных династий. В X веке Багдад стал центром вновь возникшего интереса к «интеллектуальному наследию греческой древности» — в среде, «пронизанной духом скепсиса и светскости», по мнению Джоэла Кремера, видного исследователя исламской философии[27]. Одним из наиболее известных философов того времени был Абу Наср Мухаммед аль-Фараби или аль-Фараби (ок. 871–951), которого в исламской традиции называли «вторым учителем» вслед за Аристотелем, которого почитали как первого. В своих трудах аль-Фараби среди прочего затрагивает понятие всеобщего человеческого сообщества, охватывающего весь «обитаемый мир». Однако его сочинения оставляют место для противоречивых толкований. В то время как одни авторы полагают, что он выражал представления о всемирном и светском политическом объединении, другие считают, что

аль-Фараби «со всей вероятностью» имел в виду «обещанное [в священных текстах] мусульманское мировое государство под властью имама Махди», который придет на землю в конце времен[28]. Ясно, однако, что идеи космополитизма витали в воздухе. Сирийский христианский философ-якобит, богослов и переводчик Абу Закария Яхья ибн Ади или Яхья ибн Ади (893–974), у которого с аль-Фараби был один учитель, утверждал, что универсальность разума подразумевает конечное единение человечества. Тот, кто любит совершенство, писал Яхья ибн Ади, должен таким образом «воспитывать свою душу, чтобы питать дружеские чувства ко всем людям», ибо «люди — одно племя, они родственны друг другу, объединены своей человечностью»[29].

Представления коренных народов Америки и Африки

Известны родовые представления коренных народов, передаваемые в культуре из поколения в поколение, которые также отражают космополитическое мышление. В ритуалах народа лакота, принадлежащего к индейским племенам великих американских равнин, важную роль играет формула «митакуйе оясин»[30]. Так, в конце церемонии курения трубки все участники по очереди произносят эти слова, которые означают «все мы родственники, все мы, каждый» (интерпретация вождя Хромой Олень, 1903–1976). По словам праведников народа лакота, это выражение охватывает «всех людей на земле, всех живых существ, вплоть до мельчайшего насекомого, мельчайшего растения»[31]. Оно имеет «глубокое значение» для лакота и подразумевает «утверждение таинственной взаимосвязанности всего сущего», писал антрополог Джозеф Эпес Браун (1920–2000)[32].

Что касается концепций убунту в странах субэкваториальной Африки и сумак кавсай в Андах и в бассейне Амазонки, история не оставила нам надежных источников. Значение

и актуальность этих понятий составляют предмет оживленных научных дискуссий[33]. В современном истолковании многие рассматривают эти учения как вклад коренных народов во всеобъемлющую книгу космополитизма.

Лексема «убунту» принадлежит к южноафриканской языковой семье нгуни, куда входят среди прочих языки зулу и коса. Варианты термина существуют в языках Кении, Танзании, Мозамбика, Конго и Анголы. Нигерийский ученый Майкл О. Эзе сообщает, что чаще всего это слово переводят просто как «гуманизм»[34]. По словам южноафриканского защитника прав человека и англиканского священнослужителя Десмонда Туту (1931–2021), убунту воплощает идею о том, что ни один человек не может существовать в изоляции: «Человек пребывает личностью через других людей». Таким образом, все индивидуальные действия должны рассматриваться в связи с другими и «влиять на весь мир». Человек «с убунту», говорит Туту, «утверждает других» и осознает, что он или она принадлежит к «большему целому», причем он «угнетен, когда унижаются, подвергаются пыткам или угнетению другие»[35]. Таким образом, убунту подчеркивает реляционную сторону космополитизма[36]. В процессе формирования новой Южной Африки — республики после апартеида — понятие «убунту» помогло построить всеобъемлющее национальное представление о «радужной нации», которая объединяет разнородные культуры, расы, память и надежды на будущее[37]. По мнению южноафриканского профессора и основателя неправительственной организации (НПО) «Всемирная сеть убунту» (Ubuntu Global Network) Джона Волминка, эта концепция «привела нас от узких националистических идеологий к широкому и гуманистическому универсализму», к глобальной этике[38]. Как нормативная этическая концепция убунту подразумевает и призывает к «глобальному институциональному порядку», который «служит интересам мирового сообщества всех людей», утверждает Питер Мвипикени, преподаватель Университета Зулуленда[39].

Рассуждая о сумак кавсай, исследователи отмечают, что это выражение использовалось, в частности, амазонским народом кичва задолго до того, как оно приобрело популярность в начале 1990-х годов. Первым, кто обратил на это обстоятельство внимание, был интеллектуал и политик из племени кичва Карлос Витери, который перевел это понятие как buen vivir, или «благоденствие». Он объясняет, что в целостном «космовидении» коренных обществ отсутствует концепция линейного прогресса или развития, которая первостепенна для западного мышления. Вместо этого они стремятся создать и поддерживать материальные и духовные условия для хорошей или «гармоничной жизни»[40]. Концепция благоденствия — buen vivir или vivir bien — соответственно, была включена в конституции Эквадора в 2008 году и Боливии в 2009 году. По словам Марии Фернанды Эспиносы Гарсес, которая занималась социальными исследованиями Амазонии до того, как сделала карьеру в эквадорской и международной политике, в этом понятии заключен «общий знаменатель» многонациональных стран региона. Мария Гарсес, бывший министр иностранных дел Эквадора и президент Генеральной Ассамблеи ООН, утверждает, что vivir bien «включает альтернативное понятие развития, которое не связано с ростом». Увеличение валового внутреннего продукта и чрезмерное потребление «не равнозначно увеличению счастья». Она объясняет, что vivir bien «не монолитная концепция» и что «коренные общины в регионе Анд и Амазонки по-разному ее понимают и сталкиваются с разными проблемами при ее применении». Однако она считает, что «основные принципы сумак кавсай, такие как гармония, сочувствие и доброта, причем не только между людьми, но и по отношению к окружающей среде, должны применяться повсеместно, в глобальном масштабе» и могут «подкрепить идею всемирного парламента», которую она «полностью поддерживает»[41]. Бывший посол Боливии в ООН Пабло Солон подтверждает, что «невозможно принять vivir bien в одной стране» из-за глобальной взаимозависимости. По его мнению, эта

концепция подразумевает «постоянную борьбу за деколонизацию», в частности «освобождение наших умов и душ, которые были угнетены ложными и чуждыми концепциями»[42].

Всемирная республика де Витории

Первая подробная формулировка идеи человечества как псевдогосударственной общности относится к началу европейской колонизации Центральной и Южной Америки. Подобное истолкование человеческого сообщества резко контрастировало с бесчеловечностью испанской конкисты, которая нередко вызывала возмущение в Европе. По словам Бартоломе де Лас Касаса (1484–1566), доминиканского священника, который вел хронику и открыто осуждал зверства испанцев, масштаб их варварства грозил «привести к краху цивилизации» и предвещал «конец света»[43]. По его мнению, все люди, включая индейцев, изначально равны и «поэтому весь человеческий род един»[44]. В том же духе папа Павел III писал в булле Sublimis Deus (1537 г.), что, даже не исповедуя христианскую веру, «индейцы и все другие люди, которые могут быть впоследствии обнаружены», «ни в коем случае не должны быть лишены свободы или права владения своей собственностью», которой они «свободно и законно» пользуются как «истинные люди». Однако в ту эпоху подобные заявления не возымели большого действия.

Богослов-доминиканец Франсиско де Витория (1483–1546), который с 1526 года выступал с лекциями в Саламанкском университете, разработал концепцию res publica totus orbis, сообщества, охватывающего весь земной шар. Известны и другие проекты мирового государства, в частности замысел иерархичной универсальной монархии, предложенный Данте Алигьери (1265–1321). Такая монархия должна была сосредоточиваться вокруг римского христианского императора с безграничной властью[45]. Если первоначально Данте, прокладывая путь для светской политической теории,

утверждал, что церковь и государственная власть должны быть независимы друг от друга, то в конечном итоге он признал верховенство папы[46]. Термин «космополитический» вновь появился в ранней современной Европе в XVI веке, но поначалу в «имперском контексте»[47]. «В отличие от теоретиков универсальной монархии, — пишет исследователь творчества де Витории Йоханнес Тумфарт, — де Витория представляется поборником демократически узаконенной и основанной на плюрализме глобальной политии»[48].

Современному человеку, привыкшему к разделению мира на национальные государства, концептуальный подход де Витории не очень легко понять. Как разъясняет Йозеф Зодер, предполагаемое им сообщество — это «не государство, как другие государства, и не сверхдержава, а просто сумма всего человечества, разделено оно на государства или нет»[49]. Согласно концепции де Витории, государственное сообщество totus orbis («всей планеты») обладает аборигенной, исконной природой. Оно предшествует созданию отдельных политических образований и не может быть упразднено в силу их возникновения. Таким образом, totus orbis может издавать законы, обязательные для всех людей и всех государств. Примечательно, что для этого требуется только согласие большинства. Де Витория, конечно, не объясняет, как именно такие решения со стороны «всего мира» должны приниматься на практике. Во всяком случае, цель или предназначение подобного «естественного сообщества» заключаются в благополучии всех людей.

Коренное сообщество всех людей в концепции де Витории — это отправная точка для организации государства, и каждый человек по природе выступает субъектом международного права, имеющим определенные права при известных условиях. В этом де Витория исходит из тезиса, что все люди, по существу, равны независимо от их религии или других особенностей. Эту точку зрения он сформулировал в начале эпохи глобализации, когда европейцы сталкивались с народами, которые прежде были им совершенно неизвестны.

Согласно доктрине де Витории о международном праве, нехристианские сообщества, подобные тем, что встречаются в Новом Свете, также имеют право на самоуправление и собственность. Поэтому их подчинение власти европейцев неправильно и как минимум требует обоснования[50]. Рольф Грейверт писал: «В то время, когда испанцы убивали ацтеков, уничтожая их империю, Франциск I вступил в союз против Карла V с Сулейманом Великолепным и маврами, а евреи по-прежнему подвергались гонениям, обращение к общечеловеческой природе имело чрезвычайное политическое значение, сохранив его по сей день»[51]. Соглашение между Франциском I и Османской империей 1535 года фактически стало поворотным моментом в истории международного договороведения, как отметил Александрович[52]. В целях достижения взаимных военных и геополитических выгод, прежде всего в их противостоянии дому Габсбургов и Священной Римской империи, союз между Францией и Османской портой фактически отложил в сторону традиционную христианско-исламскую вражду. В извинительной записке папе Павлу III король Франции отметил, что все люди имеют «одинаковое происхождение» и турки тоже относятся к всеобъемлющему «естественному человеческому сообществу», которое не затрагивают «различия в религиозных и культурных традициях» или разделение на государства[53].

Концепции мира при «суверенной власти государства»

В области политической мысли размышления де Витории о космополитическом человеческом сообществе, которое должно предоставить каждому право на свободу передвижения, оставались исключением вплоть до эпохи Просвещения. Уже во времена Данте стрела истории начала отклоняться от идеи сверхнационального политического единства. В начале XIV века невозможно было представить, что император или папа римский смогут вновь стать универсальной,

объединяющей силой. «Сплоченность христианского мира все больше разрушали претензии отдельных правителей на независимость», — пишет Майя Брауэр в истории мирового федерализма[54]. Исламский мир также стал фрагментированным, а один из его важнейших культурных центров, Багдад, опустошили монголы в 1258 году. В процессе эволюции от Средних веков к Новому времени монархи и другие правители на протяжении нескольких поколений все упорнее стремились подчинить себе максимально однородные земли. Французский политический философ Жан Боден (ок. 1529–1596) сформулировал концепцию суверенитета как важнейшую цель новой государственной власти. По мнению Бодена, суверенный правитель — это владелец всех вооруженных сил на своей территории, он независим от других, особенно от императора и папы, и признает над собой только власть Бога. «Главная характеристика суверенного величия и абсолютной власти, — писал Боден в 1583 году, — заключается в праве навязывать законы всем подданным без их согласия»[55]. Эта идея, наряду с развитием и распространением административных институтов, привела к постепенному формированию отдельных «суверенных» территориальных государств.

Природа суверенитета и его носителя превратилась в важный предмет споров. Пониманию Бодена противостоял кальвинистский философ права Иоганн Альтузий (1557–1638), в котором некоторые авторы видят самого важного мыслителя — федералиста эпохи[56]. В своем главном труде «Политика» (1603 г.) Альтузий утверждал, что не существует такого понятия, как абсолютный и неделимый суверенитет, олицетворяемый одним правителем. Скорее, политика основана на объединениях людей, которые образовались в силу явного или молчаливого соглашения «с целью установления, развития и сохранения совместной жизни». «Так называемые права суверенитета», по мнению Альтузия, принадлежат высшей «всеобщей ассоциации», которая берет свое начало в народе и членах содружества, в частности в городах и провинциях. Эти права не собственность короля; они

предоставлены и осуществляются им лишь «на определенных условиях», утверждал Альтузий[57]. Его подход, согласно которому суверенитет может принадлежать верховному политическому образованию, состоящему из составных частей, и это образование может делегировать часть своих суверенных прав другим органам, стал крупным концептуальным прорывом. В частности, Альтузий помог исследователям лучше понять многоуровневую структуру и взаимосвязи властных институтов в Священной Римской империи, разделенной на сотни имперских владений[58]. Теория Альтузия, в принципе, не исключает универсального объединения, охватывающего весь мир, хотя сам он, похоже, об этом не задумывался.

«На протяжении столетий концепция великого сообщества народов подменялась моделью ассоциации суверенных монархов, которые согласовывают правила мирного разрешения споров и общий ответ на акты насилия, совершаемые отдельными членами» — так Брауэр резюмирует исторический период после Данте[59]. Перед лицом продолжающейся османской экспансии в Европу с XV века и осад Вены 1529 и 1683 годов идея объединения христианских сил против «турецкой угрозы» составляла важную часть политических планов эпохи, часто придавая им империалистическую направленность. Одним из примеров следует считать план «вечного и всеобщего мира между народами Европы», который с 1711 года по частям и в нескольких версиях выдвигал французский дипломат аббат Кастель де Сен-Пьер (1658–1743). Предложенный им христианско-европейский союз государств, предполагавший наличие арбитражного суда и общей армии, не включал Османскую империю. В третьем томе сочинений, посвященных этому проекту (1716 г.), он описывает «изгнание турок» как «настоятельную необходимость»[60].

Многочисленные предложения о создании международных мирных союзов обычно предусматривали проведение регулярных конгрессов и ассамблей. Эти собрания имели мало общего с мировым парламентом в смысле космополитического и демократического народного представительства,

осуществляемого независимыми делегатами. Как правило, предполагалось учреждение ассамблеи, состоящей из делегатов аристократических правителей, связанных указаниями сюзеренов. Так было с предложением Сен-Пьера, а также с концепцией мира Эмерика Крюсе (1590–1648), которая отличалась своим экуменическим подходом, в частности охватывая исламский мир. Например, согласно трудам Сен-Пьера и Крюсе, конгрессы этих правителей должны быть способны принимать обязательные решения для поддержания мира между государствами, вплоть до определения общих санкций против нарушителей мира. Это не имело никакого отношения к представительству «субъектов» их правления в международном праве. Если в этих мирных планах и упоминался парламент, то, как правило, в досовременном смысле — как простой совет представителей заинтересованных сторон, в частности суверенных правителей. Термин «парламент» происходит от старофранцузского parlement, которое буквально означает «переговоры» или «собеседование».

Идея общественного договора у Гоббса и Локка

В эссе 1693 года о модели мира для Европы основатель Пенсильвании Уильям Пенн (1644–1718) утверждал, что суверенитет правителей не будет ограничен гарантией коллективной помощи, а, напротив, укрепится за счет усиления мер защиты от взаимных нападений. Пенн считал концепцию «суверенного равенства» правителей наивной. Он предполагал, что в предложенном собрании представителей суверенов голоса будут взвешиваться в соответствии с экономической мощью, чтобы отразить в собрании «неравенство между правителями и государствами» и сделать участие в нем более привлекательным для крупных держав. В 1710 году Джон Беллерс (1654–1725), друг Уильяма Пенна и, подобно Пенну, квакер, также предложил образец мироустройства, предусматривающий взвешенное голосование. Однако в качестве основы для взвешивания он использовал численность

населения. Беллерс одним из первых обратился к правам подданных в контексте рассмотрения федерации государств: «…с согласия Генерального совета [союза государств] <…> должен быть установлен порядок и регулирование между суверенами и подданными, чтобы препятствовать, с одной стороны, угнетению и тирании правителей, а с другой стороны, беспорядкам и мятежам подданных»[61]. Приходится мириться с тираническим государем, почти за сто лет до этого писал Крюсе, так же, как «принимаешь неурожайный год, надеясь на лучшие времена»[62].

Трудами «Философские основания учения о гражданине» (1642 г.) и «Левиафан» (1651 г.) Томас Гоббс возвестил конец легитимации политического правления правом божественного происхождения в политической философии. На смену пришла теоретическая концепция договорного обязательства личности, идея общественного договора. Гоббс сконструировал гипотетическое естественное состояние, в котором ввиду конкурентных отношений, присущих, согласно Гоббсу, волчьей природе человека, а также взаимного недоверия, эгоизма и страха в отсутствие всеобщей власти, способной силой установить справедливость и закон, преобладает анархическая «война всех против всех». Чтобы избежать всеобщего состояния «небезопасности», посредством взаимного договора между всеми членами человеческого сообщества учреждается государство с абсолютным правителем и монополией на применение силы. Этот договор вступает в силу, как только большинство дает на него согласие. Таков уникальный и необратимый гипотетический акт, из которого Гоббс выводит неограниченную власть абсолютного суверена, долженствующего быть непобедимым, как Левиафан — морское чудовище из Ветхого Завета.

В 1649 году гражданская война в Англии между парламентскими силами, сплотившимися вокруг Оливера Кромвеля, и роялистами, поддерживавшими Карла I, закончилась казнью короля и упразднением английской монархии (которая была восстановлена в 1660 году). Так называемые

левеллеры, представлявшие новое истолкование демократии, сформировали сильное низовое политическое движение внутри революционного лагеря. «Левеллеры были убеждены, что политическое правление проистекает из разумной воли изначально свободных и равных людей посредством договора каждого со всеми», — пишет политолог Ричард Сааге[63]. Вполне в духе философии Иоганна Альтузия левеллеры считали, что отношения между правителями и подданными создаются и поддерживаются людьми, а не «природой», как утверждал Аристотель. Гоббс использовал то же понимание для оправдания строгого абсолютизма. Но теория общественного договора, которая лежит в основе этого учения, также сделала возможной радикальную переоценку вопроса о легитимном государственном правлении и его отношении к личности. «История современного государства — это история укрощения Левиафана посредством прав человека и рационального права, посредством верховенства права в государстве, посредством правового государства и конституционализма, посредством разделения властей и демократии», — пишет Вольфганг Керстинг, профессор философии в Киле[64].

Модель, предложенная Джоном Локком (1632–1704), стала важной вехой в процессе становления современного государства. В «Двух трактатах о правлении», опубликованных анонимно в 1689 году, английский философ развил идею общественного договора, использовав ее в качестве отправной точки для деконструкции концепции абсолютной монархии. Он утверждал, что в гипотетическом естественном состоянии люди полностью свободны, равны и независимы. Его основополагающий взгляд на природу человека, в отличие от Гоббса, позитивен. Цель сообщества, основанного на общественном договоре, — это поддержание порядка и защита естественных прав личности, особенно права на жизнь, свободу и собственность. Полномочия государства ограничены служением «общественному благу». «Это власть, которая… не должна иметь права уничтожать, порабощать или преднамеренно разорять подданных», — пишет Локк[65]. Он

размышляет о том, как общественный договор может служить средством контроля над политической властью. Законодательное собрание рассматривается как суверенный орган, «состоящий из представителей, избранных народом на определенное время»[66]. Его законы, принятые большинством, обязательны для всех, в том числе для законодателей и для самого государства. Здесь Локк сформулировал систему народного правления через избранных представителей и принцип верховенства права. Аргументируя необходимость отделения правоприменения, т.е. осуществления монополии на применение силы, от законодательной функции с целью предотвращения злоупотреблений властью, Локк также впервые подчеркнул важность разделения властей. Согласно его концепции, если законодательный орган предал доверие народа и действует против интересов государства, то суверенитет утрачивается и возвращается к народу, который может возобновить общественный договор и заменить законодательный орган.

Идея общественного договора у Гоббса и Локка была в большей степени партикуляристской, чем универсальной, и применялась к конкретным сообществам, а не к основанию мирового государства. Но Гоббс показал, что и на отдельных правителей возможно распространить «анархическое естественное состояние», без закона и порядка. «Что касается обязанностей одного суверена по отношению к другому, которые охватываются законом, обычно именуемым правом наций, мне нет нужды что-либо здесь говорить, потому что право наций и естественное право суть одно и то же», — писал Гоббс[67]. Таким образом, изначальная «война всех против всех», гипотетические отношения между индивидами в естественном состоянии, становится реальностью в отношениях между суверенами, то есть в международной сфере. С этой точки зрения, чтобы гарантировать сохранение своей способности действовать, более того, своего существования в указанных условиях, государства должны прилагать максимальные усилия для собственной безопасности,

предотвращая чрезмерный дисбаланс сил. Следствием этого становится постоянное увеличение числа альянсов и расходов на вооруженные силы, что в свою очередь лишь усугубляет нестабильность. Так, по определению немецко-американского исследователя международных отношений Джона Х. Герца, рождается «дилемма безопасности».

Подобное понимание международных отношений лежит в основе большинства концепций мира в соответствии с международным правом и продолжает оказывать влияние и сегодня. «Признаем же, — писал Сен-Пьер, призывая к созданию европейской федерации в начале XVIII века, — что державы Европы находятся друг с другом в состоянии войны и что все отдельные договоры между ними носят характер временного перемирия, а не настоящего мира»[68]. Прочный всеобщий мир, достигнутый посредством баланса сил, — это лишь «плод воображения», писал Кант в 1793 году.

Общественный договор и «народное государство» фон Вольфа

Логическим шагом в развитии философской мысли стала идея общественного договора как выход из международного «естественного состояния» посредством формирования суверенной общей политии, объединяющей все государства. В примечательном исследовании космополитических моделей всемирного государства швейцарский философ Фрэнсис Шеневаль называет Христиана фон Вольфа (1679–1754) первым автором, применившим теорию общественного договора в качестве разумного обоснования всемирного государства (Völkerstaat, или «народное государство»), и, следовательно, первым, кто провозгласил «переход к наднациональному в философии международного права»[69]. Согласно анализу Шеневаля, философская концепция, выдвинутая фон Вольфом в 1749 и 1750 годах, стала важной вехой в эволюции космополитических моделей мирового порядка. В вольфовской

абстрактной концепции общественного договора, которая распространяется на все уровни общественного взаимодействия, фон Вольф (согласно Шеневалю) очерчивает универсальное сообщество, основанное на сотрудничестве между людьми, civitas maxima («высшее государство»), цель и предназначение которого состоит в благополучии всех людей и которое в конечном итоге ведет к демократически образованному Völkerstaat («народному государству»). Фон Вольф не только преобразует теорию общественного договора, а значит, преодолевает теорию божественного права, но также — возможно, впервые после де Витории — возрождает в своей модели международного права идею сообщества всего рода человеческого. Согласно фон Вольфу, societas magna («великое общество»), а также заключенные в нем права человека служат фундаментом всего последующего общественного развития[70].

Шеневаль поясняет, что доводы фон Вольфа в пользу Völkerstaat следуют логике теории общественного договора и ставят целью заложить основы всеобщей правовой системы. Фон Вольф показывает, что обоснование института правительства в теории общественного договора не может ограничиваться уровнем национального государства, так как в этом случае правительство попросту растворится в «естественном состоянии», присущем современным международным отношениям. «Следовательно, договорные отношения, ограниченные национальным уровнем, лишены единства и связности, потому что на уровне международного права они противостоят собственным принципам», — пишет Шеневаль[71]. Логическим образом теория содержит необходимость дальнейшего слияния государств в экстраординарное Völkerstaat, или сверхгосударство. Шеневаль заключает: «Фон Вольф выступал за федеративное сверхгосударство, которое могло быть образовано посредством заключаемого договора между отдельным государством и группой государств, а также группой и отдельным государством, — сверхгосударство, в котором ассамблея представителей отдельных государств, то есть

сенат народов, принимала бы обязательные к исполнению законы по принципу мажоритарного правления, законы, на которые налагаются ограничения в силу признания единства всего человечества, опирающегося на принципы естественного права и определенные основные законы»[72]. Однако такая система не породит всемирного Левиафана — как раз потому, что фон Вольф предусматривает многоярусную и функционально дифференцированную концепцию суверенитета, при котором возникшее сверхгосударство наделено только теми полномочиями, которые предоставлены государствами-членами и которые считаются необходимыми для выполнения его, сверхгосударства, обязанностей. Фон Вольф осознает, что народного государства все еще не существует, это социальный миропорядок, стремиться к которому надлежит на протяжении всей человеческой истории.

Космополитический замысел Канта

Космополитическое мышление достигло пика в философском творчестве Иммануила Канта (1724–1804). В эссе «Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане», опубликованном в 1784 году, Кант, следуя теории общественного договора, обрисовал, как мировая история ведет к «гражданскому союзу человеческого рода» в рамках «правовой конституции»[73]. В знаменитом эссе «К вечному миру» 1795 года Кант писал, что с универсалистской точки зрения естественное состояние может быть преодолено только при условии объединения трех элементов гражданской конституции, а именно: прав гражданства внутри нации, международного права между государствами и космополитических прав, где индивиды и государства «могут рассматриваться как граждане одного мирового государства (jus cosmopoliticum)»[74]. Аналогичным образом концепция мировой республики у Канта никоим образом не отменяет государства, а, скорее, превращает их в составные части, в «граждан» высшего мирового

конституционного порядка.

Однако Кант признавал ряд препятствий на пути идеального «народного государства» (Völkerstaat) с тремя его элементами, необходимыми для преодоления состояния войны, полагая, что таковое не может быть установлено немедленно, а эволюционирует постепенно, путем «непрерывного сближения» и «постепенных реформ»[75]. Во-первых, он считал, что распространение такого союза государств на обширные территории в конце концов сделает невозможным всякое управление[76]. Во-вторых, он ссылался на потенциальную опасность деспотизма[77], поскольку большинство государств сами по себе оставались автократическими. Но решающим фактором стала его убежденность в том, что государства, то есть правители его времени, не будут готовы отказаться от «естественного состояния» ради создания общего республиканского «народного государства». Поэтому в качестве первого практического шага и как единственно возможный вариант он рассматривал федеративный союз государств. «В соответствии с разумом в отношениях государств между собой не может быть никакого другого способа выйти из свободного от закона состояния постоянной войны, кроме как отречься, подобно отдельным людям, от своей дикой, то есть не основанной на законе свободы и подчиниться публичным законам. Таким путем возможно образовать (разумеется, постоянно расширяющееся) государство народов (civitas gentium), которое в конце концов охватит все народы земли. Но, исходя из своего понятия международного права, они решительно не хотят этого, отвергая тем самым in hypothesi то, что верно in thesi. Вот почему не положительная идея мировой республики, а (чтобы не потерять все) лишь ее негативный суррогат, то есть федерация, отвергающая войны, существующая в действительности и постоянно расширяющаяся, способна сдержать это враждебное праву стремление к войне. Но даже и тогда сохранится постоянная опасность проявления этих склонностей»[78]. Предлагаемая Кантом федерация государств не обладала суверенитетом в том виде,

в каком это подразумевает гражданская конституция, и поэтому представляется неполной. В современных терминах точнее было бы говорить о конфедерации. Ограничение космополитических прав свободой посещения иностранных государств следует понимать в соответствии с философией истории Канта как уступку реальности, в которой правители не пожелают разрешить своим подданным большего. Кант сравнивает нежелание государств подчиняться юридическим и самостоятельно разработанным обязательным правилам с «приверженностью дикарей к их не основанной на законе свободе», которую мы с глубоким презрением считаем грубостью, невежеством и жестоким унижением человеческого достоинства[79].

Конфедерация государств, обрисованная Кантом как возможное, хотя и не полное решение проблемы, соответствует традиционным концепциям мира между народами и не выглядит новаторской. Как справедливо отмечает голландский профессор философии Паулина Кляйнгельд, сегодня взгляды Канта часто понимают неправильно и искажают[80]. Однако, как показывает обзор Иоганна Готлиба Фихте, для его современников было вполне очевидно, что предложенная лига государств должна стать лишь первым промежуточным шагом в выбранном направлении[81]. Если бы предложение Канта исчерпывалось свободной конфедерацией государств, то к настоящему времени его теория мира устарела бы и даже казалась реакционной, не заслуживающей особого внимания[82]. Однако путь вперед подсказывает идея космополитической программы, предусматривающей развитие от конфедерации государств к мировой республике, в которой не только государства, но и народы были бы субъектами человеческого сообщества. Таким образом, догмат абсолютного суверенитета в международном праве был бы упразднен одновременно двумя способами. С одной стороны, разделением суверенитета между отдельными государствами и мировой республикой, а с другой стороны, участием личности наряду с государствами в суверенном сообществе человечества. Кант ничего

не сообщает об институциональной форме, которую должно было принять «государство наций» как воплощение вечного мира, величайшего политического блага. Но поскольку Кант «сделал идею представительства определяющей характеристикой республики, представительство граждан государства его правительством или непосредственно избранными делегатами на наднациональном уровне не было для него проблемой», делает вывод Шеневаль[83]. Таким образом, идея мирового парламента по крайней мере подразумевалась в философии Канта, даже если он не формулировал ее прямо.

Примечания

[1] *Bummel A.* Towards a Planetary Polity: The Formation of Global Identity and State Structures // Expanding Worldviews: Astrobiology, Big History and Cosmic Perspectives / Ed. I. Crawford. Cham: Springer, 2021. P. 325–340.

[2] *Kleingeld P., Brown E.* Cosmopolitanism // The Stanford Encyclopedia of Philosophy / Ed. E. N. Zalta. Stanford University, 2019.
URL: https://plato.stanford.edu

[3] *Baldry H. C.* The Unity of Mankind in Greek Thought. Cambridge University Press, 1965. P. 108–109. См. также: *Sellars J.* Stoic Cosmopolitanism and Zeno's Republic // History of Political Thought. 2007. No. 28 (1). P. 4–7.

[4] Ibid. P. 1–4.

[5] *Coulmas P.* Weltbürger. Geschichte einer Menschheitssehnsucht. Reinbek: Rowohlt, 1990. P. 90.

[6] *Demandt A.* Alexander der Große. München: C. H. Beck, 2012. P. 373, 378.

[7] *Baldry H. C.* The Unity of Mankind in Greek Thought. P. 126, 128.

[8] *Plutarch.* Moralia / Transl. F. C. Babbitt. Cambridge: Harvard University Press, 1936. Vol. IV. P. 397. См. также: *Wildberger J.* The Stoics and the State. Baden-Baden: Nomos, 2018. P. 117–119; *Sellars J.* Stoic Cosmopolitanism and Zeno's Republic.

[9] *Cicero.* On the Republic and On the Laws / Transl. D. Fott. Ithaca; London: Cornell University Press, 2014. См.: On the Laws. I.23. P. 138.

[10] *Coulmas P.* Weltbürger. Geschichte einer Menschheitssehnsucht. P. 114–116.

[11] Цит. по: *Bartels K.* Jahrtausendworte — in die Gegenwart gesprochen. Darmstadt; Mainz: Philipp von Zabern, 2011. P. 74.

[12] Цит. по: ibid. P. 74–75.

[13] On the Confusion of Tongues, Section XXIII (108) // Philo Judaeus. The Works of Philo / Transl. C. D. Yonge. New updated edition. Hendrickson Publishers, 1993. P. 243.

[14] Филон Александрийский. О неизменности Бога. XXXVI (172, 175).

[15] Существуют многочисленные переводы этой строки в различных вариантах. Для данного случая см.: The Four Hundred Songs of War and Wisdom. An Anthology of Poems from Classical Tamil / Eds. and transl. G. L. Hart, H. Heifetz. New York: Columbia University Press, 1999. P. 124.

[16] См., например, басню «Брахман и его хорек» в: *Ṣarman Lakshmīnarayaṇa.* The Hitopadesha: A Collection of Fables and Tales in Sanskrit by Vishnusarmá. Calcutta: Shástra Prakásha Press, 1830. P. 508–509 (Ch. 4. Fable 13).

[17] The Sāmānya Vedānta Upanisad-s / Ed. and transl. A. G. K. Warrier. Madras: Adyar Library and Research Centre, 1991. P. 206–207. Др. перевод см.: 112 Upaniṣads / Transl. Board of Scholars; eds. K. L. Joshi et al. 5th reprint. Parimal Publications, 2016. Vol. 2. P. 264.

[18] *Alexandrowicz C. H.* Kautilyan Principles and the Law of Nations (1965–1966) // The Law of Nations in Global History / Eds. D. Armitage, J. Pitts. Oxford University Press, 2017. P. 35–52; An Introduction to the History of the Law of Nations in the East Indies. Oxford: Clarendon Press, 1967. P. 226.

[19] *Sarkar B. K.* Hindu Theory of International Relations // American Political Science Review. 1919. No. 13 (3). P. 409.

[20] См. также: с. 821.

[21] *Zhao T.* A Political World Philosophy in Terms of All-under-heaven (Tianxia) // Diogenes. 2009. No. 56 (221). P. 8–10.

[22] *Chen Y.* Two Roads to a World Community: Comparing Stoic and Confucian Cosmopolitanism // Chinese Political Science Review. 2016. No. 1 (2). P. 332–333.

[23] См.: Korean Spirit and Culture Promotion Project. The Practice of Hongik Ingan. Lives of Queen Seondeok, Shin Saimdang and Yi Yulgok. Seoul: Diamond Sutra Recitation Group, 2011. P. 7.

[24] *Kim D.-j., Hee-ho L.* Conscience in Action: The Autobiography of Kim Daejung / Transl. J. Seung-hee. New York: Palgrave Macmillan, 2018. P. 300.

[25] *Moon H. J. P.* Korean Dream: A Vision for a Unified Korea. New York; London; Nashville; Melbourne; Vancouver: Morgan James Publishing, 2020. P. 119.

[26] *Sugimoto Y.* Kyōsei. Japan's Cosmopolitanism // Routledge Handbook of Cosmopolitanism Studies / Ed. G. Delanty. Taylor and Francis, 2012. P. 452–462.

[27] *Kraemer J. L.* Humanism in the Renaissance of Islam: The Cultural Revival During the Buyid Age. Leiden: E. J. Brill, 1992. P. vii.

[28] *Hayes J.* Cosmopolitanism in the Medieval Arabic and Islamic World // The Edinburgh Critical History of Middle Ages and Renaissance Philosophy / Eds. A. LaZella, R. A. Lee. Edinburgh University Press, 2022. P. 217–233; *Ali I., Qin M.* Distinguishing the Virtuous City of Alfarabi from That of Plato in Light of His Unique Historical Context // HTS Teologiese Studies/Theological Studies. 2019. No. 75 (4).

[29] Цит. по по: *Kraemer J. L.* Humanism in the Renaissance of Islam. P. 115.

[30] *Powers W. K.* Oglala Religion. University of Nebraska Press, 1982. P. 154–155.

[31] *Lame D., Fire J., Erdoes R.* Lame Deer: Seeker of Visions. Simon & Schuster, 1972. P. 197.

[32] *Brown J. E.* The Spiritual Legacy of the American Indian. Bloomington, Indiana: World Wisdom, 2007. P. xv, 39–40.

[33] См.: *Matolino B., Kwindingwi W.* The End of Ubuntu // South African Journal of Philosophy. 2013. No. 32 (2). P. 197–205; *Cubillo-Guevara A. P., Hidalgo-Capitán A. L.* El sumak kawsay genuino como fenómeno social amazónico ecuatoriano // OBETS. Revista de Ciencias Sociales. 2015. No. 10 (2). P. 301–333.

[34] *Eze M. O.* Intellectual History in Contemporary South Africa. New York: Palgrave Macmillan, 2010. P. 90, 93.

[35] См. интервью в: *Schnall M.* The Elders Speak: Desmond Tutu, Jimmy Carter and Mary Robinson // Huffington Post. 4 May 2010. URL: www.huffpost.com; *Tutu D.* No Future Without Forgiveness. New York: Image, 2000. P. 31.

[36] *Graness A.* Ubuntu and the Concept of Cosmopolitanism // Human Affairs. 2018. No. 28 (4). P. 404.

[37] *Eze. M. O.* Intellectual History in Contemporary South Africa. P. 106, 112, 128, 181.

[38] *Volmink J. D.* UBUNTU: Philosophy of Life and Social Ethics // Building Bridges — Ubuntu and Servant Leadership. Ubuntu Leaders Academy. 2019. P. 53.

[39] *Mwipikeni P.* Ubuntu and the Modern Society // South African Journal of Philosophy. 2018. No. 37 (3). P. 332.

[40] *Cubillo-Guevara A. P., Hidalgo-Capitán A. L.* El sumak kawsay genuino como fenómeno social amazónico ecuatoriano. P. 312–313, 316–317.

[41] Интервью от 24 мая 2022 года.

[42] *Solón P.* 26 Vivir Bien: Old Cosmovisions and New Paradigms // Great Transition Initiative. March 2018. URL: greattransition.org

[43] *Las Casas B. de.* A Short Account of the Destruction of the Indies / Transl. N. Griffin. Penguin Classics, 1992 [1552]. P. 128.

[44] В главе 48 своей «Апологетической истории», опубликованной около 1560 года. Отрывки см.: Witness: Writings of Bartolomé de Las Casas / Ed. G. Gutiérrez. Maryknoll; New York: Orbis Books, 1992. P. 174–175.

[45] *Sullivan M. E.* Is Dante a Cosmopolitan? // Postmedieval. 2018. No. 9 (4). P. 511–523.

[46] *Davis D.* Seeds of the Secular State: Dante's Political Philosophy as Seen in the De Monarchia // Journal of Church and State. 1991. No. 33 (2). P. 340, 344.

[47] *Penman L. T. I.* The Lost History of Cosmopolitanism. The Earyl Modern Origins of the Intellectual Ideal. 1st paperback ed. London et al.: Bloomsbury Academic, 2022. P. 16.

[48] *Thumfart J.* Francisco de Vitorias Philosophie: globalpolitisch, nicht kosmopolitisch // Die Normativität des Rechts bei Francisco de Vitoria / Eds. K. Bunge, A. Spindler, A. Wagner. Stuttgart: frommann-holzboog Verlag, 2011. P. 249.

[49] *Soder J.* Die Idee der Völkergemeinschaft. Francisco de Vitoria und die philosophischen Grundlagen des Völkerrechts. Frankfurt am Main: Alfred Metzner Verlag, 1955. P. 53–55.

[50] Хотя Витория осуждал зверства конкисты, он все же привел один аргумент в оправдание испанской кампании. Он утверждал, что испанцы имели право вмешиваться в дела индейских общин для защиты населения от практики человеческих жертвоприношений.

[51] *Grawert R.* Francisco de Vitoria. Naturrecht — Herrschaftsordnung — Völkerrecht // Der Staat. 2000. No. 39. P. 117.

[52] *Alexandrowicz C. H.* Kautilyan Principles and the Law of Nations (1965–1966). P. 77.

[53] Послание апологетическое Франциска Христианнейшего, короля Франции, к Павлу III, верховному понтифику, в ответ на клевету Карла V, императора. 1542 // Hispanic Digital Library. https://bnedigital.bne.es

[54] *Brauer M.* Weltföderation — Modell globaler Gesellschaftsordnung. Frankfurt am Main et al.: Peter Lang, 1994. P. 26.

[55] *Bodin J.* Über den Staat. Stuttgart: Reclam, 1976 [1583]. P. 31–32, 42.

[56] *Elazar D. J.* Althusius' Grand Design for a Federal Commonwealth // *Althusius J.* Politica / Ed., transl. F. S. Carney. Indianapolis: Liberty Fund, 1995. P. xxxv–xlvi.

[57] Цит. по по: *Osiander A.* Before the State: Systemic Political Change in the West from the Greeks to the French Revolution. Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 436–437. См. также: *Althusius J.* Politica. P. 7, 17, 24, 67, 70–72.

[58] *Dickmann F.* Der Westfälische Frieden. 7th ed. Münster: Aschendorff, 1998. P. 131–134.

[59] *Brauer M.* Weltföderation — Modell globaler Gesellschaftsordnung. P. 27.

[60] *Borner W.* Das Weltstaatsprojekt des Abbé de Saint-Pierre. Diss; Berlin; Leipzig, 1913. P. 31–33.

[61] *Bellers J.* Some Reasons for an European State. London, 1710. P. 19; издание 1723 г., включенное в: Protestant Nonconformist Texts. Vol. 2: The Eighteenth Century / Eds. A. P. F. Sell et al. Ashgate Pub Ltd., 2006.

[62] *Crucé É.* Der neue Kineas // Ewiger Friede. Friedensrufe und Friedenspläne seit der Renaissance / Ed. K. von Raumer, transl. W. Neft. Freiburg: Verlag Karl Alber, 1953 [1623]. P. 314.

[63] *Saage R.* Demokratietheorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005. P. 82.

[64] *Kersting W.* Thomas Hobbes zur Einführung. 2nd ed. Hamburg: Junius, 2002. P. 12–13.

[65] *Locke J.* Two Treatises of Government. 1689. § 135. P. 103.

[66] Ibid. § 154. P. 118.

[67] *Hobbes T.* Leviathan. 1651. Ch. XXX.

[68] *Rousseau J. J.* Auszug aus dem Plan des Ewigen Friedens des Herrn Abbé de Saint-Pierre // Ewiger Friede. Friedensrufe und Friedenspläne seit der Renaissance / Ed. K. von Raumer, transl. G. von Raumer. Freiburg; München: Verlag Karl Alber, 1953. P. 348.

[69] *Cheneval F.* Philosophie in weltbürgerlicher Bedeutung. Über die Entstehung und die philosophischen Grundlagen des supranationalen und kosmopolitischen Denkens der Moderne. Basel: Schwabe & Co, 2002. P. 132–135.

[70] Ibid. P. 172.

[71] Ibid. P. 202.

[72] Ibid. P. 135.

[73] *Kant I.* Idea for a Universal History from a Cosmopolitan Point of View // On History / Ed. L. W. Beck. The Bobbs-Merrill Co., 1963 [1784].

[74] *Kant I.* Perpetual Peace / Transl. M. C. Smith. London: George Allen & Unwin, 1903 [1795]. P. 119.

[75] Ibid. 3rd definitive article; The Metaphysics of Morals. § 61 and conclusion.

[76] Ibid. § 61.

[77] *Kant I.* On the Popular Judgment: That may be Right in Theory, but does not Hold Good in the Praxis // Essays and Treatises / Transl. J. Richardson. London: Richardson, 1798 [1793]. Vol. I. P. 188.

[78] *Kant I.* Perpetual Peace; 2nd definitive article.

[79] Ibid.

[80] *Kleingeld P.* Kant and Cosmopolitanism: The Philosophical Ideal of World Citizenship. Cambridge University Press, 2013.

[81] *Fichte J. G.* Rezension von Zum ewigen Frieden // Philos. Journal. 1796. Vol. IV. P. 81–92 // Johann Gottlieb Fichte's sämmtliche Werke / Ed. J. H. Fichte. Berlin: Verlag von Veit und Comp., 1846. Vol. 8. P. 433; см. также: *Kleingeld P.* Kant and Cosmopolitanism… P. 58.

[82] *Kleingeld P.* Kant and Cosmopolitanism… P. 192.

[83] *Cheneval F.* Philosophie in weltbürgerlicher Bedeutung… P. 620.

2

XVIII век: просвещение, революции и парламентаризм

Американское федеративное государство и представительная демократия

Примерно с середины XVIII столетия дух Просвещения и страстное стремление к свободе исподволь распространялись в человеческом обществе на четырех континентах[1]. Утверждение Диогена о том, что он — гражданин мира, стало своего рода девизом эпохи, нашедшим выражение в том числе в трудах Томаса Пейна, Дэвида Юма (1711–1776), Вольтера и Готхольда Эфраима Лессинга. Разумеется, монархи преследовали свои династические и геополитические интересы, как и прежде, нередко военными методами, однако в воздухе ощущался ветер перемен[2]. «Стены вражды и своекорыстия, разъединявшие страны и народы, пошатнулись. Все умы связаны в настоящее время космополитической связью», — с воодушевлением говорил в своей йенской лекции 1789 года Фридрих Шиллер (1759–1805)[3]. В течение некоторого исторического времени представители буржуазии и интеллектуальных кругов, казалось, действовали, объединив усилия в духе Просвещения и космополитизма. В этом тигле зародилась и впервые получила развитие идея — поистине политическое требование — мирового парламента. Космополитический идеал сочетался с теориями представительства и демократии, которые столь блистательно воплотились в Северной Америке, а позже нашли выражение во Французской революции.

Декларация независимости США 1776 года провозгласила равенство и свободу всех людей — эти идеи впервые, по крайней мере в теории, стали основой государственного порядка. С 1763 года, после победы Великобритании над Францией в войне за господство в Северной Америке, напряженность в

отношениях между Лондоном и колонистами беспрестанно возрастала. «Нет налогам без представительства» — таков был лозунг колонистов, тщетно пытавшихся добиться представительства в английском парламенте. Американцы утверждали, что если правительство посягает на неотчуждаемые права человека, как это делал английский король Георг III (1738–1820), то колонии получают право на восстание. В последовавшей Войне за независимость колонисты избавились от власти английской короны и объявили о наступлении новой эры, novus ordo seclorum («порядок новой эпохи»). В этом было их значимое преимущество — они могли начать с чистого листа. «Мы имеем все возможности и всемерно поощряемы учредить самую благородную, чистейшую конституцию на Земле. В наших силах создать мир заново», — провозгласил Томас Пейн[4]. С принятием в 1777 году Статей Конфедерации (Договора об образовании конфедерации тринадцати штатов США) тринадцать бывших колоний учредили свободную конфедерацию, которая не имела контроля над суверенитетом отдельных штатов, даже в вопросах внешних сношений или торговой политики. Резолюции общего действия почти не применялись и, соответственно, не были эффективны. Так, например, оказалось невозможным создать единую экономическую зону. В погоне за собственными интересами штаты разделились и вступили в конфликт. В конце концов федералисты одержали верх. Так, в соответствии с конституцией, принятой 17 сентября 1787 года, Соединенные Штаты Америки были основаны как подлинно федеративное государство. Законодательная власть в новой и весьма обширной федерации, граждане которой главным образом происходили из разных стран Европы, была закреплена за Конгрессом, состоящим из двух палат — палаты представителей, избираемых напрямую (избирательные права предоставлялись только мужчинам) и представляющих общины, и Сената, образованного представителями отдельных штатов, которых избирали законодательные собрания штатов (с 1913 года сенаторы избираются посредством прямого голосования).

Однако новоявленная республика страдала от фатального изъяна — во всех тринадцати штатах сохранялось рабство. Резкое осуждение рабства как «жестокой войны против самой человеческой природы», включенное Томасом Джефферсоном в первоначальный проект Декларации независимости, не вошло в окончательный текст документа. Даже в то историческое время будущее государство революционеров-рабовладельцев, к которым относился и сам Джефферсон, взывая к высоким нравственным принципам, сталкивалось с дилеммой и, согласно аболиционистам, не могло служить в глазах мира образцом свободы[5].

Ранние рабовладельческие протодемократии в греческих городах-государствах (до 300 г. до н. э.) и в Римской республике (до установления принципата в 27 г. до н. э.) основывались на ассамблеях избирателей (мужчин) и были ограничены относительно небольшими городами-государствами. Ссылаясь на эти ранние образцы, Жан-Жак Руссо (1712–1778) в «Общественном договоре» (1762 г.) все еще утверждал, что лишь всенародное собрание (собор) может представлять собой суверенного законодателя, выражающего общую волю. Ввиду того что народный суверенитет неделим и не может быть делегирован представителям, республиканская система реализуема только в небольших государствах. Политолог Роберт Даль (1915–2014) описал постепенную эволюцию в истолковании демократии, от ее исторических корней в городах-государствах до более обширных систем, охватывающих народ, страну и национальное государство, как Вторую демократическую трансформацию в истории[6]. Пример США показал, что демократия, понимаемая как представительная демократия, может быть организована не только на большой территории, но и в новой политической форме федеративного государства. Бенджамин Франклин, например, уже в 1787 году высказал мысль, что новая американская конституция может послужить образцом для «федеративного союза» в Европе[7].

Исторические корни парламентаризма

Соединенные Штаты Америки возвестили новую эпоху в истории представительной демократии. Отцы-основатели США рассматривали свою систему как уникальную ввиду закрепления народного суверенитета в писаной конституции, по своей природе республиканской и федералистской. «Однако ясно и то, — пишет историк Колин Бонвик, — что конституции штатов, а также Конституция США (все они кодифицированы в революционную эпоху и должны рассматриваться в совокупности) многим обязаны опыту других стран, и особенно тому самому британскому конституционализму, от которого пытались уйти американцы»[8]. Развитие парламентаризма, достигшее к тому времени апогея в Конституции США, можно проследить в обществах Средневековья и раннего Нового времени с их иерархическими сословиями. Представители знати, духовенства, а позднее и высших сословий городов смогли добиться определенных прав на участие в политической жизни или по крайней мере права давать советы своим правителям. Членство в сословных собраниях, которые развивались в тот исторический период, было исключительным и обычно базировалось на личных привилегиях, государственной должности, имущественном положении, членстве в гильдии или цехе, которое, в свою очередь, часто основывалось на праве рождения. Члены сословных собраний представляли только свои собственные интересы, а не интересы подданных в целом. Правители часто зависели от сотрудничества и согласия сословных собраний, особенно в вопросах сбора налогов. Развитие сословного представительства и парламентаризма шло трудным путем, с перерывами, откатами и со своими особенностями в каждом регионе.

Первым сословным собранием, учрежденным на долгосрочной основе и наделенным некоторыми полномочиями в отношениях с королем, а также включавшим представителей не только знати и духовенства, но и городов, были кортесы,

созванные в 1188 году Альфонсо IX (1171–1230), королем Леона на Пиренейском полуострове[9]. В обмен на поддержку кортесов, в частности при сборе средств на войну, король обещал им защиту, а также выразил готовность выслушивать их советы «в вопросах войны и мира, пактов и договоров», сообщает политический теоретик Джон Кин в своей истории демократии. Было также согласовано среди прочего, что собрание станет руководствоваться «общими законами», унаследованными от более ранних времен, в частности из Вестготского кодекса («Вестготская правда»). Собрание Леона просуществовало несколько сотен лет, и его примеру последовали соседние королевства, в частности Арагон, Каталония и Валенсия, хотя эти ассамблеи «так и не стали демократическими институтами, даже в том малом смысле, что сословия и монарх были равными собеседниками в обсуждении и принятии решений»[10]. В Вестготском королевстве епископы, собиравшиеся на Толедский собор в V–VII веках, уже пытались ограничить власть монарха, заявлявшего, что его власть получена от Бога[11]. Вестготский кодекс, созданный около 645 года, сохранился лишь фрагментарно. Он содержит элементы верховенства права. Например, один из его постулатов гласил, что «королевская власть» должна «подчиняться величию закона», а в другом рассматривался вопрос о том, «как сдерживать алчность короля»[12].

Развитие парламентаризма в Англии представляет собой особый случай. Англия, по словам политолога Клауса фон Байме, «начиная с позднего Средневековья, то есть системы, основанной на сословиях, была единственной страной в мире, в которой парламентское правление развивалось без существенного перерыва в преемственности»[13]. После завоевания Англии в 1066 году Вильгельм I (1027–1087) начал проводить регулярные консультации с духовенством и поместной знатью, стремясь заручиться их согласием по важным вопросам и, таким образом, превратить их в опору своей власти. После принятия Великой хартии вольностей в 1215 году английский король впервые в истории средневековых монархий

был обязан получать согласие собрания поместной знати для введения новых налогов. С 1295 года представители городов и крупных поселений также принимали участие в работе английского парламента. С 1341 года палата общин собиралась отдельно от дворянства и духовенства. Таким образом, английский парламент стал двухпалатным. В XV веке для нижней палаты, палаты общин, было введено всеобщее избирательное право на основе ценза. К 1619 году, через двенадцать лет после основания Джеймстауна, первого постоянного поселения английских колонистов в Новом Свете, в провинции Вирджиния было сформировано первое собрание выборных политических представителей колонистов в Северной Америке, положив начало становлению американской демократии.

По словам историка Хайнца Шиллинга, длительная эволюция «суверенных» территориальных государств породила «тенденцию среди монархов и князей, занявших вершину средневековой феодальной пирамиды, претендовать на новый суверенитет только для себя и исключить сословия, которые в средневековом государстве были совладельцами публичной политической власти»[14]. Конфликты из-за власти и привилегий между монархами и представителями сословий в течение трех столетий начиная с 1500 года были главным аспектом всех крупных социально-политических противостояний эпохи[15]. Нередко короли попросту отказывались созывать собрание сословий, как, например, Карл I за десятилетие до начала Английской гражданской войны в 1642 году. В конце концов во время революции 1688–1689 годов английский парламент стал носителем государственного суверенитета посредством Билля о правах. Даже если монарх продолжал решать важнейшие политические вопросы и, в частности, принимать решения о войне и мире, отныне для утверждения государственного бюджета ему приходилось добиваться большинства в независимом парламенте.

Космополитизм и Французская революция

События в Англии и идеи Джона Локка не могли не отразиться на Франции, центре абсолютистской монархии. В течение всего XVIII века новые веяния подтачивали авторитет королевской власти. Когда Людовик XVI оказался вынужден созвать французские Генеральные штаты в 1789 году (впервые с 1614 года) для легитимации и проведения налоговых реформ, это воодушевило не только французов, но и людей далеко за пределами Франции. После выборов в Генеральные штаты, во время так называемой Клятвы в зале для игры в мяч 20 июня 1789 года, представители третьего сословия, которое составляло около 98% населения Франции, объявили себя Национальным собранием в целях принятия конституции. Взятие Бастилии 14 июля символически считается днем начала революции. Декларация прав человека и гражданина 1789 года, обнародованная 26 августа, провозгласила равенство и свободу всех граждан и суверенитет народа, а также определила принципы, на которых будет основан новый порядок.

В хаосе революции одним из ключевых вопросов стал вопрос о желательности установления республиканской системы за пределами Франции, т.е. для тех народов Европы, которые продолжали жить под монархическим правлением. Республиканизм «в то время потрясений и исторического рождения современной европейской демократии был еще не партикуляристским, а, скорее, европейским и космополитическим», подчеркивает Шеневаль. В первые несколько лет после революции понятие «нация» не обязательно воспринималось как синоним национального государства[16]. Внешнеполитическая ситуация была решающей. В мае 1790 года Национальное собрание заявило об отказе от завоевательных войн, но революционная лихорадка, вызванная провозглашением права народов на самоопределение, распространялась дальше и все больше тревожила европейские монархии. Людовик XVI обсуждал с ними возможность вооруженного

вмешательства, «чтобы положить конец агитаторам»[17]. В апреле 1792 года начались военные конфликты между Францией и альянсом во главе с Австрией и Пруссией, которые продолжались до 1797 года. В ходе боевых действий Франция оккупировала Южные Нидерланды и Голландскую республику.

Выражая космополитичный революционный дух эпохи, Конвент 26 августа 1792 года за исключительные заслуги перед революцией даровал французское гражданство семнадцати иностранцам, включая Иеремию Бентама, Александра Гамильтона, Джеймса Мэдисона, Томаса Пейна, Иоганна Генриха Песталоцци, Фридриха Шиллера и Джорджа Вашингтона. Среди них был и барон Жан Батист Клоотс, известный также как Анахарсис Клоотс (1755–1794), уроженец прусского Клеве и выходец из семьи голландских католиков. Подобно Пейну, Клоотс жил в Париже и с 1789 года был активным членом Якобинского клуба. В сентябре 1792 года (опять же, одновременно с Пейном) он был избран в Конвент и даже принял участие в разработке французской конституции. Примечательно, что Клоотс — первый человек, явным образом сформулировавший идею мирового парламента, — был революционером, а не философом.

«Республика рода человеческого» Клоотса

В восприятии Анахарсиса Клоотса революция имела универсальный характер и миссию. Он был твердо уверен в необходимости создания мировой республики, начиная с Франции. В труде «Основы конституционной республики рода человеческого» (1793 г.) Клоотс отстаивал радикально индивидуалистическую идею суверенитета. Из прав человека он вывел «взаимоподдерживающий и неделимый суверенитет человеческого рода»[18]. Народы или нации, которые состояли в общении или даже просто знали друг о друге, не могли быть одновременно суверенными. По мнению Клоотса, автономное самоопределение в таком случае становится

невозможным, поскольку закладываются основы для конфликта. Напротив, «республика человечества, — утверждал Клоотс, — никогда не будет в противостоянии с кем-либо, ибо нет сообщения между планетами»[19]. Таким образом, Клоотс отверг развитую его коллегой Пейном в книге «Права человека» (1791–1792) идею о том, что всеобщий мир и процветание могут быть достигнуты, когда все страны установят в качестве формы правления представительную демократию (тем самым Пейн основал «теорию демократического мира», которая обсуждается и сегодня). Суверенитет требует, чтобы все люди были объединены в универсальное сообщество, основанное на правах человека. И это достижимо, учитывая, что все разделяют одни и те же цели свободы, равенства, безопасности, справедливости и защиты собственности и мира от угнетения[20]. По мнению Клоотса, составными субъектами мировой республики могут быть только отдельные лица — из-за неделимости суверенитета. Женщин естественным образом Клоотс относил к «роду человеческому»[21]. В центре мировой республики стоит напрямую избираемый парламент в качестве законодательного органа. Департаменты рассматриваются как вспомогательные административные единицы, одновременно служащие избирательными округами для делегатов парламента. В соответствии со своим замыслом Клоотс предложил, чтобы Франция с ее новой конституцией стала всемирной республикой, к которой все нации, освободившись от монархии, должны присоединиться в качестве департаментов. Его целью был «единый, свободный и мирный мир без рабства». Но, по словам историка Франка Эйби Поульсена, Клоотс строил и политические расчеты. В июне 1791 года Клоотс утверждал, что «немедленное освобождение колоний» будет «политически губительным» для интересов Франции и что с отменой рабства необходимо повременить. Этот подход «кажется циничным и необычным для его в остальном пылкого идеализма», — замечает Поульсен[22].

Закат космополитизма

К великой радости Клоотса, парламент первой в истории Германии демократии — рейнско-германский Национальный конвент, избранный в феврале 1793 года в условиях французской оккупации Рейнгессена и Пфальца, — проголосовал за присоединение только что провозглашенной Майнцской республики к Франции. Однако спустя всего месяц территория республики к западу от Рейна была отвоевана войсками прусско-австрийского союза. Когда наступление переместилось на французскую территорию и французский Национальный конвент был вынужден ввести всеобщую воинскую повинность (Levée en masse), революционные настроения изменились. По настоянию Максимилиана Робеспьера Клоотс и другие иностранцы были арестованы как «предатели революции», осуждены и казнены на гильотине 24 марта 1794 года. В 1970-х годах известный немецкий художник-акционист Йозеф Бойс (1921–1986) иногда использовал имя Йозефанахарсис Клоотсбойс (Josephanacharsis Clootsbeuys) в память о Клоотсе, его идеях и судьбе[23]. Томас Пейн избежал гильотины по счастливой случайности. Поульсен полагает, что имя Клоотса незаслуженно забыто: Клоотс был «блестящим политическим мыслителем», идеи которого «заслуживают серьезного внимания»[24].

Республиканство слилось с ксенофобией и французским национализмом[25]. В пронзительном письме к герцогу Аугустенбургскому от 13 июля 1793 года Шиллер оплакивает упадок Просвещения: «Попытки французского народа заявить о своих священных правах и завоевать политическую свободу… отбросили не только сам этот народ, но и значительную часть Европы на целый век — во времена варварства и рабства. <…> А значит, то были не свободные люди, угнетаемые государством, нет, а лишь дикие звери, которые надели на себя оковы добровольно»[26].

Примечания

[1] *Polasky J.* Revolutions Without Borders. Yale University Press, 2015.

[2] Ibid. P. 333–335.

3 *Schiller F.* Was heißt und zu welchem Ende studiert man Universalgeschichte? 1789.

[4] *Paine T.* Common Sense // Rights of Man, Common Sense and Other Political Writings. Oxford University Press, 1995 [1776].

[5] *Davis D. B.* The Problem of Slavery in the Age of Revolution, 1770–1823. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 1999. P. 10–12, 285–286, 307, 326–328.

[6] *Dahl R.* Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press, 1989. P. 213–215.

[7] Letter of Benjamin Franklin to Rodolphe-Ferdinand Grand. 22 October 1787 // Benjamin Franklin Papers / Ed. The American Philosophical Society, Yale University; digital ed. The Packard Humanities Institute.

[8] *Bonwick C.* The United States Constitution and its Roots in British Political Thought and Tradition // Foundations of democracy in the European Union. From the genesis of parliamentary democracy to the European Parliament / Ed. J. Pinder. Basingstoke: Macmillan Press, 1999. P. 41.

[9] *Zanden J. L., Buringh E., Bosker M.* The rise and decline of European parliaments, 1188–1789 // The Economic History Review. 2012. No. 65 (3). P. 835–861.

[10] *Keane J.* The Life and Death of Democracy. London: Pocket Books, 2010. P. 169–172, 175, 187.

[11] *O'Callaghan J. F.* A History of Medieval Spain. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983. P. 57.

[12] См.: Book II, Title I, Law II and V: The Visigothic Code (Forum Judicum) / Ed. and transl. S. P. Scott. The Boston Book Company, 1920. P. 12, 14.

[13] *Beyme K.* Die parlamentarische Demokratie. 3rd ed. Opladen; Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1999. P. 21.

[14] Schilling H. Aufbruch und Krise: Deutschland 1517–1648. Siedler Deutsche Geschichte. Berlin: Siedler Verlag, 1994. Vol. 5. P. 20.

[15] *Zanden J. L., Buringh E., Bosker M.* The rise and decline of European parliaments, 1188–1789 // The Economic History Review. 2012. No. 65 (3). P. 835–861.

[16] *Cheneval F.* Der kosmopolitische Republikanismus — erläutert am Beispiel Anacharsis Cloots. Zeitschrift für philosophische Forschung. 2004. No. 58 (3). P. 376, 378.

[17] *Tulard J.* Frankreich im Zeitalter der Revolutionen 1789–1851. Geschichte Frankreichs. Stuttgart: DVA, 1989. Vol. 4. P. 90–92.

[18] *Cloots A.* Bases constitutionnelles de la république du genre humain. Paris: L'Imprimerie Nationale, 1793. P. 3.

[19] Ibid. P. 14.

[20] Ibid. P. 35–36.

[21] *Poulsen F. E.* The Political Thought of Anacharsis Cloots: A Proponent of Cosmopolitan Republicanism in the French Revolution. De Gruyter, 2023. P. 152.

[22] Ibid. P. 165.

[23] *Werd G. de.* Vorwort // Anacharsis Cloots — Der Redner des Menschengeschlechts / Ed. Städtisches Museum Haus Koekkoek. Kleve: Boss-Verlag, 1988. P. 7.

[24] *Poulsen F. E.* The Political Thought of Anacharsis Cloots… P. 3.

[25] *Cheneval F.* Der kosmopolitische Republikanismus… P. 377–379.

[26] Letter from Friedrich Schiller to Herzog Friedrich Christian von Augustenburg. 13 July 1793 // Schillers Werke / Eds. E. Nahler, H. Nahler. Weimar: Hermann Böhlaus Nachfolger, 1992. No 26. P. 257–268.

3

От Вены до Гааги: динамика интеграции и межпарламентское движение

В молодых национальных государствах Европы переход от монархии к парламентским формам правления оказался длительным процессом, в котором чередовались стадии революции и реставрации. Так, во Франции конституция 1799 года практически упразднила всеобщие выборы и подготовила почву для военной империалистической диктатуры Наполеона Бонапарта. После поражения Наполеона в Битве народов под Лейпцигом в 1813 году Венский конгресс 1814–1815 годов определил новый порядок в Европе, желая реставрировать монархию. На протяжении целого столетия в Европе и одновременно в Латинской Америке происходило становление суверенных государств[1].

Независимость, объединение и размежевание в Латинской Америке

После того как в 1808 году Наполеон оккупировал Пиренейский полуостров и вынудил короля Испании отречься от престола, вакуум власти послужил причиной открытого восстания в колониях. Тем временем делегаты со всей Испании и с заморских территорий, собравшись на ассамблею кортесов, в Кадисской конституции 1812 года провозгласили, что суверенитет пребывает в парламенте, а не в фигуре короля, так как именно парламент представляет народ. Согласно Кадисской конституции, в Испании учреждалась конституционная монархия с парламентской системой, основанной на всеобщем избирательном праве мужчин. Этот акт открыл двери для «некоего федерального правительства Испанской империи, причем американские вице-королевства получили равный с Испанией статус, права и представительство»[2]. Но

спустя всего лишь год после поражения Наполеона испанский абсолютизм вернулся и конституция была упразднена. Колонии успешно сражались за независимость. Поначалу движение против метрополии сочеталось с объединительными усилиями и образованием республиканских сообществ. Так, в 1816 году в южной части континента были основаны Соединенные провинции Рио-де-ла-Платы. В 1819 году значительные области на севере Южной Америки объединились в централизованное государство, так называемую Великую Колумбию под управлением вождя освободительного движения и основоположника республики Симона Боливара (1783–1830). В 1823 году, спустя два года после провозглашения независимости, центральноамериканские области объединились в Федеративную Республику Центральной Америки. В 1826 году Боливар созвал Панамский конгресс, целью которого было учреждение конфедерации латиноамериканских республик. Однако об избрании целого континентального парламента речь не шла. Согласно Боливару, федерация Нового Света была неосуществимой идеей, так как «Америка разделена разнородными климатическими условиями, географией, противоположными интересами и несхожими характеристиками»[3]. Ассамблея в Панаме в целом оказалась неудачной, а Великая Колумбия, Соединенные провинции Рио-де-ла-Платы и Центрально-Американская республика распались на меньшие независимые государства между 1831 и 1841 годами. Тем не менее уже более двух столетий учреждение парламентских органов регулярно обсуждается в дискуссиях о мирном урегулировании в Европе и мире.

«Народная республика» Сарториуса

В статье 1837 года политолог Иоганн Баптист Сарториус (1798–1844), уроженец французской Лотарингии, выдвинул проект создания всемирной представительной народной республики, где законодательная власть должна быть передана

Сенату, избираемому на всеобщих выборах посредством коллегии выборщиков, «так чтобы облегчить проведение и надзор за выборами»[4]. Каждые шесть лет предполагалось проводить перевыборы 1/3 членов Сената (наиболее старослужащих сенаторов) для обеспечения преемственности. Право законодательной инициативы отводилось регенту, который также избирался путем всенародного голосования. В этом мировом государстве не предусматривалось представительство отдельных государств, каковое регулировалось в рамках договоров между странами. Подобно Клоотсу, Сарториус утверждал неделимость суверенитета, который олицетворен в коллективном, то есть мировом государстве. Однако в рамках собственной «сферы полномочий» национальные правительства должны были оставаться «самовластными». Позитивные конституционные нормы определяли ограничения на власть такого народного государства.

Концепция всемирной интеграции Пеккёра

Важный вклад в развитие представлений о мировом парламенте внес в первой половине XIX века французский социальный философ и экономист Константин Пеккёр (1801–1887). В труде 1842 года, озаглавленном «О мире, его принципах и реализации», он подробно изложил свои соображения о возможных путях создания демократической мировой федерации. Разделенность человечества на государства, утверждал он, выступает «реликтом варварства» и означает — вполне в соответствии с традицией теории общественного договора, — что государство находится «в природном состоянии», а последнее влечет за собой регулярные вспышки вооруженных конфликтов. В труде Пеккёра вопрос о мире тесно связан с так называемым социальным вопросом. Этот тезис следует понимать в контексте исторической эпохи, когда индустриализация и урбанизация, наряду с начинавшимся взрывным ростом населения, вели к массовому

обнищанию наемных работников. Согласно Пеккёру, всеобщее благоденствие напрямую зависит от продолжительности и устойчивости мирного времени. Укрепление экономического взаимодействия между народами и государствами не только служит делу мира, но и содействует росту всеобщего благосостояния. Пеккёр разработал программу интеграции, начало которой должны положить торговые и таможенные союзы. В качестве образца он принял Германский таможенный союз, основанный в 1834 году, который, в свою очередь, вырос из слияния Прусско-Гессенского таможенного союза, Среднегерманского торгового союза и Южногерманского таможенного союза. «Эти частичные слияния, — писал Пеккёр, — могут быть поняты как подготовка к всеобъемлющему союзу, вначале европейскому, позже всемирному»[5]. Посредством постепенного устранения торговых барьеров должна быть создана глобальная система свободной торговли; на пути к этой цели следует избегать торгового дисбаланса на национальном уровне, в исключительных случаях допуская принятие протекционистских мер. Поддерживая идею свободной торговли, Пеккёр тем самым противопоставил свою теорию догме меркантилизма, господствовавшей в практике и теории международных отношений с XVI века, в соответствии с которой правительствам следует использовать инструменты государственной политики для содействия экспорту и ограничению импорта. Фридрих Лист, который также выступал за всемирную свободу торговли, в 1819 году описывал систему меркантилизма как «злосчастное заблуждение, которое ведет к постоянным войнам за богатство». «Я убежден, — писал Лист, — что человечество сможет достичь высшей точки физического благосостояния, а также интеллектуального совершенства, только когда цивилизованные народы на всей Земле смогут, извлекая природные богатства, обмениваться избытком продукта в рамках взаимной свободной торговли»[6].

Однако экономическое сближение представлялось Пеккёру условием необходимым, но недостаточным. Экономическая конвергенция должна была запустить процесс

политической интеграции государств. За экономической интеграцией неизбежно последует «политическая конвергенция»[7]. Такой взгляд на вещи, который мы могли бы назвать динамикой интеграции и который Пеккёр первым в истории использовал в качестве основы для проекта всемирной федерации, не был чудачеством стороннего наблюдателя. К примеру, проект Германского таможенного союза, пишет историк Томас Нипперди[8], который обсуждался на разных уровнях политической иерархии с 1820 года, также вырос из «необычайно дерзновенной политической концепции», если исходить из традиционных прусских воззрений. Так, прусский министр финансов Фридрих фон Моц писал в меморандуме 1829 года королю Фридриху Вильгельму III: «Если в политических науках принято, что импортные, экспортные и транзитные пошлины — это всего лишь следствие разделения между государствами (а это утверждение справедливо), то по той же причине необходимо принять, что объединение государств в таможенный и торговый союз приведет к их объединению в единую политическую систему. И чем более естественно объединение в единую систему таможенных и торговых правил… тем теснее и сильнее будет объединение этих государств в единую политическую систему»[9].

Всемирная федерация и мировой парламент Пеккёра

В отличие от прусского министра финансов, который мечтал об объединении германских государств, включая Австрию, под эгидой Пруссии, Пеккёр задумывался о «полном единении» всей планеты. Все государства и народы, начиная с Европы, постепенно объединятся в мировое государство с мировыми же институтами, не отказываясь, однако, от собственной государственности. Образцом Пеккёру служила федеральная Конституция США. Суверенитет подлежит распределению между отдельными государствами и единым

федеральным центром. Пеккёр подчеркивал, что в ведение федерального государства будут входить вопросы таможенной и торговой политики, обороны, внешних сношений и полицейского надзора. Это означает учреждение федерального дипломатического ведомства, причем министерства иностранных дел государств-членов подлежат упразднению. По достижении федеральным государством универсальности может быть упразднено и само дипломатическое ведомство. То же относится к национальным армиям. Безопасность и правоохранительные функции в федеральном государстве будут возложены на единую «космополитическую полицию». Наднациональная власть должна зиждиться на принципе справедливости, что для Пеккёра тождественно равенству, братству и свободе. Споры будут решаться в суде на основе всемирного права. Органы мирового федерального государства будут учреждаться посредством прямых выборов. Если представительство (то есть демократическое устройство) следует признать наилучшей формой правления в отдельных государствах, то последнее относится и к их союзу. Пеккёр считал идеальным законодательным органом конгресс, непосредственно избранный народом. «Члены такого европейского или космополитического конгресса не должны избираться со стороны законодательной или исполнительной ветви государств, от имени которых выступают таковые депутаты», — писал Пеккёр, подчеркивая необходимость прямых выборов. Если на начальном этапе это невозможно в принципе, то назначенные члены должны быть по меньшей мере «абсолютно независимы»[10]: «Нелепо было бы полагать, что конгресс способен функционировать в качестве высшей власти, если его члены зависимы от воли отдельных государств».

В монархических режимах Пеккёр видел величайшую проблему и препятствие для проекта интеграции. В 1842 году, когда был опубликован труд Пеккёра, в мире существовала (по современным критериям) только одна демократия — США. В свою очередь, династическое правление в отдельных государствах было несовместимо с учреждением наднационального

органа власти. До тех пор пока невозможно свободное избрание конгресса федерального государства на всеобщих выборах, обоснованы опасения, что его решения принесут народам больше вреда, чем пользы. Ибо такой конгресс, как собрание аристократов, будет последовательно принимать решения в интересах правительств, а не граждан. Тогда проект достижения всеобщего мира посредством всемирного конгресса окажется под угрозой из-за «возродившегося альянса королей против народов»[11]. Так или иначе, было понятно, что монархические режимы будут крайне озабочены сохранением своей власти и совершенно не склонны подчиниться наднациональному правительству.

Идеальное решение Пеккёр видел в осуществлении слияния небольшой группы государств с демократическим устройством. При этом к вступлению в такое объединение приглашались все государства независимо от общественного устройства. Однако условием членства должно быть по меньшей мере избрание представителей государств в конгресс федерации на «относительно» всеобщих выборах. Вне всякого сомнения, на первом этапе проект должен был обладать большей притягательностью для малых стран, так как они в наибольшей степени заинтересованы в защите от великих держав. Но постепенно растущий союз, по мнению Пеккёра, станет притягивать и крупные государства. Ввиду того что автократические режимы опасаются изоляции, они, как считал Пеккёр, согласятся на условия представительства во всемирном конгрессе, чтобы получить в него доступ. «Конгресс станет школой свободы и космополитичного представительства, высшими курсами политики для просвещенных масс во всех странах», — писал Пеккёр[12]. Первоначальной целью будет пошаговое объединение Европы в федерацию государств по образцу первой Конституции США. По мере развития цивилизации полномочия и функции лиги могли совершенствоваться до такой степени, что сотрудничество привело бы к формированию федеративного государства с прямыми всеобщими выборами делегатов конгресса.

Каждую страну будет представлять равное число депутатов. Пропорциональность в зависимости от размеров населения противоречила бы принципу равенства государств и вызвала бы недоверие со стороны стран, обладающих меньшим числом мест в конгрессе. Тем не менее Пеккёру представлялась приемлемой и система, при которой великие державы не согласятся на равное число депутатских мест. Они предпочтут преследовать собственные, часто конфликтующие интересы, нежели объединяться против малых государств. Соответственно, относительно небольшое число депутатских голосов может оказаться весьма значительным при определении большинства в конкретных обстоятельствах. Таким образом, интересы малых стран будут учтены ради получения поддержки их представителей.

«Парламент человека» Теннисона

Написанная в 1835 году поэма «Замок Локсли» английского поэта Альфреда Теннисона (1809–1892) увидела свет в один год с книгой Пеккёра. Поэма повествует о солдате, который посещает знакомые с детства места. Он взволнован и испытывает смешанные чувства. Ему является утопическая греза о благодатном будущем человека: среди стран и народов война будет царствовать до тех пор, пока благодаря мировому парламенту и федерации не установится мир.

Till the war-drum throbb'd no longer, and the battle-flags were furl'd
In the Parliament of man, the Federation of the world.
There the common sense of most shall hold a fretful realm in awe,
And the kindly earth shall slumber, lapt in universal law[13].

Но стихает гул орудий с шелестом знамен.
Их сменяет мир всеобщий и союз племен.
Мир настанет вековечный: войны прежних дней
Позабудутся и станут сказкой для детей.

(Перевод О. Н. Чюминой)

Поэма оказала значительное влияние на умы, особенно в англо-американском мире, причем приведенные строки цитируются и поныне. Например, британский историк и политолог Пол Кеннеди (род. 1945), вдохновленный этим произведением, назвал свою книгу 2006 года об Организации Объединенных Наций «Парламент человека» (Parliament of man). Кеннеди пишет, что президент США Гарри Трумэн (1884–1972) часто декламировал эти строки[14].

Долгая борьба за избирательные права

Исторический период, в который Пеккёр и Теннисон опубликовали свои произведения, оказался бурным. Во многих государствах медленно, но поступательно развивались формы народного представительства. Распад средневековой иерархии, сопровождавший рост промышленности, и так называемый «социальный вопрос» подвергли монархические правящие структуры в Европе постоянному давлению перемен. Ключевым вопросом оказалось включение рвавшейся к власти буржуазии в процесс принятия политических решений. Лозунг Американской революции «Нет налогообложения без представительства» стал рассматриваться как актуальный и значимый в новом контексте. Нередко общественные преобразования начинались с учреждения плутократического парламента, основанного на мужском избирательном праве и имущественном цензе. Баланс сил по отношению к короне разнился в зависимости от общества и служил еще одним источником конфликтов. Для большинства реформаторов и революционеров целью было всеобщее избирательное право для мужчин, хотя требование предоставить право голоса женщинам звучало еще в 1791 году, во время Французской революции. Революционерка Олимпия де Гуж (1748–1793) выступала против того, чтобы Декларация прав человека и гражданина, принятая Национальной ассамблеей (Конвентом), на практике касалась только мужчин, и разработала

Декларацию прав женщины и гражданки. В 1793 году де Гуж была казнена. Лишь с конца XIX века избирательное право в государствах мира постепенно освобождалось от таких цензов, как имущественный и налоговый, и стало распространяться в том числе на женщин.

В США, где право голоса входило в юрисдикцию федеральных штатов, ограничения избирательного права на основе налоговых платежей, собственности или расы действовали в некоторых штатах примерно до 1865 года. После Гражданской войны и отмены рабства 15-я поправка 1870 года конституционно запретила отказ в праве голоса по признаку расы или цвета кожи. Однако в бывших конфедеративных южных штатах были приняты так называемые законы Джима Кроу, усилившие расовую сегрегацию и фактически лишившие избирательных прав граждан афроамериканцев. Только в 1965 году Закон об избирательных правах запретил расовую дискриминацию при голосовании. Первые примеры введения всеобщего избирательного права для мужчин в Европе относятся, в частности, к Франции эпохи революции 1848 года и Швейцарии. Отто фон Бисмарк (1815–1898) ввел общее избирательное право в Северогерманском союзе в 1867 году, а в 1871 году оно было принято в новообразованной Германской империи. Бисмарк, вероятно, полагал, что беднейшее сельское население более склонно голосовать за партии монархистов, чем городская буржуазия, поэтому отмена ограничений избирательного права пойдет на пользу сторонникам короны.

Исследовательская программа Polity поставила целью провести анализ всех стран с населением более 500 000 человек с 1800 года по настоящее время и классифицировать их хронологически по форме правления. По последним данным этой программы, из 57 проанализированных государств за 1871 год пять — демократические, согласно принятым критериям: Греция, Колумбия, Новая Зеландия, Швейцария и США. Тридцать шесть были классифицированы как смешанные формы между демократией и автократией, или «анократические» системы, а шестнадцать — как автократические[15].

Парламентаризм и всемирный федерализм в Японии

Следуя указанной классификации, Япония относилась к так называемым анократиям. Важной вехой на пути политического прогресса стало учреждение в соответствии с Конституцией Мэйдзи 1889 года Императорского парламента, первого законодательного собрания не только в Японии, но и во всем Азиатском регионе. Следует отметить, что в начальный период правом голоса обладали только избиратели мужского пола, которые платили в казну налоги выше определенного порога. Одним из активистов «в авангарде демократического движения»[16] и единственным деятелем, выступавшим в ту эпоху за равные права мужчин и женщин[17], был Уэки Эмори (1857–1892), депутат первого японского парламента. Хотя Эмори не высказывался прямо о мировом парламенте на основе прямых всенародных выборов, он был сторонником мирового правительства, мировой конституции и мирового права. Согласно историку Амину Гадими, Уэки говорил о необходимости федеративной системы не только в границах Японии. Он выступал за глобальную федерацию под эгидой верховного мирового правительства и правовой системы[18]. Рассматривая историю пацифизма в Японии, Клаус Шлихтман показывает, что со временем идеи федерализма получали в стране все более широкую поддержку. Так, например, он пишет, что «отец японского парламентаризма» Юкио Одзаки (1858–1954) упомянут на мемориале позади здания парламента как «ревностный сторонник мировой федерации» — к этим взглядам Одзаки пришел на склоне лет[19].

Рождение межпарламентского движения

С развитием парламентаризма и всеобщего избирательного права начала развиваться и концепция мирового парламента. «Естественно, со временем, — утверждает Клаудия

Кисслинг, — авторы, размышлявшие о международном парламентаризме, восприняли демократический принцип на уровне национального государства и перенесли его на международный уровень»[20]. Например, в теории международного права Георга Еллинека (1851–1911) концепция парламентского представительства уже вполне естественно интегрирована в институциональные рамки федерации государств. В 1882 году Еллинек писал, что в контексте федерации государств не исключено, «что для целей согласования общих стандартов к представителям правительств могут присоединиться представители народа, такие как парламентарии из договаривающихся государств»[21]. Тем самым он проводил различие между федерацией государств и федеративным государством. Характер последнего подразумевал существование «парламента, избранного прямым всенародным голосованием, члены которого воспринимают себя не агентами отдельных государств, а прямыми агентами коллективного государства»[22]. Один из интеллектуальных вдохновителей аргентинской конституции 1853 года, адвокат и впоследствии дипломат Хуан Баутиста Альберди (1810–1884), в 1870 году в книге «Преступление войны» (El Crimen de la Guerra) писал, что человек как личность в конечном итоге выступает основной единицей каждого человеческого сообщества. Таким образом, мировое сообщество будет основываться не только на государствах, но и на отдельных личностях. Согласно Альберди, на пути к политическому мировому союзу суверенитет отдельных государств должен постепенно уступить место суверенитету человеческого рода[23].

Начиная с 1830 года постепенно укоренялась идея о том, что делегаты в различных представительных органах должны сотрудничать, содействуя международному взаимопониманию и установлению постоянного мира. Главный вопрос внешней политики, а именно вопрос войны и мира, не должен — такова идея межпарламентского движения — оставаться исключительно в руках правительств и глав государств.

Учредительное собрание за Всемирную хартию

В эссе 1876 года испанский парламентарий Артуро де Маркоарту подчеркнул необходимость окончательного правового разграничения отношений между государствами и определения их прав посредством общих соглашений. В будущем он планировал провести с этой целью международный конгресс, в котором должны были принять участие не только представители исполнительной власти: полное и должное отражение представительной системы требовало, по мнению Маркоарту, чтобы на государственном уровне были представлены и другие политические силы. Маркоарту предложил такому «Учредительному собранию» принять «Великую хартию» (Magna Carta) о правах народов (государств) «в состоянии мира, войны и в спорах»[24]. В состав предполагаемого собрания, которое автор рассматривал как прообраз международного парламента, должны были входить равные по статусу представители исполнительной, законодательной и судебной власти отдельных государств: от каждой страны один делегат назначался бы правительством, двое были бы членами или бывшими членами национального парламента (по одному от фракций большинства и меньшинства), а один магистрат назначался бы совместно верховным судом и университетами. В целях осуществления и проведения в жизнь законов, принятых этим собранием, учреждению подлежал международный арбитражный трибунал — давняя идея, корни которой Маркоарту видел в собрании греческих городов-государств, созванном легендарным афинским царем Амфиктионом приблизительно в 1497 г. до н. э. Если бы ни одно из существующих правительств не продемонстрировало готовности созвать такую ассамблею в обозримом будущем, то депутаты национальных законодательных собраний и представительных органов должны были бы сами подготовить почву для парламентских конференций. «Поощрение парламентариев к сотрудничеству в деле содействия международному взаимопониманию в качестве представителей народов,

а не правительств было логическим следствием движения за политическую эмансипацию буржуазии, которая на протяжении XIX века выдвинулась в сферы политической власти», — пишет Ральф Улих в своей работе по истории раннего межпарламентского движения за мир[25].

Учреждение Межпарламентского союза

Под лозунгом «Мир через арбитраж» в 1889 году в Париже был основан Межпарламентский союз (МПС), первоначально именовавшийся Межпарламентской конференцией по арбитражу. Это был первый международный союз делегатов национальных парламентов. Вскоре в его повестку вошла разработка модели постоянного международного арбитражного суда. Одним из кульминационных моментов ранней истории МПС стала ежегодная конференция в Будапеште в 1896 году. В ней приняли участие 250 парламентариев, одобривших предложения, которые административный аппарат организации представил европейским правительствам, чтобы оказать на них давление с целью проведения дипломатической конференции для учреждения международного трибунала. Члены МПС поддержали эти усилия в национальных парламентах. Идея заключалась в формировании парламентского большинства в поддержку политики мира, особенно принципа международного арбитража в отдельных народных представительных собраниях, и, таким образом, во влиянии на правительства. В конференции в Будапеште приняли участие и российские дипломаты. «Похоже, русские наблюдатели в Будапеште были впечатлены аргументами сторонников мира», — пишет Улих[26]. Чтобы избежать расходов на модернизацию русской артиллерии, в Петербурге решили заключить соглашение с Австро-Венгерской империей о взаимных ограничениях такого оружия. Царь Николай II в конечном итоге предложил созвать всеобщую мирную конференцию, которая действительно состоялась в Гааге в 1899 году с участием представителей 26 государств.

Гаагские мирные конференции

На Первой Гаагской мирной конференции было достигнуто согласие по вопросу об учреждении арбитражного суда для добровольного разрешения международных споров и принята Гаагская конвенция о законах и обычаях сухопутной войны. Этот документ среди прочего предусматривал, что в случае войны отношение к гражданскому населению и гражданским объектам должно быть максимально щадящим; в приложении запрещалось применение химического оружия. Согласно конвенции, арбитражный суд — не постоянно действующий суд для рассмотрения дел, а административный аппарат, который при необходимости оперативно создает временные трибуналы или следственные комиссии. В целом Гаагская мирная конференция и ее итоги были оценены межпарламентским движением как успешные. В качестве следующего шага выражалось намерение превратить арбитражный суд в полноценный. МПС и более широкое движение за мир также считали необходимыми дальнейшие действия в области контроля над вооружениями, где не было достигнуто прогресса, и в разработке стандартов международного права. Начиная с 1903 года все громче звучали призывы к проведению Второй Гаагской конференции и к регулярному проведению всемирного конгресса для достижения этих целей. Эти призывы вновь связывались, особенно в США, с идеей всемирного парламента.

Интернационализм в США

Как повествует Уоррен Ф. Кюль в написанной им истории интернационализма в США, 1903 год ознаменовал «начало современного движения за международную организацию»[27]. Например, две палаты законодательного собрания Массачусетса, движимые петицией граждан, инициированной журналистом Рэймондом Л. Бриджменом (1849–1925),

направили в Конгресс США резолюцию с просьбой к президенту США выступить с инициативой для «правительств мира» по созданию «регулярного международного конгресса». Эта идея получила большое внимание в прессе и была поддержана среди прочего магнатом черной металлургии Эндрю Карнеги (1835–1919). Бриджмен расширил свое предложение в книге «Всемирная организация» 1905 года. Он провел критический анализ концепции суверенитета и пришел к выводу, что она имеет смысл только на глобальном уровне, а не для национальных государств. Пришло время признать это и организовать человечество в единое общее государство. Оно должно иметь законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Деловые потребности и коммерческий интерес, в противовес политическим теориям, требовали быстрых действий. «Необходимость мирового законодательства назрела, потому что деловые операции теперь распространяются по всему миру, и ни один национальный законодательный орган не будет адекватен для защиты людей от мировых монополий», — писал Бриджмен[28]. США — страна, конституция которой выступала моделью для предлагаемой всемирной организации, — должны были взять на себя ведущую роль в ее создании. Эта идея не была уникальной. Нью-йоркский юрист Хейн Дэвис (1868–1942) также рассматривал Конституцию США как образец глобальной организационной структуры. Начиная с 1903 года и независимо от Бриджмена он пропагандировал в многочисленных статьях идею международной организации, которая фактически уже находилась в стадии создания. Он утверждал, что Гаагский трибунал наделил человечество «объединенными нациями» (по всей видимости, именно Дэвис впервые использовал этот термин)[29]. После создания Гаагского трибунала возникла необходимость в исполнительной и законодательной ветвях власти. В отношении последней он считал, что все законы, принятые всемирным конгрессом, должны стать обязательными для всех сторон после ратификации четырьмя пятыми всех стран, представляющих четыре пятых населения мира[30].

Позже Дэвис объединил усилия с конгрессменом Ричардом Бартольдтом (1855–1932) из Миссури для работы над этим интернационалистским проектом. Бартольдт, уроженец Германии, эмигрировавший в США в 1872 году, основал группу МПС в Конгрессе США в 1904 году и в том же году при поддержке Конгресса организовал первое ежегодное собрание МПС за пределами Европы, в Сент-Луисе. Там по его инициативе была принята резолюция, призывающая президента США Теодора Рузвельта (1858–1919) созвать Вторую Гаагскую конференцию. Просьба была вручена Рузвельту лично на приеме в Белом доме. Месяц спустя государственный секретарь Джон Хей поднял этот вопрос от имени президента. Однако только в сентябре 1905 года, после окончания Русско-японской войны, в которой Рузвельт выступал посредником между сторонами, исторический момент оказался подходящим. США предоставили царю возможность официально выступить с инициативой созыва Второй Гаагской мирной конференции.

Кан Ювэй и утопия Единого мира

По мнению Кан Ювэя (1858–1927)[31], Первая Гаагская мирная конференция, созванная на рубеже веков, отразила раннюю стадию трансформации политической системы «в единое мировое правительство», основанное на избранном «публичном парламенте». Как он писал в труде «Датун шу»[32] («Книга о Великом единении»), это произойдет «неизбежно» в течение «двух-трех веков», а политическое объединение будет достигнуто в течение одного столетия[33].

Кан Ювэй был китайским ученым и политическим активистом, который бросил вызов ортодоксальным взглядам, господствовавшим в Китае на протяжении двух тысячелетий: согласно им, конфуцианство якобы выступает за сохранение статичного общества. Как отмечалось в книге Вэнь-Шунь Чи о ведущих современных китайских интеллектуалах,

Кан Ювэй был «первым крупным китайским мыслителем, который выдвинул теорию о том, что изменение — это фундаментальное правило человеческой истории»[34]. Ссылаясь на описание так называемых трех разворачивающихся эпох — беспорядка, постепенного мира и великого мира — в классическом конфуцианском «Комментарии Гунъяна»[35], он утверждал, что социальная и политическая эволюция действительно заложена в конфуцианском мышлении и должна быть признана. Отмечалось, что идеи Кан Ювэя, подкрепленные переоценкой конфуцианских классических текстов, имели в то время «взрывную силу» и «ошеломительные последствия»[36].

Книга Кан Ювэя «Датун шу», завершенная в 1902 году, описывает три схожих последовательных этапа развития человечества на пути к эпохе «полного мира и равенства». Это одновременно исторический анализ прошлого, политическая программа настоящего и утопическое видение далекого будущего. Утопия состоит в гармоничном и едином мире, характеризующемся равенством и отсутствием материальных потребностей у всех людей, которым удалось устранить основные причины человеческих страданий, преодолев разделение по территориальным границам и суверенным государствам, происхождению, социальному классу и частной собственности, этнической принадлежности, языку, полу, сексуальной ориентации или семье. Как отметил историк и политолог Кун-Чуань Сяо в крупном исследовании творчества Кан Ювэя, очевидно, что процесс трансформации в направлении этого видения должен был стать «поэтапным утопическим проектированием» в смысле, который придавал этому понятию Карл Поппер (1902–1994)[37]. Это означает, что небольшие постепенные изменения должны вноситься шаг за шагом. В то время Кан Ювэй тщательно избегал публичного раскрытия всех своих утопических идей, полностью осознавая их далекоидущие последствия и потенциальное политическое влияние. Он не считал, что время пришло. Хотя первые две части книги (примерно треть всего объема) появились в 1913 году, полностью произведение, содержащее его идеи, было опубликовано только в 1935 году посмертно[38].

Следовательно, в своей политической деятельности Кан Ювэй также был реформатором, а не революционером. На студенческих протестах, начавшихся в 1895 году, Кан стал лидером «первого поколения китайцев, утверждавших, что правительство должно находиться под контролем народа» и стать символом переломного исторического момента, который, как выразился политолог Эндрю Натан, «поставит Китай на путь демократии»[39]. Среди прочего Кан Ювэй настаивал на создании национального парламента и конституции[40]. Он выступал за конституционную монархию и считал, что немедленный переход к полной демократии не сработает и обернется против самих китайцев. Однако для старой гвардии даже этот реформистский подход был слишком радикальным. Через три года после первых протестов император Гуансюй в ходе «Ста дней реформ» реализовал многие предложения протестующих, но реформы были остановлены в результате переворота вдовствующей императрицы Цыси. Кан Ювэю пришлось бежать из страны и прожить за границей следующие пятнадцать лет. По сей день воспоминания об этом «сокрушительном событии для несостоявшейся китайской модернизации» сохраняются и объединяют демократических активистов в Китае[41].

От разъединенности к союзу и от автократии к демократии

Кан Ювэй замечает, что общечеловеческие процессы подчиняются единому принципу прогрессии «от разделения к объединению»: семейные кланы формировались из отдельных личностей, разраставшиеся семейные кланы сплачивались в племена, которые, в свою очередь, объединялись в нации, а «растущие нации сливались в крупные единые государства». «Это укрупнение, — пишет он, — осуществлялось посредством бесчисленных войн». В Китае процесс объединения в единое государство занял две тысячи лет, поясняет Кан Ювэй. Согласно его словам, начиная со времен Хуанди,

Яо и Шуня, то есть в «легендарный период» (столетия, предшествовавшие 2200 г. до н. э.), в регионе насчитывалось десять тысяч государств. Ко времени правления Чэн Тана, основателя династии Шан (около 1700 г. до н. э.), их численность сократилась до трех тысяч, затем уменьшилась до 800 ко времени правления царя У, основателя династии Чжоу (около 1100 г. до н. э.), и достигла примерно 200 к периоду Чуньцю (период Весен и Осеней, примерно с 770 по 476 г. до н. э.). В период Сражающихся царств (403–221 гг. до н. э.) число уменьшилось до семи государств, которые позже, в 221 г. до н. э., объединились в единое государство под властью династии Цинь[42].

Схожие тенденции объединения государств Кан Ювэй видит по всему миру, приводя в качестве примеров образование Персии, Индии, Греции, Германии, Франции или Италии. Развитие колониализма, по его мнению, подтверждает, что в этом процессе в целом действует «естественный отбор», при котором более сильные и крупные государства поглощают «слабые и малые». Агрессивные завоевания такого рода, хотя и широко наблюдались в истории, не соответствовали видению Кан Ювэя. Он отмечает, что «способ, которым Германия и Америка создали крупные державы путем объединения своих малых федеративных образований, — это лучший метод объединения государств». В качестве шага к «полному единству мира» он считает вероятным возникновение континентальных альянсов[43]. По мнению Кан Ювэя, существует три типа союзов, которые невозможно достичь силой: договоры между равными суверенными государствами (например, Венский мир); федерации государств, подразумевающие делегирование власти высшей правительственной структуре (например, три династии); и, наконец, полные союзы, в которых государства объединяются под эгидой нового общего правительства (например, Соединенные Штаты)[44].

Ученый выделяет несколько «трудностей в объединении государств», включая их «противоречащие собственные интересы» и нежелание «отказываться от суверенитета». По мнению Кан Ювэя, «прогресс демократии от меньшего к большему» также выступает «естественным принципом», влияющим на этот процесс. Выражая точку зрения, схожую с мнением Константина Пеккёра, он объясняет это тем, что «автократичные государства, естественно, эгоцентричны и их трудно объединить с другими государствами». Однако, как пишет Кан Ювэй, «при наличии демократии путь к федерации скор и легок». Таким образом, «возникновение демократии» и «процветание конституций» по всему миру были бы «первыми признаками» Единого мира. Кан Ювэй, однако, убежден, что каждое сообщество достигнет этого в собственном темпе. В конце концов, пишет он, монархия «обязательно будет упразднена и отменена» во всех государствах, и это проложит путь к мирной федерации. Когда все государства станут демократиями, «взаимная агрессия автоматически ослабнет». Тогда появится возможность создания глобального «универсального законодательного органа», главной целью которого будет разоружение. По мнению Кан Ювэя, стремление к миру невозможно осуществить без разоружения, но разоружение, в свою очередь, «невозможно без упразднения суверенных государств» независимо от типа правления[45].

Изначально полномочия отдельных государств все еще оставались бы «очень значительными». Однако в какой-то момент, хотя крупные и сильные государства продолжат существовать, они уже не смогут по-прежнему «создавать беспорядок или поглощать другие государства», поскольку станут частью глобальной федеративной системы. По мере того как мир переходит от «Эпохи беспорядка» к «Эпохе возрастающего мира и равенства», будет происходить и «централизация власти», как это произошло в Соединенных Штатах, поясняет Кан Ювэй[46].

Всемирный «публичный парламент» Кан Ювэя

По мнению Кан Ювэя, создание всемирного «публичного парламента» стало бы первым и важнейшим шагом на пути к объединению мира. В своей книге он подробно рассматривает структуру и функционирование такого органа, а также пути его развития. Кан Ювэй опередил свое время. В общих чертах идеи, высказанные им по этому поводу, перекликаются с мыслями многих более поздних сторонников мирового парламента, хотя большинство из них, вероятно, до сих пор не знакомо с творчеством китайского философа. Первоначально наделенный только совещательными функциями парламент постепенно расширял бы свои полномочия и сферу деятельности. В середине «Эпохи возрастающего мира и равенства» он превратился бы, по словам Кан Ювэя, в полноценный законодательный орган с двумя палатами: верхней, состоящей из правительственных чиновников, представляющих свои государства, и нижней, состоящей из выборных членов, представляющих весь мир. В первой палате от каждого государства заседали бы по два делегата, а во второй — число членов должно быть «пропорционально численности населения». Для принятия законопроекта он должен быть принят обеими палатами и, «возможно», одобрен отдельными государствами. Последнее требование, безусловно, со временем отомрет. Под началом парламента, согласно проекту Кан Ювэя, будут сформированы «объединенные вооруженные силы, состоящие из войск отдельных государств», призванные обеспечивать соблюдение международного права. Численность войск отдельных государств, а также войск, находящихся под командованием парламента, будет сокращаться год за годом, пока все армии не будут «полностью упразднены»[47].

Отдаленное будущее

В «Эпоху Великого единения» Кан Ювэя прекратят существование суверенные государства и все вооруженные силы. Вместо государств появятся три тысячи местных самоуправляемых политико-административных единиц. Однако ни одна из них не будет суверенной — каждая станет частью глобальной федерации. На всех уровнях все вопросы «будут решаться всенародным голосованием» на основе «всеобщего обсуждения». Общественный порядок будет поддерживать только полиция, хотя Кан Ювэй верил, что в конечном итоге «преступления и наказания будут отменены», а тяжелые болезни и материальная нужда исчезнут. Эти последние тезисы напоминают читателю об утопичности заключительной части книги Кан Ювэя. Убийства всех живых существ, включая животных, также уйдут в прошлое. В конце концов все причины страданий будут преодолены и наступит «высшее счастье». В отдаленном будущем, через много веков, предвидит Кан Ювэй, человечество достигнет духовного просветления, «откажется от человеческого мира и войдет в мир бессмертных и будд»[48]. В недавнем анализе Питер Зарроу пишет, что это окончательное видение «смущает большинство исследователей Ювэя». Однако, отмечает историк, интерес к Кан Ювэю и его космополитическим идеям в китайскоязычном мире возрождается. Даже его последние мистические видения «не вполне несовместимы с современным постгуманизмом», пишет Зарроу[49].

По словам Вэнь-Шунь Чи, основатель Китайской Народной Республики и первый коммунистический диктатор Китая Мао Цзэдун (1893–1976) заметил, что, хотя Кан Ювэй и писал о Великом единении, он не нашел способа его достичь. Коммунистическая партия Китая заклеймила Кан Ювэя и его демократические взгляды как контрреволюционные. В конце концов, отмечает Чи, коммунистическая «диктатура пролетариата» на практике была гораздо дальше от демократического правления, чем даже конституционная монархия. Более

того, по оценке Чи, Кан Ювэй в принципе «не считал правильным начинать революцию ценой жертвы тысяч жизней» и в глазах Мао «оставался мягкосердечным пацифистом»[50].

Инициатива Межпарламентского союза

Тем временем Ричард Бартольдт в Соединенных Штатах прилагал все усилия к тому, чтобы создание всемирного парламента стало главной целью МПС. «Для того чтобы усовершенствовать мировую систему, не хватало лишь, во-первых, международного парламента или всемирного конгресса и, во-вторых, общего договора об арбитраже для учреждения суда с соответствующими правомочиями», — вспоминал Бартольдт[51]. Делегация США в МПС представила на этот счет предложение на ежегодной конференции в Брюсселе в 1905 году. Предложение включало пожелание, чтобы МПС содействовал созданию постоянного «международного конгресса», состоящего из сената и палаты депутатов. Фактически инициатива предполагала, что каждому государству будет предоставлено по два места в сенате, в то время как места в палате депутатов распределятся пропорционально соответствующей доле страны в мировой торговле, хотя эта конфигурация не была изложена подробно. Каждый член получал бы один голос. Любое решение, принятое большинством голосов в одной или в другой палате, имело бы обязательную юридическую силу, если только его не отклонило некое (не определенное в документе) число национальных парламентов. Компетенция конгресса ограничивалась бы международными вопросами, а при принятии решений требовалось уважать «территориальную и политическую целостность» каждой представленной страны. В предложении также содержалось принципиальное положение о равном отношении к странам в вопросах торговли. Наконец, государства, представленные на конгрессе, обязывались предоставить свои вооруженные силы в распоряжение конгресса для обеспечения выполнения решений, принятых Гаагским судом[52].

Предложение не выносилось на голосование, а было передано комиссии для дальнейшего исследования. Там американское предложение натолкнулось на «ряд удивительных контраргументов» со стороны более консервативных европейцев, как сообщает Улих[53]. Были высказаны возражения, что перспективы успеха этой инициативы невелики ввиду сохраняющейся международной напряженности и что усилия МПС должны быть сосредоточены на вопросе обеспечения регулярности проведения Гаагской конференции: «Академическая дискуссия о чисто гипотетической организационной структуре мирового парламента ничего к этому не может добавить». Итальянский делегат Беньямино Пандольфи подвел обсуждение к точке принятия решения: он выступил с весьма прямолинейным заявлением о том, что ни один парламентарий не должен принимать участие в предложенном конгрессе. Эта «нетипичная точка зрения» для парламентария МПС, как пишет Улих, была основана на его суждении об «основных интересах межпарламентского движения», ибо Пандольфи считал, что американский план ставит под угрозу существование самого МПС. «Включение парламентского элемента в конгресс, избираемый местными парламентами, не оставит Межпарламентскому союзу другого выхода, кроме самороспуска. Так что мы голосуем не только за учреждение опасного и анархического института, но и за собственное самоубийство», — заявил Пандольфи[54]. К окончанию следующей конференции МПС в Лондоне в 1906 году от первоначального предложения делегации США ничего не осталось. Призыв к созданию международного парламента не был включен в программу МПС к моменту начала Второй Гаагской мирной конференции. Конференция состоялась в октябре 1907 года, однако заметного прогресса достигнуто не было. Введение обязательного арбитража в международных делах провалилось, во многом из-за возражений делегации Германской империи.

После того как проект мирового парламента был фактически упразднен в рамках МПС, энтузиазм ранних активистов

в США в течение последующих нескольких лет значительно снизился. Во Франции депутат-социалист Франсуа Фурнье (1866–1941) предпринял в июле 1913 года законодательную попытку побудить французское правительство к дипломатической инициативе по учреждению мирового парламента. Правительство выступило против, и предложение Фурнье потерпело полную неудачу в Национальном собрании.

Аргументы, порожденные движением за мир в Германии

В Германии в поддержку идеи мирового парламента раздавались голоса видных общественных деятелей, в частности историка и впоследствии лауреата Нобелевской премии мира Людвига Квидде (1858–1941) и специалиста по международному праву Вальтера Шюкинга (1875–1935), ведущих членов Германского общества мира, основанного Бертой фон Зутнер (1843–1914) в 1892 году. Сама фон Зутнер провозглашала «видение объединенного конгресса всех государств, ведущего деятельность в интересах новой международной федерации международного сотрудничества» по образцу США[55]. В книге, опубликованной в 1908 году, Шюкинг выступал за всемирную федерацию государств и мировой парламент и критиковал «реакционную позицию Германии» в Гааге, к большому раздражению правительства кайзера. Ссылаясь на уже существующие в соответствии с международным правом административные органы, такие как Всемирный почтовый союз, основанный в 1874 году, Шюкинг писал, что будет «бессмысленной тратой времени, энергии и средств», если, как это происходит сегодня, одна и та же группа государств будет создавать новый союз для каждой отдельной задачи международной деятельности, именно потому, что общей международной организации еще не существует[56]. Такие «специальные союзы» должны быть заменены всеобщей федерацией государств. В своем исследовании Гаагских конференций

Шюкинг пришел к выводу, что государства если не expressis verbis (буквально), но неявно и ipso facto (по самому факту) уже создали некую всемирную федерацию[57]. По его мнению, мировой парламент, наряду с конгрессом государств, первоначально должен иметь только консультативную роль и состоять из делегатов от отдельных государств — членов федерации. Шюкинг проиллюстрировал преимущества участия мирового парламента в международных переговорах и в установлении международных законов, приведя два примера из огромного множества вопросов, могущих возникнуть «в борьбе между национальным и международным правом» (Еллинек). В первом постулируется, что мировой парламент мог бы помочь преодолеть сопротивление правительства в ходе переговоров, если бы большинство в мировом парламенте — и в его рамках большинство соответствующей национальной парламентской делегации — занимало позицию, отличную от позиции правительства. Например, на Второй Гаагской конференции можно было бы принять обязательные арбитражные установления — по крайней мере, в отношении некоторых вопросов. «Ибо если бы это показало, что оказывающее непримиримое сопротивление немецкое правительство не имеет поддержки даже в собственном парламенте, то оно, вероятно, пошло бы на уступки», — отмечал Шюкинг[58]. Второй пример представляет случай, когда в национальном парламенте возникла оппозиция в отношении международной нормы, согласованной национальным правительством. Мировой парламент мог бы помочь избежать спора между исполнительной и законодательной властью по поводу ратификации договоров, поскольку существование международного парламентского органа означало бы, что делегация национального парламента с самого начала принимала участие в «законодательных задачах всемирной федерации государств». Такое участие помогло бы склонить скептически настроенный национальный парламент в пользу ратификации, особенно в таких государствах, как США, где полномочия властей строго разделены.

Идея создания мирового парламента неоднократно рассматривалась и в последующие годы. Так, правовед и бывший депутат германского рейхстага Эрнст Харменинг (1854–1913) подчеркнул в лекции 1910 года, что «национальные экономические и правительственные интересы» теперь обладают международной природой и «не могут быть должным образом защищены без помощи других государств». Концепция суверенитета нуждается в пересмотре. Она «больше не выступает гарантией неограниченного самоопределения государства» и тем более благосостояния населения. Вместо этого люди воспринимают «новую веру в солидарность интересов всего цивилизованного мира и в конечном счете человечества». Необходимость «самоуправления народов» в рамках «федеративного сообщества наций», по мнению Харменинга, будет удовлетворена мировым парламентом. МПС представляет собой начало этого процесса, утверждал он, ссылаясь на влияние МПС на Гаагские конференции[59].

В рождественском номере Berliner Tageblatt 1912 года известный социальный критик, писатель и драматург Франк Ведекинд (1864–1918) сетовал, что «здание миссий, представительств и посольств» международной дипломатии остается «совершенно средневековым аппаратом», который действует «без учета ротационной печатной машины или беспроводной телеграфии». Лучшим рождественским подарком, который он может себе представить, стало бы создание мирового парламента. «По своей природе мировой парламент был бы постоянно действующей мирной конференцией, имеющей в своем распоряжении все инструменты власти, в отличие от мирных конгрессов настоящего времени, которые остаются съездами дилетантов и пресловутых дельцов-оппортунистов», — писал Ведекинд, намеренно провоцируя дипломатические учреждения[60]. К высказанным идеям Ведекинд пришел совместно с писателем анархистских и антимилитаристских взглядов Эрихом Мюзамом (1878–1934), который также писал об их сотрудничестве в своем «Журнале для человечества». По словам Мюзама, несмотря на разные взгляды

на государство, они с Ведекиндом быстро сошлись во мнении, что «в настоящее время самая серьезная опасность для людей мира заключается в отсутствии контроля над теми лицами, которым доверены наиболее эффективные инструменты власти человечества». Прежде всего пугает «завеса тайны», под покровом которой обычно общаются «эти люди». В одночасье может вспыхнуть спор между внешнеполитическими ведомствами великих держав, и начнется война. «Всемирный парламент, к которому мы призываем, — писал Мюзам, — имеет своей целью постоянный общественный надзор за международной дипломатией». Все факторы, влияющие на отношения между государствами, по своей природе относятся к общественным делам и были бы таковыми, если бы не «патологическая скрытность посредников». «Когда б мы знали, что миру больше не угрожает ни один дипломат или международный конфликт, мы бы выполнили свою задачу», — заключал автор[61]. В то историческое время существовало множество других, менее известных сторонников всемирного государства и выборного мирового парламента[62].

Примечания

[1] См. также: *Vergerio C.* Beyond the Nation-State // Boston Review. 27 May 2021. URL: www.bostonreview.net

[2] *Gurmendi A.* Latin Lieber: Uncovering the History of the Treaty on the Regularisation of War // Opinio Juris (blog). 10 June 2022.
URL: https://opiniojuris.org

[3] *Bolívar S.* The Jamaica Letter // El Libertador: Writings of Simón Bolívar / Ed. D. Bushnell, transl. F. H. Fornoff. Oxford University Press, 2003. P. 27–28.

[4] *Sartorius J. B.* Organon des vollkommenen Friedens. Zürich: S. Höhr, 1837. P. 272.

[5] *Pecqueur C.* De la Paix. De son Principe et de sa Réalisation. Paris: Capelle, 1842. P. 212.

[6] *List F.* Schriften, Reden, Briefe / Eds. E. von Beckerath et al. Berlin, 1929. Vol. 1. P. 571.

[7] *Pecqueur C.* De la Paix. De son Principe et de sa Réalisation. P. 189–192, 320.

[8] *Nipperdey T.* Deutsche Geschichte 1800–1866: Bürgerwelt und starker Staat. München: C. H. Beck, 1998. P. 359.

[9] Vorgeschichte und Begründung des Deutschen Zollvereins 1815–1834 / Eds. W. von Eisenhart, A. Ritthaler. Berlin: Verlag R. Hobbing, 1934. Vol. 2. P. 534.

[10] *Pecqueur C.* De la Paix. De son Principe et de sa Réalisation. P. 290.

[11] Ibid. P. 333.

[12] Ibid. P. 381.

[13] *Tennyson A.* Locksley Hall // Tennyson A. Poems. Boston: W. D. Ticknor, 1842. Lines 127–130.

[14] *Kennedy P.* The Parliament of Man. The Past, Present, and Future of the United Nations. New York: Random House, 2006. P. xi-xii.

[15] Доступно в: Center for Systemic Peace. Polity 5 Project, Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2018.
URL: www.systemicpeace.org/inscrdata.html

[16] *Ghadimi A.* The Federalist Papers of Ueki Emori: Liberalism and Empire in the Japanese Enlightenment // Global Intellectual History. 2017. No. 2 (2). P. 201.

[17] *Anderson M. S.* A Place in Public: Women's Rights in Meiji Japan. Harvard University Asia Center, 2011. P. 81. Андерсон, однако, пишет, что Уэки все же обосновывал право голоса уплатой налогов, которая являлась основной обязанностью мужчин.

[18] *Ghadimi A.* The Federalist Papers of Ueki Emori... P. 207–208.

[19] *Schlichtmann K.* Japan in the World: Shidehara Kijuro, Pacifism, and the Abolition of War. Lexington Books, 2009. Vol. I. P. 41–42. Мы благодарны Клаусу Шлихтману за ценные ссылки.

[20] *Kissling C.* Repräsentativ-parlamentarische Entwürfe globaler Demokratiegestaltung im Laufe der Zeit // Forum Historiae. 14 February 2005. No. 5.

[21] *Jellinek G.* Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien: Alfred Hölder, 1882. P. 186.

[22] Ibid. P. 283.

[23] *Alberdi J. B.* El Crimen de la Guerra. Buenos Aires: Talleres Gráficos Argentinos, 1900. Ch. 10.

[24] *Marcoartu A., Sprague A. P., Lacombe M. P.* Internationalism and Prize Essays on International Law. London; New York: Stevens and Sons, E. Stanford, Baker, Voorhis and Co., 1876. P. 17–18

[25] *Uhlig R.* Die Interparlamentarische Union 1889–1914. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 1988. P. 3.

[26] Ibid. P. 245.

[27] *Kuehl W. F.* Seeking World Order. United States and International Organization to 1920. Nashville: Vanderbilt University Press, 1969. P. 62–63.

[28] *Bridgman R. L.* World Organization. Boston: Ginn & Company, 1905. P. 46–47.

[29] *Davis H.* The Perpetuation of the Union of Nations // The Independent. Boston. 12 February 1903. Vol. 55. P. 384–386.

[30] *Davis H.* A World's Congress // The Independent (Boston). 7 July 1904. Vol. 57. P. 11–19.

[31] Написание имени по-китайски: 康有為.

[32] Написание имени по-китайски: 大同書.

[33] *Kang Y.* Ta T'ung Shu: The One-World Philosophy of K'ang Yu-wei / Ed. and transl. L. G. Thompson. London: George Allen & Unwin Ltd., 1958. P. 90–91.

[34] *Chi W.-s. C.* Ideological Conflicts in Modern China: Democracy and Authoritarianism. New Brunswick and Oxford: Transaction Books, 1986. P. 12, 15, 39.

[35] Это классическое произведение принадлежит устной традиции и было впервые записано Хуму Шеном в раннюю эпоху династии Хань (206 г. до н. э. — 220 г. н. э.). См.: The Gongyang Commentary on The Spring and Autumn Annals: A Full Translation / Ed. H. Miller. Palgrave Macmillan, 2015. P. 2.

[36] *Chi W.-s.* Ideological Conflicts in Modern China... P. 16–18.

[37] *Hsiao K.-c.* A Modern China and a New World: K'ang Yu-wei, Reformer and Utopian, 1858–1927. Seattle and London: University of Washington Press, 1975. P. 480.

[38] *Kang Y.* Ta T'ung Shu… P. 26–27; Hsiao K.-c. A Modern China and a New World… P. 411.

[39] *Nathan A. J.* Chinese Democracy. First Paperback ed. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1986. P. 45–46.

[40] *Chi W.-s.* Ideological Conflicts in Modern China... P. 13.

[41] Late Qing Dreams of Modernity. Interview of Peter Zarrow with Evans Chan // China Beat Archive. 2011.
URL: https://digitalcommons.unl.edu/chinabeatarchive/7

[42] *Kang Y.* Ta T'ung Shu… P. 79, 84–85.

[43] Ibid. P. 85, 89.

[44] См.: *Brusadelli F.* Confucian Concord: Reform, Utopia and Global Teleology in Kang Youwei's Datong Shu. Brill, 2020. P. 60–62. В современных терминах это можно было бы назвать межправительственными договорами, конфедерацией и федерацией.

[45] *Kang Y.* Ta T'ung Shu… P. 83, 86f, 88, 96.

[46] Ibid. P. 92, 97.

[47] Ibid. P. 94, 98, 111.

[48] Ibid. P. 39, 120, 235, 275.

[49] *Zarrow P.* Abolishing Boundaries: Global Utopias in the Formation of Modern Chinese Political Thought, 1880–1940. State University of New York Press, 2021. P. 24.

[50] *Chi W.-s.* Ideological Conflicts in Modern China... P. 37–38, 42; *Brusadelli F.* Confucian Concord… P. 162–164.

[51] *Bartholdt R.* From Steerage to Congress. Reminiscences and Reflections. Philadelphia: Dorrance & Company, 1930. P. 261.

[52] Un Congrès International, Conférence de Bruxelles, 1905 // Union interparlementaire. Résolutions des Conférences et Décisions principales du Conseil / Ed. C. Lange. 2nd ed. Brussels: Misch & Thron, 1911.

[53] *Uhlig R.* Die Interparlamentarische Union 1889–1914. P. 413–414.

[54] Цит. по по: ibid. P. 413.

[55] Цит. по по: Uniting the Peoples and Nations. Readings in World Federalism / Ed. B. Walker. Washington, D.C.; New York: World Federalist Movement & World Federalist Association, 1993. P. 97 (A Message to American Women // The Woman Voter. October 1914. Vol. V).

[56] *Schücking W.* Die Organisation der Welt. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1908. P. 610–611.

[57] *Schücking W.* Der Staatenverband der Haager Konferenzen / Ed. W. Schücking. München; Leipzig: Duncker & Humblot, 1912. Vol. 1. P. 6.

[58] Ibid. P. 302.

[59] *Harmening E.* Das Weltparlament. Vortrag gehalten in der Staatswissenschaftlichen Gesellschaft zu Jena. Jena: Bernhard Vopelius, 1910. P. 6–7, 11, 25, 31.

[60] *Wedekind F.* Weihnachtsgedanken // Berliner Tageblatt. 25 December 1912. No. 656 (1). P. 1/2 Beiblatt. Также издано: Weihnachtsgedanken (1912) // Schweizerland. 1920. Vol. 2 (2nd half-year). P. 849–854.

[61] *Mühsam E.* Das Weltparlament // Kain. Zeitschrift für Menschlichkeit. 1913. No. 10 (2). P. 150–151, 163.

[62] Например, Эдуард Лёвенталь (Eduard Loewenthal) или Курт Вольцендорф (Kurt Wolzendorff), см.: *Riehle B.* Eine neue Ordnung der Welt: föderative Friedenstheorien im deutschsprachigen Raum zwischen 1892 und 1932. V&R unipress, 2009. P. 81–83, 112.

4

Первая мировая война и Лига Наций

Программа группы «Круглый стол»

К 1909 году относится начало формирования международного круга лиц, озабоченных будущим Британской империи, которая, по их мнению, постепенно теряла свое господствующее влияние в мировых делах. Это сообщество, получившее название «Круглый стол», связано, в частности, с именем Сесила Родса (1853–1902), южноафриканского политика и сооснователя алмазной компании «Де Бирс». Всю сознательную жизнь этот британский империалист страстно мечтал, хотя и не утруждая себя конкретными планами, о некоей англо-американской федерации, которая бы навеки обеспечила «мир во всем мире»[1]. После смерти Родса его состояние перешло к Фонду Родса, который не только учредил одну из самых престижных стипендиальных программ в мире, но и фактически был основан ради создания подобной федерации[2]. При поддержке Фонда Родса «Круглый стол» разработал план преобразования Британской империи в федеративное государство, Содружество наций. Осуществление этого замысла повлекло бы за собой конец господства Соединенного Королевства в Британской империи. Как и бывшие колониальные владения, само королевство стало бы одним из государств — членов новой федерации. В центре федерации находилась бы «центральная суверенная имперская власть, непосредственно избираемая народом империи для проведения внешней политики и контроля над вооруженными силами, а также взимания налогов посредством назначенных чиновников»[3]. Эта программа соответствовала предложениям Лайонела Кёртиса (1872–1955), одного из ведущих членов группы, приверженного делу международной интеграции и сыгравшего немалую роль в создании Южно-Африканского союза в 1910 году. Парламентская ассоциация

империи 1911 года была второй в мире международной сетью парламентариев (после МПС). Целью этого объединения было улучшение контактов и информационных потоков между парламентариями доминионов (самоуправляющихся колониальных территорий Соединенного Королевства) и британского парламента. После окончания Первой мировой войны была рассмотрена идея преобразования объединения в подлинный общий парламент в контексте институциональной реформы Британской империи[4].

Теория социокультурной эволюции и мировая федерация

Начало Первой мировой войны в 1914 году уничтожило всякую надежду на проведение Третьей Гаагской конференции. Эта война — конфликт невообразимых, чудовищных масштабов — воспринималась как апокалиптическое бедствие далеко не только пацифистами и интернационалистами. «Величественное здание цивилизации XIX века обрушилось в пламени мировой войны, и его основы оказались повержены», — писал Эрик Хобсбаум[5]. Члены «Круглого стола» были объяты тревогой. Некоторые из деятелей стали пересматривать первоначальный план действий. Историк Кэрролл Куигли, изучавший историю этого общества, говорит об охватившем участников страхе, «что культура и цивилизация будут разрушены из-за нашей неспособности построить политическую единицу крупнее национального государства, так же, как греческая культура и цивилизация в IV веке до н. э. пришли к разрушению из-за неспособности греков построить какую-то политическую единицу, большую, чем город-государство»[6]. Первоначальный замысел Содружества наций и британско-американского союза рассматривался теперь как часть проекта всемирной федерации. Идея создания всемирной организации стала получать массовую поддержку. Повсеместно создавались ассоциации и общества за мир,

которые боролись за учреждение Лиги Наций. Союз Лиги Наций, учрежденный в Англии писателем Гербертом Уэллсом (1866–1946) и его единомышленниками, вырос в крупнейшее британское движение за мир и в 1931 году насчитывал более 400 000 членов[7]. Объединившись, Уэллс, Кёртис и другие, исходя из своего прочтения мировой истории и условий тотальной войны, утверждали существенную необходимость всемирной федерации ради будущего всей цивилизации. Мировая история показывает человеческие сообщества как историю «колебаний разъединяющих и объединяющих сил», так что пришло время для объединения всего мира[8]. Этот аргумент основывался на теории социокультурной эволюции, которая к 1912 году — благодаря влиятельному эссе антрополога Франца Боаса (1858–1942) — стала тесно увязываться с вопросом поддержания мира как основного элемента идеологии мирового федерализма. «История человечества, — писал Боас, — являет собой грандиозное зрелище групп людей в образованиях все возрастающего размера, которые живут вместе в мире и, как правило, готовы воевать только с группами за пределами собственной»[9]. Несмотря на все революции и временный распад относительно крупных образований, стремление к объединению было в исторической перспективе столь регулярным и заметным, что напрашивается единственно возможный вывод: эта тенденция продолжит главенствовать и в будущем. Образования размером с современные национальные государства были бы немыслимы раньше, так же как сейчас кажется невообразимой идея всемирного объединения. Но предположение, что это развитие остановится на национальном государстве, лишено оснований. В своих наблюдениях Боас соглашался с ранними теоретиками социокультурной эволюции, такими как Герберт Спенсер (1820–1903) и Льюис Генри Морган (1818–1881), хотя и решительно оспаривал некоторые аспекты их доктрин, особенно в отношении их веры в телеологическое развитие человеческой цивилизации. Подход Боаса был развит и расширен социологами, например Норбертом Элиасом

(1897–1990) и Джерардом Ленски (1924–2015), в рамках «неоэволюционной» доктрины, в которой отвергается всякий элемент детерминизма.

Мировой парламент в повестке Версальской конференции

Первая мировая война, величайшая (на тот момент) бойня в мировой истории, унесшая 17 миллионов жизней, окончилась с прекращением огня в ноябре 1918 года. В феврале 1919 года на Парижской мирной конференции под руководством Великобритании, Франции, Италии и США было одобрено учреждение Лиги Наций, как это было предложено годом ранее президентом США Вудро Вильсоном (1856–1924) в последнем из «Четырнадцати пунктов» его мирного плана. В ходе переговоров по Уставу планируемой Лиги Наций с разных сторон выдвигалась идея включения в нее парламентского органа. Одним из британских переговорщиков был назначен важный член «Круглого стола» лорд Роберт Сесил (1864–1958), впоследствии президент Лиги и лауреат Нобелевской премии мира. В предложениях по созданию Лиги Наций он выдвинул идею «периодического съезда делегатов парламентов государств, входящих в Лигу, как развития существующего Межпарламентского союза». Этот межпарламентский конгресс мог бы заслушивать доклады межгосударственной конференции и других международных органов и, таким образом, «охватить сферу деятельности, которую в настоящее время занимает периодическая Гаагская конференция»[10]. Однако единственным преданным сторонником этой идеи оказался второй ведущий член британской делегации — южноафриканский политик Ян Кристиан Сматс (1870–1950) (который, кстати, непродолжительное время в 1895 году был юрисконсультом Сесила Родса в компании «Де Бирс»). Так, 12 февраля 1919 года по его настоянию британская делегация внесла в проектный комитет предложение

ввести в организационную структуру Лиги «представительное собрание, избираемое законодательными органами всех государств — членов Лиги»[11]. Предполагалось, что собрание парламентариев будет давать рекомендации по работе ассамблеи представителям правительств и Исполнительного совета Лиги, предусмотренного в проекте. Более подробный регламент его деятельности предлагалось оставить на усмотрение Исполнительного совета. На следующий день, во время девятой сессии проектного комитета, Сматс внес поправки в это предложение, значительно понизив поставленную планку. Теперь в проект пакта включалось лишь положение о том, что «по крайней мере раз в четыре года проводится внеочередное заседание Совета делегатов, в состав которого входят представители национальных парламентов и других органов, представляющих общественное мнение». В последовавшей дискуссии лорду Сесилу предоставили право выступить первым. Удивительно, но он отверг предложение Сматса на том основании, что «время еще не пришло». Инициативу Сматса не поддержал ни один из остальных 18 участников сессии. Было высказано мнение, что такое положение в Уставе не необходимо, поскольку государства уже могут свободно назначать парламентариев в качестве своих делегатов. По мнению французского представителя Леона Буржуа, делегаты, выбранные правительством, в любом случае представляли бы взгляды большинства граждан и, как сказал Вильсон, без сомнения, «были бы истинными представителями всего народа». Глава бельгийской делегации Поль Иманс (Хейманс) сделал принципиальные оговорки. Если бы было положено начало представлению «социальных групп», то в конечном итоге международный парламент проводил бы ежегодные заседания. Такой орган имел бы право ставить перед Лигой всевозможные вопросы, причем сфера его компетентности была бы многократно расширена: «В конечном счете состоятся выборы, и международный парламент более не будет иметь касательства к нынешней концепции Совета делегатов»[12]. На этом предложение было снято с повестки.

Намерение создать Лигу Наций как исключительное пространство для правительств не встретило одобрения со стороны движения за мир. В марте 1919 года более 60 организаций из 22 стран (включая английскую группу Герберта Уэллса) собрались в Берне на международную конференцию «Обществ Лиги Наций» с целью проведения консультаций относительно опубликованного проекта конституции, предложенного в Париже. Первая из 26 предложенных поправок касалась создания мирового парламента в качестве главного органа Лиги Наций. «Международный парламент, избранный народами, должен заменить собой собрание делегатов, предложенное согласно парижскому тексту. Этот парламент должен обладать всеми прерогативами и законодательными полномочиями: каждая страна избирает по одному члену на каждый миллион жителей»[13]. Указанный проект был близок к предложению, одобренному Швейцарским комитетом по делам Лиги Наций в июне 1918 года. Комитет, то есть группа примерно из трех десятков человек, около трети которых были членами швейцарского парламента, предложил, чтобы управление Лигой осуществлялось избранным народами мира «всемирным советом», желательно без участия представителей правительств государств-членов[14]. Магнус Хиршфельд (1868–1935), немецкий врач и сексолог, который считается пионером в области защиты прав и эмансипации сексуальных меньшинств, также был видным сторонником идеи всемирного парламента. Выступая перед Берлинским рейхстагом 10 ноября 1918 года, он заявил, что лозунг будущего — не «пролетарии», а «люди всех стран — соединяйтесь!». «Мы требуем судебной власти народа и мирового парламента», — провозгласил Хиршфельд перед собранием в несколько тысяч человек[15].

«Германский план» конституции Лиги Наций

Германская империя как одна из сторон, ответственных за разжигание мировой войны, и держава, потерпевшая поражение, не принимала непосредственного участия в парижских переговорах и не могла вносить изменения в проводимую союзниками работу по договору. Но после Ноябрьской революции 1918 года и отречения Вильгельма II (1859–1941), бежавшего в изгнание в Голландию, Германия оказалась на пути к республике — под руководством нового правительства. Январские выборы 1919 года, которые впервые прошли на основе всеобщего, равного, тайного и прямого голосования (избирательные права получили и женщины), привели к формированию правительства премьер-министра Филиппа Шайдемана (1865–1939). Чтобы придать форму собственным идеям для Лиги Наций, кабинет Шайдемана 23 апреля 1919 года обнародовал «германский план» конституции Лиги, составленный в Министерстве иностранных дел при участии Шюкинга. Одной из ключевых особенностей плана, наряду с положениями о других органах, таких как конгресс государств (т.е. ассамблея представителей государств-членов) и постоянный международный суд, был «первый мировой парламент», состоящий из представителей национальных парламентов государств-членов. Так, правительство Шайдемана стало первым правительством в истории, которое поддержало и призвало к созданию мирового парламента, и, насколько нам известно, до сих пор остается единственным в своем роде. Согласно этому плану, одобрение со стороны мирового парламента требовалось бы в следующих случаях: «а) внесение изменений в конституцию федерации; б) учреждение универсальных международно-правовых стандартов; в) создание новых административных органов федерации; г) принятие бюджета»[16]. Национальные парламенты имели право избирать одного представителя на миллион жителей, максимум до десяти. Таким мог бы стать временный регламент первого мирового парламента, который затем — с одобрения

конгресса государств — сам определял бы свой состав. В Министерстве иностранных дел обсуждались и другие нормативные положения, такие как прямые выборы и скользящая шкала распределения мест. Однако, согласно исследованию Готфрида Кнолля 1931 года, цель состояла в том, чтобы правила оставались прагматичными, простыми и ясными, то есть доступными для широкой публики и позволяющими избежать препятствий при совершении этого первого шага. По мнению Кнолля, предложение Германии о мировом парламенте было вполне обдуманно и серьезно. Правительство Германии видело в мировом парламенте потенциальный «противовес мегаломании союзных правительств», надеясь, что он сможет оказать сдерживающее влияние и вдохнуть «дух космополитизма» в Лигу Наций[17]. Считалось, согласно этой логике, что, если Лига Наций построена только на основе национальных государств, «старая политика» может проникнуть в нее через различные административные органы. Было также высказано мнение, что мировой парламент сможет положительно оценить демократическую парламентскую систему новой Германской республики. В этом смысле показательно мнение министра иностранных дел графа Ульриха фон Брокдорф-Ранцау (1869–1928), который сказал, что немецкая демократия может быть в безопасности, «только если необходимая мера демократии присутствует в Лиге Наций»[18].

Разочарованность Лигой Наций

Немецкая позиция никак не могла повлиять на происходящее в Париже. Согласованная конституция Лиги была подписана участниками переговоров в рамках Версальского договора 28 июня 1919 года. Хотя проект Лиги Наций был инициирован главным образом президентом США Вильсоном, в марте 1920 года Сенат США отказался его ратифицировать. Причиной этого был не только, как обычно утверждается, американский изоляционизм. Напротив, в исследовании

Кюля, например, сообщается о поразительном уровне общественной поддержки идеи Лиги Наций в США. Но форма, в которую воплотилась сама концепция, согласно Версальскому договору, не вызвала никакого энтузиазма. Так, Генри Кэбот Лодж, лидер сенатского большинства в Конгрессе США, сетовал в письме: «Суд почти исчез, и международное право едва ли упоминается; все превратилось в простой политический союз»[19]. Прежде всего сенаторы считали, что Вильсон, который и правда редко и неохотно консультировался с Сенатом, их проигнорировал.

По разным причинам разочарование Лигой Наций испытывали многие интернационалисты и пацифисты, причем не только в США. Но разве демократические страны не одержали верх над самодержавными режимами? С политической сцены исчезли Романовы, Габсбурги и Гогенцоллерны, равно как и оттоманские султаны. Тем не менее колониальная система в результате войны практически не претерпела изменений: империи Великобритании, Франции, Нидерландов, Бельгии и Португалии не понесли никаких потерь или даже вышли из войны с территориальными приращениями. Антиколониальное движение и протесты обрели новую силу во всем мире. В конце концов, согласно Вильсону, самоопределение и демократия были одними из целей войны[20]. Активист за гражданские права У. Э. Б. Дюбуа (1868–1963) отмечал, что ни одна истинная «мировая федерация» не может исключить «черную, коричневую и желтую расы из своих ассамблей и советов». Автор вполне разумно утверждал, что демократия только тогда заслуживает своего названия, когда правом голоса наделены все граждане[21]. Выражая сомнения в политической способности мирового парламента «диктовать политику Соединенным Штатам, Франции и Британской империи» и подчеркивая необходимость развития духовного «чувства единства человечества», индийский философ, йог и журналист Шри Ауробиндо (1872–1950) сетовал, что Устав Лиги не признает даже те «принципы прогресса, которого стремится достигнуть». В частности, Ауробиндо отмечал, что

был «безжалостно отброшен» принцип самоопределения[22]. В «Очерках истории цивилизации» Герберт Уэллс, рассуждая в заключительной части о демократическом мировом государстве, возмущался отсутствием демократии в Лиге Наций: «Лига Наций совсем не была лигой людей и народов; она была, как уяснил потом мир, лигой "государств, доминионов или колоний". Было оговорено, что они должны быть "полностью самоуправляемы", но не было предложено никакого определения этой фразы. Не было никаких преград ограничению права голоса, и в то же время не предусматривалось ни в каком виде прямое правление, осуществляемое народами. Автократия, вне всякого сомнения, согласно такому принципу, была бы допущена в собрание как "полностью самоуправляемая" демократия с избирательным правом, которое ограничено одним человеком. Лига с Уставом от 1919 г. была фактически лигой "представителей" министерств иностранных дел»[23].

В романах и публицистических сочинениях Уэллс регулярно затрагивал вопрос о необходимости развития мирового государства. Согласно историку Уоррену Вагару, в этом, возможно, была суть «каждой написанной Уэллсом книги», называл ли он такое планетарное образование «федерацией, конфедерацией, мировым государством, системой мирового управления, научным мировым сообществом, космополисом, современной утопией, мировой директорией»[24]. В сборнике эссе 1921 года «Спасение цивилизации» Уэллс писал, что мировое государство должно быть основано на непосредственно избранном собрании как «подлинном собрании представителей, справедливом образце мысли и воли целого человечества»[25]. Семь лет спустя в «Открытом заговоре» Уэллс развивал идею «мирового движения за сверхцессию, или расширение, или слияние существующих политических, экономических и социальных институтов», выражая относительно прагматичный подход и сместив акцент с институтов возможного будущего мирового государства на реализацию практических «систем мирового контроля», которые

способствовали бы миру, свободе и благополучию. В связи с этим он утверждал, что в «многоязычном мире всемирный парламент или совет, который призван служить форумом для дебатов, немыслим как инструмент управления»[26].

Герхарт Гауптман (1862–1946), лауреат Нобелевской премии по литературе за 1912 год, рассматривал Америку как «великий и сияющий образец для Европы» и мира. Лига Наций не заслуживала даже упоминания. «Все мы жаждем мирового парламента. Нам нужна настоящая лига народов» — так Гауптман описывал чувства многих интеллектуалов в разгар германской гиперинфляции и обострившегося в обществе конфликта по поводу репараций[27]. После основания Лиги Наций дебаты о мировом парламенте долгое время не стихали. Квидде призывал пересмотреть Устав Лиги, с тем чтобы, в частности, создать всемирный парламент. Однако структура парламента не должна была строиться на пропорциональном представительстве по населению, «ибо это обрекло бы Европу на бессилие перед лицом гигантских империй Восточной Азии»[28]. Он отвергал меры, предложенные в плане правительства Германии, как слишком недифференцированные. Чтобы в полной мере учесть как численность населения, с одной стороны, так и принцип эквивалентности государств, с другой, необходимо было ввести скользящую шкалу отношений между малыми и большими странами.

Социолог австрийского происхождения Рудольф Брода (1880–1932), в подробностях изучивший этот вопрос, в 1920 году обратил внимание на важный аргумент в пользу мирового парламента. Делегаты в мировом парламенте будут воспринимать себя «в гораздо большей степени представителями человечества в целом или членами неких международных партий и фракций, преодолевающих национальные границы», чем представителями своих стран[29]. Парламентская история Германской империи, утверждал он, продемонстрировала, что депутаты рейхстага считали себя представителями народа в целом, и это подавляло потенциальные конфликты между составлявшими империю землями. В мировом

парламенте сталкиваться будут не страны, а идеи. Опасность межгосударственного конфликта принизит сам парламент. Было ясно, что перспективы структурной реформы Лиги Наций невысоки. Но рано или поздно, по мнению Квидде и других авторов, идеал восторжествует, потому что люди мира поймут, что «безопасность их жизненных интересов можно обеспечить только посредством сооружения, которое надстоит над государствами и не позволит им совершать друг над другом насилие под воздействием животного эгоизма; это возможно только посредством утверждения суверенитета человечества над отдельными государствами, суверенитета Лиги Наций»[30].

Примечания

[1] *Rotberg R. I., Shore M. F.* The founder: Cecil Rhodes and the pursuit of power. Oxford University Press, 1988. P. 102, 281, 316, 666.

[2] О планах по созданию тайного общества см.: *Bummel A.* Kritische Anmerkungen zur Urlegende moderner Verschwörungstheorien // Telepolis. 8 October 2003.

[3] *Lavin D.* From Empire to International Commonwealth. A Biography of Lionel Curtis. Oxford: Clarendon Press, 1995. P. 108.

[4] *Hall H. D.* The British Commonwealth of Nations. A Study of its Past and Future Development. London: Methuen & Co, 1920. P. 306–308.

[5] *Hobsbawm E.* The Age of Extremes. London: Abacus, 1995. P. 22.

[6] *Quigley C.* The Anglo-American Establishment. New York: Books in Focus, 1981. P. 137.

[7] *Baratta J. P.* The Politics of World Federation. United Nations, UN Reform, Atomic Control. Westport, Connecticut; London: Praeger Publishers, 2004. Vol. 1. P. 74.

[8] *Wells H. G.* et al. The Idea of a League of Nations // The Atlantic Monthly. 1919. No. 123. P. 106.

[9] *Boas F.* An Anthropologist's View of War // The Advocate of Peace. 1912. No. 74 (4) (April). P. 94; первая публ. в: International Conciliation. March 1912. No. 52.

[10] *Miller D. H.* The Drafting of the Covenant. New York: G. P. Putnam's Sons, 1928. Vol. 2. P. 62.

[11] Ibid. Vol. 1. P. 218, 273.

[12] Ibid. Vol. 2. P. 299–301.

[13] Berne Conferees Suggest Amendments // The New York Times. 19 March 1919.

[14] Schweizer Komitee für Vorbereitung des Völkerbundes. Vor-Entwurf mit Erläuterung für eine Verfassung des Welt-Völkerbundes. Bern: Verlag Paul Haupt, 1918. См. раздел B проекта, в частности § 55–62, с. 17–19 и комментарии на с. 72–73.

[15] *Hirschfeld M.* Ansprache vom 10. Nov. 1918 // Vierteljahresberichte des Wissenschaftlich-humanitären Komitees während der Kriegszeit hg. statt des Jahrbuch für sexuelle Zwischenstufen. 1918. No. 4 (18). P. 166.

[16] *Knoll G.* Der Deutsche Regierungsentwurf zu einer Völkerbundssatzung vom April 1919 // Leipziger rechtswissenschaftliche. Leipzig: Verlag von Theodor Weicher, 1931. Studien 61. P. 87.

[17] Ibid. P. 22, 25.

[18] Цит. по по: ibid. P. 21 (Daily News. 25 February 1919).

[19] *Kuehl W. F.* Seeking World Order… P. 335.

[20] *Jansen J. C.,* Osterhammel J. Decolonization: A Short History. Princeton University Press, 2017. P. 36–39, 42–45.

[21] *Du Bois W. E. B.* Darkwater: Voices from Within the Veil. Harcourt, Brace & Howe, 1920. P. 146.

[22] *Ghose S. A.* The Human Cycle: The Ideal of Human Unity, War and Self-Determination. Sri Aurobindo Ashram Publication Department, 1997 [1915–1920]. P. 576–578, 647–648.

[23] *Wells H. G.* The Outline of History: Being a Plain History of Life and Mankind. New York: The Macmillan Company, 1920. Vol. 2. P. 558.

[24] *Wells H. G.,* Wagar W. W. The Open Conspiracy: H. G. Wells on World Revolution. Westport, Connecticut: Praeger, 2001. P. 8.

[25] *Wells H. G.* The Salvaging of Civilization. London et al.: Cassell and Company, 1921. P. 85–86; избранный мировой совет также является темой его романа 1914 года The World Set Free. См.: *Wagar W. W.* H. G. Wells and the World State. New Haven: Yale University Press, 1961. P. 212–213.

[26] *Wells H. G.* The Open Conspiracy… London: Victor Gollancz Ltd., 1928. P. 32.

[27] Citation from Tschörtner. Gespräche und Interviews mit Gerhart Hauptmann / Ed. H. Dieter. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1994. P. 79 (The New York Times. 10 September 1923).

[28] *Quidde L.* Völkerbund und Demokratie. 2nd ed. Berlin: Verlag Neuer Staat, 1922. P. 16.

[29] *Broda R.* Das kommende Weltparlament // Der Völkerbund. 1920. P. 348.

[30] *Quidde L.* Völkerbund und Demokratie. P. 27.

5

Вторая мировая война и атомная бомба: мировой федерализм в первые годы существования ООН

Федерализм под давлением фашизма

Исторический отрезок между началом Первой и концом Второй мировой войны некоторые историки, например Эрик Хобсбаум или Арнольд Майер, рассматривают как непрекращающийся мировой конфликт, продолжавшийся тридцать один год. Социолог и политолог Зигмунд Ньюман в 1946 году говорил о «второй Тридцатилетней войне»[1]. Демократия и парламентская система в этот период испытывали жесточайшее давление во многих странах. Возникали фашистские режимы. В период с 1911 по 1929 год, согласно программе Polity, в мире всегда было больше демократий, чем автократий (встречались и гибридные формы). Однако с 1930 года соотношение изменилось. Межпарламентский союз, несмотря на активные усилия в сфере международных отношений, разрядки напряженности и укрепления международного права, постепенно терял свое политическое влияние. К окончанию Второй мировой войны МПС, как пишет Кисслинг, сошел с дистанции[2]. Усилия движения «Круглый стол» по преобразованию Британской империи в федерацию государств натолкнулись на стремление к независимости в доминионах. Их суверенитет в конце концов был подтвержден Вестминстерским статутом 1931 года. Британское Содружество наций стало добровольной ассоциацией независимых государств.

Идеи федерации вновь вошли в политическую повестку как ответ на рост национал-социализма и фашизма. В книге 1939 года «Союз сейчас» Кларенс Стрейт (1896–1986) сетовал на недостаток сотрудничества между демократическими странами, которые в сфере международной политики вели себя подобно автократиям, и предлагал учредить

политический союз демократий в качестве противовеса фашистским диктатурам. На первом этапе в союз должны были войти США, Великобритания, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Южная Африка, Ирландия, Франция, Бельгия, Нидерланды, Швейцария, Дания, Норвегия, Швеция и Финляндия; позже, с постепенным вступлением новых членов, союз должен был вырасти в универсальную всемирную организацию. В качестве женевского корреспондента газеты The New York Times Стрейт, тесно общавшийся и искренне восхищавшийся Кёртисом, непосредственно наблюдал агонию Лиги Наций. «Современная и потенциальная мощь такого союза [демократий] была бы с самого начала столь огромна, его величина столь внушительна, а жизненные центры столь широко распространены, что Германия, Италия и Япония, даже вместе взятые, могли бы помышлять о нападении на него не более серьезно, чем, скажем, Мексика, которая вдруг вознамерилась атаковать Соединенные Штаты», — писал Стрейт, стипендиат Родса в Оксфордском университете[3]. В средоточии нового союза должен был находиться конгресс, избранный в ходе всенародного голосования в государствах-членах, состоящий из палаты представителей и сената. Федеральный союз, основанный на гарантиях прав человека и гражданства государств-членов, взял бы на себя, помимо прочего, исключительную ответственность за оборонную политику и внешние сношения, а также за торговую политику и валютное регулирование, гарантируя демократическую форму правления в государствах-членах.

Рост мирового федерализма

Книга Стрейта, ставшая бестселлером, была переведена на многие языки и придала новый импульс идее наднационального федеративного союза. Во многих демократиях возникали новые группы, проникнутые идеей наднациональной интеграции. В 1939 году в США была основана организация

«Федеральный союз», председателем которой стал Стрейт. Организация выступила за создание союза западных демократий в качестве первого шага; под названием «Совет Стрейта за союз демократий» она действует до сих пор. Среди исследователей истории мирового федерализма и многогранного федеративного движения выделяется, наряду с Брауэр, историк Джозеф Престон Баратта, автор двухтомного издания «Политика всемирной федерации», вышедшего в 2004 году. Так, он отмечает, что Кампания за мировое правительство, основанная в 1937 году боровшимися за мир феминистками Розикой Швиммер (1877–1948) и Лолой Маверик Ллойд (1875–1944), считается одной из первых организаций мирового федерализма. Швиммер и Ллойд опубликовали брошюру, в которой излагались идеи созыва «всемирного конституционного конвента» и мирового парламента, избираемого прямым голосованием, как основы будущей демократической мировой федерации[4]. Как показывает Меган Трелкелд в историческом очерке о федерализме, женщины в США принимали активное участие в продвижении идеи мирового правительства. Так, Трелкелд сообщает о комиссии Конгресса столетия женщин в Нью-Йорке в 1940 году. Под председательством Луизы Лейдлоу Бэкус (1906–1973) эта группа рекомендовала ограничить национальный суверенитет и создать всемирный исполнительный орган, реализующий волю мировой двухпалатной законодательной ассамблеи, нижняя палата которой должна избираться напрямую[5]. Аналогичная идея родилась в Швеции. Хотя историки отмечали, что «упоминания об ООН» в нейтральной стране во время войны были редки, объединение организаций за мир, впоследствии ставшее Ассоциацией ООН Швеции, в 1944 году выступило за «федералистскую трансформацию международных отношений». В частности, предлагалось учредить «собрание избранных представителей народа в двухпалатном мировом парламенте, подобном Конгрессу Соединенных Штатов»[6].

Вопрос о мировом парламенте был теперь неразрывно связан с дискурсом федералистов. Мировой федерализм без

демократического мирового парламента логически невозможен, даже если этот институциональный аспект не всегда выходит на первый план. Вопрос федерализма играл важную роль в движениях Сопротивления. В Италии традиция федералистского мышления существует со времен Первой мировой войны. В весьма влиятельном Манифесте Вентотене 1941 года итальянские антифашисты Альтьеро Спинелли (1907–1986) и Эрнесто Росси (1897–1967) сформулировали цель и идеал федеративного европейского государства. Они осудили «идеологию национальной независимости» как корень формирования тоталитарных государств и развязывания войн. Принцип невмешательства, принятый Лигой Наций, оказался абсурдным, так как каждой стране была предоставлена «свобода выбирать деспотическое правительство, которое она сочтет наилучшим». Эти авторы уже мыслили за пределами Европы. «Как только будет преодолен горизонт Старого Света, — говорится в их манифесте, написанном в заключении, — и все народы, составляющие человечество, объединятся в грандиозном видении общего участия, необходимо будет признать, что европейская федерация является единственной мыслимой гарантией того, что отношения с американскими и азиатскими народами могут развиваться на основе мирного сотрудничества в ожидании более отдаленного будущего, когда станет возможным политическое единство всего мира»[7].

Идея всемирной федерации проникала и в другие регионы, например в Индию, в среду противников британского правления. «В то время как [мы] должны в первую очередь заботиться о независимости и обороне Индии в этот час опасности, комитет считает, что будущий мир, безопасность и упорядоченный прогресс требуют создания всемирной федерации свободных наций, и ни на какой другой основе проблемы современного мира не могут быть решены», — гласил текст знаменитой резолюции «Вон из Индии!», принятой Всеиндийским комитетом Конгресса в 1942 году и поддержанной в том числе будущим премьер-министром

Индии Джавахарлалом Неру (1889–1964) и Мохандасом Ганди (1869–1948)[8]. Как пишет историк Ману Бхагаван, идея Единого мира, которую отстаивали Неру и другие политики, «стала общепринятым эвфемизмом для мирового парламента». «Мировой парламент — это именно то, что имел в виду Неру», — отмечает автор[9]. Индийский политик (и министр обороны с 1957 по 1962 год) и посол ООН Кришна Менон (1896–1974), выступая перед комитетом Генеральной Ассамблеи ООН в 1954 году, назвал мировое правительство и мировой парламент «весьма желательными»[10]. По словам Бхагавана, эти слова отражали официальную позицию Неру и индийского правительства.

Хранитель веры бахаи, Шоги Эффенди (1897–1957), родом из окрестностей Хайфы, правнук основателя веры бахаи Бахауллы (1817–1892), в 1938 году также говорил о необходимости создания мирового государства, ограничивающего национальный суверенитет и включающего мировой парламент, члены которого избирались бы народами всех стран. Он, однако, добавил, что избрание делегатов «должно быть утверждено соответствующими правительствами», что, по-видимому, противоречит самой сути таких выборов[11].

В книге «Еврейский легион» Владимир (Зеэв) Жаботинский (1880–1940), русский еврей, разработавший идеологию ревизионистского сионизма, отметил, что национальный суверенитет, как правило, несовместим с эффективным обеспечением прав меньшинств, указав, что «никакой внешний надзор не может воспрепятствовать суверенной нации делать то, что ей вздумается, в пределах собственных границ» и что «неограниченный суверенитет наций должен пойти ко дну, по крайней мере в Европе, если цивилизация надеется выжить»[12]. Ранее в личном письме он писал, что не нужно стремиться к созданию еврейско-арабской федерации на Ближнем Востоке в связи с созданием еврейского государства, поскольку заинтересованные государства в регионе в любом случае станут частью мировой федерации. Он выразил «страстную надежду», что это произойдет в течение следующих десятилетий[13].

На слушаниях в ООН в 1947 году отец-основатель Израиля Давид Бен-Гурион (1886–1973) сказал, что, если мир «отменит [национальный] суверенитет, мы благословим это», но до тех пор Израиль будет требовать того же статуса, что и «любая другая свободная нация»[14]. По словам израильского писателя, журналиста и активиста Ури Авнери (1923–2018), весной 1949 года в Израиле была создана группа, «выступавшая за создание палестинского государства, граничащего с Израилем, и подписание соглашения между двумя странами», которое бы установило своего рода федерацию. Вспоминая об этом позже, Авнери утверждал, что мир должен строиться «этаж за этажом, снизу — вверх». Первым этажом было бы решение о создании двух государств, вторым — тесное сотрудничество обоих государств, а третьим — региональный союз. Но «венцом нового порядка», писал он, стал бы новый вид мирового управления, предполагающий избрание человечеством мирового парламента[15].

В рассматриваемый период, после Второй мировой войны, в дебатах о мировом федерализме доминировали три вопроса. Должна ли всемирная федерация создаваться постепенно путем объединения на начальном этапе лишь ограниченного числа государств, или же следует охватить великой реформой все государства? Должна ли федерация быть ограничена ключевыми областями политики, т.е. минималистична по охвату, или ей следует предоставить гораздо более широкие полномочия? После основания ООН возник дополнительный вопрос: должна ли всемирная федерация быть новой организацией или возникнуть в результате реформы ООН? Представители одного из значительных течений мысли в федералистском движении поддерживали идею международной конвенции, призванной разработать устав всемирной федерации, который затем был бы представлен отдельным странам для ратификации. Одним из первых результатов этих усилий стала Декларация о всемирной федерации, принятая в 1941 году палатой представителей и сенатом Северной

Каролины, а в последующий период, вплоть до 1950 года, принятая девятнадцатью другими федеральными штатами США.

Планирование послевоенного порядка

Однако ни во время, ни после войны основание мирового парламента и федерального мирового порядка не рассматривалось союзниками всерьез. В декабре 1941 года президент Франклин Д. Рузвельт (1882–1945) создал группу в Государственном департаменте США для работы над политическими планами в послевоенный период. Хотя в группе планирования и состоялось некоторое первоначальное обсуждение федеративной структуры будущей мировой организации, таковая была признана политически невозможной, и поэтому от замысла отказались. «Многие правительства и народы, как считается, не готовы к международному федеральному правительству, даже если бы это было теоретически желательно», — говорилось в протоколе совещания по планированию[16]. Требовалось решение, которое было бы приемлемым для всех правительств, особенно для Советского Союза.

Действительно, представление о том, что демократическая всемирная федерация со свободно избранным мировым парламентом могла быть создана при участии тоталитарного СССР, было в корне ошибочным. Политические репрессии и грубые нарушения прав человека в СССР хорошо известны. Например, советские выборы с 1930-х до середины 1980-х годов были «выборами без выбора», то есть демонстрацией подчинения всего народа всемогущему правителю. Только в 1937 году по приказу Иосифа Сталина (1878–1953) в СССР были казнены более 380 000 человек и такое же число приговорено к принудительным работам[17]. В годы правления Сталина количество расстрелянных, замученных, сосланных в лагеря и подвергнутых депортации лиц исчисляется многими миллионами. В результате геноцидального голода, известного как голодомор, в Украинской ССР в 1932–1933 годы

умерло от трех до пяти миллионов человек. Западные правительства были осведомлены об этих событиях. Хотя реальность нередко затмевалась мощной советской пропагандой и сочинениями благосклонных к режиму журналистов (в том числе западных), правда о положении народов в СССР уже в то время становилась достоянием гласности.

В конце 1942 года Советский Союз перешел в наступление в Сталинградской битве, а битва при Эль-Аламейне ознаменовала конец германо-итальянского доминирования в Северной Африке. Союзники объявили целью войны безоговорочную капитуляцию держав «оси». Заглядывая вперед, в послевоенный порядок, основатель «Форд мотор компани» (Ford Motor Company) Генри Форд (1863–1947) призвал к учреждению мирового парламента, избираемого прямым всемирным голосованием, «чтобы поставить мир на мирную основу»[18]. Губернатор Миннесоты Гарольд Эдвард Стассен (1907–2001) выразил солидарность с этой идеей. В январе 1943 года он настоятельно призвал союзников начать планирование всемирной организации. По мнению Стассена, ее важнейшим органом должен был стать парламент с одной палатой, избирающей председателя исполнительной власти, которая существовала бы в форме всемирного совета. Представители каждой страны в парламенте должны были назначаться на той же основе, что и соответствующий национальный законодательный орган. В связи с такими призывами группа Госдепартамента США рассмотрела возможность создания всемирного законодательного органа, уполномоченного принимать обязательные законы, в качестве основы для новой всемирной организации. «Если не будет принята широкомасштабная федеративная схема международной организации, что само по себе маловероятно, то заручиться поддержкой этого предложения, особенно в Соединенных Штатах, будет затруднительно. Это предложение создаст серьезную конституционную проблему в большинстве штатов», — высказал мнение Государственный департамент[19].

Московская декларация

В Великобритании бывший сотрудник Лиги Наций Конни Циллиакус (1894–1967), впоследствии избранный в палату общин, пытался заручиться поддержкой идеи создания послевоенного «международного органа» с прямыми выборами мирового парламента. Однако вопрос был решен в результате подписания Московской декларации от 30 октября 1943 года, в которой члены «Большой четверки» — США, Великобритания, Советский Союз и Китай — заявили, что послевоенная международная организация, как и Лига Наций, будет основана на принципе национального суверенитета. Это заявление положило конец всем далекоидущим предложениям послевоенного мироустройства[20]. Например, в книге 1944 года «Мир через право», которая привлекла большое внимание в юридическом сообществе, Ганс Кельзен (1881–1973) приходит к выводу, что оптимальный способ обеспечения международного мира «самоочевиден», поскольку предполагает «объединение всех отдельных государств… в мировое государство, сосредоточение всех средств власти, всех вооруженных сил под началом мирового правительства в соответствии с законами, принятыми мировым парламентом». Однако Кельзен также считает, что идея «универсального мирового федеративного государства», по крайней мере «в настоящее время», сталкивается с «непреодолимыми трудностями». Среди прочего Кельзен отмечает, что «центром демократического мирового государства должен быть мировой парламент», но в этом законодательном органе «Индия и Китай имели бы примерно в три раза больше депутатов, чем Соединенные Штаты Америки и Великобритания, вместе взятые»; очевидно, что последние сочли бы такое положение неприемлемым. Кельзен считает, что только «длительное и медленное развитие» способно выравнять культурные различия между народами. Он замечает, что «правительство суверенного государства по самой своей природе склонно сопротивляться любым ограничениям своей независимости».

Таким образом, идея всемирной федерации «выходила за рамки политической реальности», поскольку была несовместима с принципом суверенного равенства, выраженным в Московской декларации. Декларация, писал автор, ясно дала понять, что заинтересованные правительства не желают создавать «международный орган, наделенный законодательной или исполнительной властью».

Видный австрийский правовед Кельзен, бежавший из Европы в Соединенные Штаты в 1940 году, утверждал, что «желаемая цель» создания мирового государства «может быть достигнута лишь в несколько этапов». По его мнению, создание «международного суда, наделенного обязательной юрисдикцией» для разрешения споров между государствами, было бы необходимым и возможным следующим шагом. Он считал, что даже Советский Союз мог бы присоединиться к такому соглашению[21].

Фундаментальная критика ООН и шок атомной бомбы

На конференции ООН в Сан-Франциско, проходившей с 25 апреля по 26 июня 1945 года, представители пятидесяти государств наконец собрались вместе, чтобы обсудить и принять устав будущей всемирной организации[22]. Начиная с августа 1944 года постепенное освобождение узников немецких концентрационных лагерей привлекло внимание мировой общественности к ужасам Холокоста — массового уничтожения более шести миллионов евреев и представителей других преследуемых народов и групп. 8 мая нацистская Германия капитулировала. В Тихоокеанском регионе война продолжалась. 6 и 9 августа 1945 года США по приказу президента Трумэна сбросили атомные бомбы на Хиросиму и Нагасаки. Около 200 000 человек погибли мгновенно. По оценкам, общее число погибших во Второй мировой войне достигло 70 миллионов человек.

Важнейшими принципами Устава ООН, вступившего в силу 24 октября 1945 года, следует считать принципы национального суверенитета и невмешательства во внутренние дела. Организация создана в форме ассоциации суверенных государств. Однако, согласно положениям главы VII Устава ООН, Совет Безопасности может принимать решения о применении общеобязательных принудительных мер «для поддержания или восстановления международного мира и безопасности». Пять держав-победительниц в Первой мировой войне обеспечили себе постоянные места с правом вето в Совете Безопасности, важнейшем органе ООН. В случае применения организацией вооруженной силы Военно-штабной комитет должен взять на себя командование силами, предоставленными государствами-членами. Однако это положение никогда не применялось на практике. В Генеральной Ассамблее, которая не может принимать общеобязательных резолюций, все государства имеют равное представительство, по одному голосу на государство. В качестве одного из главных органов ООН был создан Международный суд. Однако, вопреки надеждам ряда правоведов и наблюдателей, включая Кельзена, юрисдикция суда вполне факультативна.

Интернационалисты критиковали структурные принципы, лежащие в основе новой всемирной организации, указывая на провал Американской конфедерации и Лиги Наций. Из уроков прошлого не были сделаны логические выводы. «Лига Наций, которая не справилась со своей задачей, — писал, в частности, Кёртис, — была реконструирована в Организацию Объединенных Наций. Обе организации основывались на том же принципе, что и Статьи Конфедерации, то есть на договоре между суверенными государствами, которые, по сути, сохранили свой суверенитет»[23]. Позицию всемирной солидарности разделяли в Канаде и Соединенных Штатах представители самых разных слоев общества. Институт опросов общественного мнения Roper, например, в 1946 году провел опрос в США, включавший следующий вопрос: «Если бы каждая страна мира избрала представителей

на всемирный конгресс и позволила этому конгрессу решать все проблемы международных отношений со строгим условием, что все страны должны неукоснительно соблюдать принятые решения, согласились бы вы, чтобы США поддержали этот проект?» Из опрошенных 62,8% ответили «да» и только 19,8% — «нет»[24]. Согласно Канадскому институту общественного мнения, в Канаде 59% респондентов в том же году одобрили передачу Канадой «контроля над всеми своими вооруженными силами и боеприпасами, включая материалы атомной бомбы, мировому парламенту при условии, что другие страны сделают то же самое»[25].

Растущая поддержка федеративного миропорядка

Атомная бомбардировка Хиросимы и Нагасаки стала страшным потрясением для всего мира и привела к еще большей актуализации проблемы «международной анархии». Ведущие ученые-атомщики, в частности Роберт Оппенгеймер (1904–1967) и Филип Моррисон (1915–2005), работавшие над Манхэттенским проектом по созданию бомбы, осудили ее применение и настоятельно предостерегали от гонки ядерных вооружений и ядерной войны, которая означала бы уничтожение человеческой цивилизации. В сборнике эссе «Один мир или ни одного» Лео Силард (1898–1964) писал в 1946 году, что проблему оружия массового поражения может решить только мировое правительство. Двадцать выдающихся деятелей, включая лауреатов Нобелевской премии Альберта Эйнштейна (1879–1955) и Томаса Манна (1875–1955), философа и писателя Мортимера Дж. Адлера (1902–2001), бывшего судью Верховного суда США Оуэна Дж. Робертса (1875–1955) и сенатора США Джеймса Уильяма Фулбрайта (1905–1995), опубликовали 10 октября 1945 года совместное заявление, в котором поддержали эту же точку зрения. «Первая атомная бомба разрушила больше чем город Хиросиму, — писали они. — Она взорвала наши унаследованные из

прошлого, устаревшие политические идеи». Поскольку принятый в Сан-Франциско Устав ООН подтверждал абсолютный суверенитет соперничающих национальных государств, по духу он был схож со Статьями Конфедерации первых тринадцати американских республик. «Как долго просуществует Устав ООН? Если повезет, то поколение? Столетие?» — задавались вопросом авторы заявления. Полагаться на удачу им представлялось недостаточным: «Если мы надеемся предотвратить атомную войну, то мы обязаны стремиться к федеративной конституции мира, к действующему всемирному правовому порядку»[26].

Эмери Ривз и критика демократии, национального государства и суверенитета

В своем заявлении выдающиеся деятели выразили поддержку недавно опубликованной книге «Анатомия мира» американского журналиста венгерского происхождения Эмери Ривза (Имре Ревеш, 1904–1981), в которой тот подверг решительной критике концепцию суверенитета национальных государств и призвал к мировой демократии. Книга разошлась тиражом в десятки тысяч экземпляров в нескольких переводах и может рассматриваться как современное истолкование космополитизма. Ривз утверждал, что человеку необходима революция в мышлении, подобная переходу от картины мира Птолемея к системе Коперника. В настоящее время единственной отправной точкой для любого политического анализа служит собственное «суверенное» национальное государство. Но в отсутствие общепризнанной высшей правовой власти система национальных государств отсылает к эпохе феодализма. В высокоинтегрированном мире индустриальной эпохи эта перспектива, по мнению Ривза, обречена. Принцип национального самоопределения, предложенный президентом Вильсоном, уже был анахронизмом и стал предпосылкой Второй мировой войны. Мир — это не

статичный международный механизм, сохраняющий статус-кво и подавляющий агрессию между государствами; скорее, мир следует понимать как динамическую социальную систему, способную реагировать на изменения в человеческом обществе и управлять ими. Этого можно достичь только посредством всеобщего правового порядка — материи, которая немыслима в рамках «птолемеевой идеологии национальных государств».

«Современная Бастилия, — писал Ривз, — это национальное государство независимо от того, кто тюремщики: консерваторы, либералы или социалисты. Этот символ нашего рабства должен быть уничтожен, если мы хотим когда-либо обрести свободу»[27]. Ривз подразумевал не упразднение национальных государств, а радикальную переориентацию нашего понимания демократии, точкой отсчета которой перестанет быть национальное государство: «Мы не можем иметь демократию в мире взаимозависимых, суверенных национальных государств, потому что демократия означает суверенитет народа. Структура национального государства удушает и уничтожает суверенитет народа, тот самый суверенитет, который, вместо того чтобы быть возложенным на институты сообщества, возложен на… отдельные суверенные национальные государственные институты»[28]. Подобно Клоотсу и другим авторам, Ривз пришел к выводу, что народный суверенитет и демократия достижимы только на основе универсального и всемирного правового порядка.

Альберт Эйнштейн и Альбер Камю как защитники идеи мировой федерации

Одним из самых известных в мире сторонников всемирной федерации и мирового парламента после Второй мировой войны был Альберт Эйнштейн. С 1933 года Эйнштейн жил в изгнании, а в 1939 году предупредил президента США Рузвельта о возможной немецкой программе создания атомной бомбы. Уже тогда его волновали проблемы мира и

мироустройства. Наряду со многими выдающимися деятелями, такими как Джон Бойд Орр (1880–1971), шотландский лауреат Нобелевской премии и основатель Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН, и Брок Чисхолм (1896–1971) из Канады, первый генеральный директор Всемирной организации здравоохранения, Эйнштейн был сторонником международной «зонтичной» организации мировых федералистов, известной сегодня как Всемирное федералистское движение (ВФД; World Federalist Movement). Движение было основано в августе 1947 года в Монтрё. Эйнштейн неоднократно принимал участие в публичных дебатах. Например, в октябре 1947 года он опубликовал широко известное открытое письмо Генеральной Ассамблее ООН. В нем ученый выразил сожаление по поводу того, что государства-члены не передали на наднациональный уровень ООН ни одно из своих полномочий, и внес три предложения по будущему развитию организации. Во-первых, Генеральную Ассамблею ООН необходимо укрепить, а Совет Безопасности подчинить ассамблее. Во-вторых, нужно существенно изменить метод представительства. «Нынешний метод отбора путем назначения правительствами, — писал Эйнштейн, — не оставляет никакой реальной свободы назначаемому лицу. Более того, отбор [назначение] правительствами не может дать народам мира ощущение справедливого и пропорционального представительства. Моральный авторитет ООН был бы значительно выше, если бы делегаты избирались непосредственно народами. Будь они ответственны перед избирателями, у них было бы гораздо больше свободы следовать велениям своей совести»[29]. В-третьих, Генеральная Ассамблея должна работать на постоянной основе и брать на себя инициативу в построении «наднационального порядка». В создавшихся обстоятельствах при необходимости другие страны должны действовать без России при условии, что дверь в организацию останется открытой и что «ограниченное мировое правительство» никогда не превратится в альянс против других стран.

Философ Альбер Камю (1913–1960), участвовавший в движении Сопротивления в годы войны и получивший Нобелевскую премию по литературе в 1957 году, также выступал за создание всемирного парламента. В ноябре 1946 года он писал, что демократия — это «форма общества, в котором закон стоит выше правящих, поскольку закон выражает волю всех лиц, представленных законодательным органом». Однако, по мнению Камю, международное право «устанавливается и разрушается правительствами, то есть исполнительной властью. Таким образом, мы находимся в режиме международной диктатуры. Единственный выход — поставить международное право выше правительств, а значит, должен быть установлен соответствующий закон, причем принять его должен парламент, который формируется посредством всемирных выборов, в которых примут участие все народы». До избрания такого парламента единственным выходом остается сопротивление «международной диктатуре»[30]. Писатель подчеркивал, что в парламенте должны быть представлены «колонизированные цивилизации с четырех сторон света», так чтобы «его закон стал действительно всеобщим»[31]. Впоследствии Камю стал членом международного совета ВФД и вместе с аббатом Груэ-Пьером (который также был активным членом ВФД), Андре Бретоном, Жоржем Альтманом, Робером Сарразак-Сулажем и другими французскими интеллектуалами вошел в комитет солидарности, поддержав бывшего пилота бомбардировщика ВВС США Гарри Дэвиса (1921–2013). В 1948 году Дэвис привлек к себе общественное внимание, отказавшись от гражданства США и сдав свой американский паспорт в посольстве США в Париже в знак протеста против национализма. Так он объявил себя «первым гражданином мира». Затем Дэвис самовольно разбил лагерь на «мировой территории», отведенной для Генеральной Ассамблеи ООН, которая проводила в Париже свою третью сессию. Его поступок произвел международный фурор и положил начало массовому движению за мировое гражданство. Прервав сессию ассамблеи, Дэвис призвал делегатов созвать «всемирное

учредительное собрание» или «всемирную народную ассамблею, которая возникнет из наших собственных рядов». Пять лет спустя он заявил, что «как люди мы все — мировые суверены», в связи с чем провозгласил мировое правительство, которое «на данный момент существует только в моем лице», призвав других присоединиться к этой инициативе[32].

Позиция католической церкви

Во время Четвертого Всемирного конгресса ВФД в Риме в 1951 году папа Пий XII согласился принять делегацию движения в Ватикане. В обращении к делегации папа заявил, что цель федеративной политической мировой организации с «эффективной властью» соответствует «традиционному учению Церкви». «Ничто так не согласуется с ее провозглашением о справедливой и несправедливой войне, особенно в сегодняшних обстоятельствах», — сказал он. Тот, кто пытается создать «всеобъемлющую политическую организацию», например в форме мирового парламента, должен думать об этом именно с федералистской точки зрения[33]. Начиная с Пия XII, призыв к «эффективной политической организации мира» стал неотъемлемой частью папского учения. В 1963 году, например, эту мысль выразил Иоанн XXIII, в 1967 году — Павел VI, в 2009-м — Бенедикт XVI, а в недавнее время — папа Франциск в энцикликах Laudato si' (2015) и Fratelli tutti (2020). «Создание парламентского всемирного законодательного органа, который контролирует глобальную исполнительную власть и обеспечивает участие граждан мира в глобальных политических делах, — писали Майя Брауэр и Андреас Буммель в исследовании 2016 года, — изложено в католической доктрине и полностью соответствует папскому учению»[34].

Британская инициатива, ноябрь 1945 года

Одним из видных британских политиков послевоенного периода, открыто выступивших в поддержку идеи мирового парламента, был лейбористский политик и министр иностранных дел Великобритании Эрнест Бевин (1881–1951). Лайонел Кёртис, соучредитель Британского института международных отношений, основанного в 1920 году (с 1926 г. — Королевский институт международных отношений), и видная фигура в лондонских внешнеполитических кругах, встретился с Бевином (которого знал уже давно) в октябре 1945 года и изложил ему идею международной ассамблеи[35]. В парламентской речи месяц спустя Бевин сказал, что необходимо новое исследование «в целях создания всемирной ассамблеи, избираемой непосредственно народами мира в целом, перед которыми несут ответственность правительства, образующие ООН, и которые, по сути, создают мировой закон, который они сами, народы, затем примут и будут морально обязаны и готовы исполнять». Бевин выразил готовность сесть за стол переговоров с любым человеком независимо от его партии или национальности, чтобы разработать конституцию такой всемирной ассамблеи. Международное право, предполагающее конфликт между народами, необходимо заменить мировым правом с мировой судебной системой в целях его истолкования и мировой полицией для его обеспечения. Мировое право должно быть создано суверенным мировым органом, который изберет сам народ[36]. Аргументы Бевина не остались без внимания. Так, Министерство иностранных дел Канады рассматривало возможность поддержки инициативы Бевина, если бы она была официально предложена британским правительством. На первой Генеральной Ассамблее ООН министр иностранных дел Канады Луи Сен-Лоран (1882–1973) говорил о преобразовании ООН в мировое правительство. Во внутренней записке для канадской делегации на третьей сессии Экономического и социального совета ООН Министерство иностранных дел Канады

обозначило, что «направление, в котором Канада хотела бы видеть развитие Организации Объединенных Наций, — это мировое правительство, причем ассамблея предположительно будет эволюционировать в сторону демократического мирового парламента, непосредственно представляющего народы на географической основе и облеченного прямой властью»[37]. Принцип представительства был к тому времени закреплен в конституциях всех демократических стран.

Но всего через шесть месяцев после этого выступления в палате общин, сообщает Баратта, Бевин полностью отступил от своих тезисов. Речь в Большом театре советского диктатора и убийцы миллионов Иосифа Сталина была истолкована как скрытая угроза войны против Запада. Выступая в Фултоне, штат Миссури, в марте 1946 года, бывший премьер-министр Великобритании Уинстон Черчилль (1874–1965) употребил термин «железный занавес», подразумевая изоляцию Восточной Европы, контролируемой Советским Союзом. Еще в июне 1945 года из страха перед советской экспансией Черчилль, будучи премьер-министром, санкционировал изучение «чисто гипотетической возможности» превентивного англо-американского удара по советской зоне, чтобы вытеснить Сталина из Восточной Европы[38]. Надвигающаяся холодная война начала определять политическую повестку.

Вопрос о конференции по пересмотру Устава ООН

После конференции в Сан-Франциско резкой критике подверглись такие пункты Устава, как право вето в Совете Безопасности, принцип суверенного равенства всех государств и слабость Генеральной Ассамблеи. С самого начала многие правительства были особенно недовольны принципом права вето в Совете Безопасности. Сторонники мирового федерализма отмечали, что, хотя Устав начинается со слов «Мы, народы», в органах ООН нет места для делегатов, избираемых всенародным голосованием, — факт, на который с тех

пор указывали неоднократно. С другой стороны, отмечалось, что по крайней мере все великие державы присоединились к новой организации, в отличие от Лиги Наций. Стассен, будучи членом делегации США, настаивал в Сан-Франциско на том, чтобы Устав хотя бы регулярно пересматривался. В статье 109 Устава было надлежащим образом установлено, что не позднее чем через десять лет предложение о созыве конференции для пересмотра Устава должно быть включено в повестку дня следующей Генеральной Ассамблеи. Таким образом, 1955 год стал «магической датой» (Брауэр) для мировых федералистов и других сторонников реформы ООН.

В 1946 году по настоянию американского юриста и сторонника мирового федерализма Гренвилла Кларка (1882–1967) Куба (президентом страны в тот момент был Рамон Грау) внесла на вторую Генеральную Ассамблею ООН предложение о проведении обзорной конференции в 1947 году. Предложение было отклонено большинством голосов при многочисленных отсутствовавших и воздержавшихся. В ходе дебатов встал вопрос, неоднократно поднимавшийся вплоть до 1955 года и позже, о взвешенном голосовании в Генеральной Ассамблее. Посол Филиппин в ООН Карлос П. Ромуло (1899–1985), лауреат Пулитцеровской премии 1942 года, некогда полковник армии США на Тихом океане, а позже министр иностранных дел Филиппин в течение почти двух десятилетий, не только выступил против права вето и за проведение обзорной конференции в 1947 году, но и объяснил, почему он поддержит введение взвешенного голосования в Генеральной Ассамблее. Принцип «одна нация — один голос» служил как раз для того, чтобы отговаривать великие державы от предоставления Генеральной Ассамблее «каких-либо полномочий по принятию обязательного мирового закона». «[М]ой народ был бы вполне доволен возможностью обменять фикцию равенства в бессильной ассамблее на реальность голоса, равного нашему фактическому положению в мире, но в ассамблее, наделенной действительной властью», — заявил Ромуло. И дальше: миру нужно «ограниченное мировое федеральное правительство»[39]. Фактически

делегация Филиппин в Сан-Франциско не только возразила против принципа права вето, но и выдвинула поправку, которая получила только один голос за (от Филиппин), о том, что Генеральная Ассамблея «должна быть наделена законодательными полномочиями по принятию норм международного права, которые должны стать обязательными для государств-членов после одобрения Советом Безопасности»[40]. В свою очередь Эквадор предложил, чтобы правила, принятые двумя третями голосов Генеральной Ассамблеи и впоследствии ратифицированные таким же числом государств, «вступали в силу обязательными для всех членов»[41]. Представитель Великобритании в ООН Хартли Шоукросс (1902–2003), ведущий британский обвинитель на Нюрнбергском процессе, по крайней мере согласился с тем, что «когда-нибудь может возникнуть необходимость разработать взвешенную форму голосования, которая дала бы каждому государству-члену силу голоса в ассамблее, соответствующую его реальному влиянию на мировые дела»[42]. Но, несмотря на это, Великобритания также проголосовала против конференции по пересмотру Устава. Вопрос бесконечно откладывался от одной Генеральной Ассамблеи к другой. В диссертации, представленной в 2016 году, Шарьяр Шарей отмечает, что основные положения Устава ООН, в частности право вето в Совете Безопасности, были фактически навязаны будущими пятью постоянными членами Совета Безопасности представителям большинства государств, собравшимся в Сан-Франциско. Шарей утверждает, что эта статья была не в последнюю очередь принята в обмен на обещание провести конференцию по пересмотру Устава ООН, которое до сих пор не выполнено[43].

Учреждение Совета Европы

Цели политической интеграции в Западной Европе, рассматривавшиеся как вклад в создание антисоветского блока, поддержал Американский комитет за единую Европу, президентом-основателем которого был сенатор Фулбрайт. Частично финансирование Американского комитета исходило от Фонда Форда, основанного Генри Фордом в 1936 году. На Европейской конференции по федерации (European Conference on Federation (1946–1948 гг.)) рассматривались возможные пути к созданию Соединенных Штатов Европы. В 1949 году был учрежден Совет Европы, первоначально состоявший из десяти государств-членов, целью которого было достижение «большего единства между его членами». Фактически в структуре этой новой межправительственной организации впервые в истории обрела конкретную форму идея международной парламентской ассамблеи. Наряду с Комитетом министров, в котором должны были быть представлены правительства государств-членов, конституция Совета Европы предусматривала создание консультативной Парламентской ассамблеи, членами которой были бы не дипломаты на государственной службе, а делегаты, направляемые парламентами государств-членов. Было установлено, что распределение мест в консультативной Парламентской ассамблее будет осуществляться по принципу многоуровневости в зависимости от численности населения. Союз европейских федералистов (основанная в декабре 1946 года «зонтичная» организация федералистских движений в Европе) настаивал на том, чтобы Консультативная ассамблея Совета Европы занялась разработкой европейской конституции для представления на ратификацию государствам-членам.

Предложение Зона о Парламентской ассамблее ООН

Создание этой новой ассамблеи было воспринято как прецедент для международных организаций в целом. «Нет оснований ограничивать это интересное развитие странами Западной Европы», — писал федералист и правовед Луис Б. Зон (1914–2006), который в 1939 году бежал из Львова (территория современной Украины) в США, участвовал в качестве делегата США в конференции в Сан-Франциско, а позже стал профессором Гарвардского университета. Опираясь на пример Консультативной ассамблеи Совета Европы, Зон в 1949 году предложил создать Парламентскую ассамблею в рамках ООН. Зон утверждал, что такая ассамблея, отражающая «различные оттенки мирового общественного мнения», усилит поддержку ООН со стороны мировой общественности и, таким образом, будет способствовать ее укреплению. Если в ассамблее появятся настоящие государственные деятели, способные мыслить глобально, выходя за рамки национальных амбиций, то ее решения, несмотря на сугубо рекомендательный характер, «могут иметь больший эффект, чем рекомендации Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности», считал Зон. В качестве инструмента международного права, необходимого для создания этой Парламентской ассамблеи, он рекомендовал использовать резолюцию Генеральной Ассамблеи в соответствии со статьей 22 Устава ООН, которая позволяет учреждать «такие вспомогательные органы, которые она сочтет необходимыми для выполнения своих функций». Альтернативой мог бы стать международный договор при условии, что он будет четко оговорен в рамках ООН. Эти два варианта Парламентской ассамблеи на сегодняшний день наиболее часто упоминаются и обсуждаются и будут более подробно рассмотрены позднее в этом исследовании. По мнению Зона, распределение мест в ПА ООН должно соответствовать относительной доле каждой страны в мировом населении. Например, одно место может быть выделено на каждые пять миллионов жителей, но не менее трех

и не более тридцати для каждой страны. В общей сложности его модель на то время предполагала менее 500 мест[44]. Между тем усилия сторонников мирового федерализма были, как правило, сосредоточены на радикальных изменениях, и, следовательно, предложению об учреждении чисто консультативной ассамблеи в рамках ООН было уделено сравнительно мало внимания. Однако ВФД, к примеру, принципиально поддержало идею всемирной учредительной ассамблеи.

Чикагский проект всемирной конституции

Стремясь придать вес призывам к созданию мирового правительства, число которых многократно возросло после Хиросимы и Нагасаки, группа лиц из Чикагского университета и их единомышленники по всей стране во главе с итальянским литературоведом и историком Джузеппе Антонио Боргезе (1882–1952; в 1931 году приехал в США как антифашист, позже принял американское гражданство) сформировали исследовательскую группу для разработки проекта всемирной конституции. Ее возглавил ректор университета, педагог Роберт М. Хатчинс (с 1951 года директор Фонда Форда). Это была одна из первых подобных инициатив. Элизабет Манн-Боргезе (1918–2002), младшая дочь Томаса Манна, жена Боргезе, была деятельной сторонницей «Предварительного проекта всемирной конституции», опубликованного в 1948 году, и в течение двух лет, до 1950 года, занимала пост председателя исполнительного комитета Всемирного фонда морского права (WFM). Позднее она активно поддержала концепцию общего наследия человечества и внесла значительный вклад в разработку Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Дж. А. Боргезе был другом Манна, который эмигрировал из Германии в 1933 году, а в 1938 году обосновался в американском Принстоне. Вместе с теологом Рейнхольдом Нибуром (1892–1971), философом техники Льюисом Мамфордом (1895–1990) и четырнадцатью другими выдающимися

деятелями они еще в 1940 году в совместно написанном эссе «Город человека» (The City of Man) утверждали, что основополагающей предпосылкой современного мироустройства выступает «конституционный порядок»[45]. Проект 1948 года уже содержал конкретные предложения по федеральному мировому правительству, ответственному за поддержание мира, реализацию прав человека, контроль над вооружениями, мировые налоги, валютные и кредитные вопросы и другие области. Право законодательной инициативы и способность принимать законы, согласно проекту, должны принадлежать совету, состоящему из 99 членов, назначаемых федеральным собранием, в свою очередь состоящим из «делегатов, избираемых непосредственно народом всех государств и наций, по одному делегату на каждый миллион населения или его часть свыше полумиллиона»[46]. В книге 2017 года «Возникновение глобализма», охватывающей историю Великобритании и США с 1939 по 1950 год, Ор Розенбойм, преподаватель Лондонского университета, рассматривает предпосылки и развитие чикагского проекта. Она отмечает, что «прямое политическое влияние народа, таким образом, ограничивалось бы избранием многочисленного и неэффективного органа представителей, главной задачей которого было бы избрание других представителей». Более того, избранный советом президент, отвечающий за глобальную исполнительную власть, мог бы наложить вето на любой законопроект, инициированный советом. Розенбойм отмечает, что «ограниченность демократии во всемирной федерации очевидна» и, по сути, исследовательской группе не удалось достичь консенсуса по этой и другим причинам. Два члена группы, Джеймс Лэндис и Ричард Маккин, отказались одобрить и подписать проект.

Французский католический философ Жак Маритен (1882–1973), согласно Розенбойм, предложил привнести в проект «четкое определение наднационального гражданства»[47]. Маритен, который оказал определенное влияние на разработку Всеобщей декларации прав человека благодаря кратковременной службе в качестве представителя Франции в

ЮНЕСКО, в своем труде «Человек и государство», опубликованном в 1951 году, пришел к выводу, что всемирная федерация должна быть универсальной и основываться на воле всех народов. Таким образом, это «может произойти только по прошествии длительного времени». В качестве первого шага он представлял создание «своего рода всемирного совета», избираемого прямым голосованием и состоящего из членов, кандидатуры которых «заранее предложены высшими учреждениями и правительством каждого государства». Членам совета было бы предоставлено «мировое гражданство», а своим моральным авторитетом совет мог бы влиять на мировое общественное мнение[48].

Со временем множество групп и отдельных авторов представили и опубликовали свои образцы и проекты конституций, в которых тоже рассматривались структура мирового парламента и процедуры мирового законодательства. К ярким примерам относится «Конституция Земли», разработанная Всемирной ассоциацией конституций и парламентов на сессиях 1968 и 1977 годов. Швейцарский юрист-международник Макс Хабихт (1899–1986), открывавший учредительную конференцию ВФД в Монтрё, насчитал 13 подобных проектов, представленных в период с 1939 по 1971 год, начиная с «Союза сейчас» Кларенса Стрейта[49].

Модель Кларка и Зона

Предложения по всеобъемлющему пересмотру Устава ООН, опубликованные (вместе с комментарием) Кларком и Зоном в книге «Мир во всем мире через мировое право», представляли собой программу, которая привлекла наибольшее внимание. Кларк, вдохновленный Стрейтом, занимался исследованиями на эту тему с 1939 года, а затем объединил усилия с Зоном. Книга выдержала несколько изданий: в 1958, 1960 и 1966 годах[50]. «Из всех предложений, опубликованных в XX веке по мировому конституционализму, — писал политолог Сэмюэл С. Ким, — “Мир во всем мире через мировое

право" Гренвилла Кларка и Луиса Зона остается наиболее всеобъемлющей, подробной и строгой моделью мирового конституционализма»[51].

Как в общих чертах выглядел этот проект органов принятия решений в реформированной ООН? Во-первых, в Устав предлагалось внести положение, согласно которому граждане всех государств — членов ООН автоматически получали бы дополнительное гражданство Организации Объединенных Наций. Тем самым предполагалось установить прямую связь между ООН и каждым гражданином. Постепенно, следуя трехэтапному плану в течение 24 лет, членов Генеральной Ассамблеи предлагалось избирать прямым голосованием: на первом этапе — национальными парламентами; на втором этапе половину — парламентами и половину — напрямую; а начиная с третьего этапа — полностью через прямые выборы. Распределение мест должно было примерно соответствовать доле каждой страны в мировом населении, по шестиуровневым категориям, при этом ни одно из 99 (на то время) государств-участников не должно было иметь более 30 мест и каждое — как минимум одно. Кларк и Зон писали, что, рассмотрев предложения о двухпалатной и трехпалатной системах, они их отклонили. Всемирный законодательный орган, состоящий только из одной палаты, показался им самым простым и эффективным решением. Реформированная Генеральная Ассамблея наделялась полномочиями принимать обязательные мировые законы по вопросам, касающимся поддержания и обеспечения мира, разоружения и контроля над ядерной энергией. Резолюции в других областях политики по-прежнему должны были иметь лишь статус рекомендаций. Бывший Совет Безопасности, теперь преобразованный в Исполнительный совет без постоянных членов или права вето (подробное описание предлагаемой структуры и процедуры выходит за пределы настоящего издания), переподчинялся Генеральной Ассамблее и выполнял ее решения. В своем проекте Кларк и Зон подробно рассмотрели планы разоружения и создания постоянных миротворческих сил

ООН, а также резервных сил, которые могут быть мобилизованы для поддержания мира и при необходимости мер принуждения. В основе этой модели лежало утверждение, что всеобщее и широкое разоружение достижимо только путем создания под общим командованием наднациональных вооруженных сил, обладающих монополией на применение силы. Это была основная идея плана Кларка и Зона. Чикагская группа, напротив, поддержала «максималистский» вариант, утверждая, что ограничиваться только функциями охраны порядка не имеет смысла, поскольку тогда у всемирной организации не будет эффективного способа борьбы или урегулирования социальной и экономической несправедливости, которая лежит в основе большинства конфликтов[52].

Прения и выводы CURE

Базирующаяся в США Конференция по исследованиям и образованию в области мирового правительства (Conference Upon Research and Education in world government или CURE), которая с 1953 года служила платформой для постоянного обмена мнениями широкого круга «исследователей мировых отношений», в конечном итоге выступила с рядом поправок к Уставу ООН, стремясь проиллюстрировать, что «настоящий Устав возможно укрепить, с тем чтобы ООН могла функционировать как истинное федеральное правительство мира». Согласно предложению CURE, Генеральная Ассамблея должна состоять из Ассамблеи наций, представляющей правительства, и Ассамблеи народов, представляющей граждан мира. Этот двухпалатный орган должен быть наделен полномочиями среди прочего «ратифицировать или пересматривать международные конвенции». В книге, содержащей итоги дебатов CURE и подробный анализ вопросов представительства граждан в ООН, отмечалось, что, в отличие от идеи Кларка и Зона, «большинство федералистов признают… необходимость как минимум двухпалатного законодательного органа». Участник CURE и лектор-федералист

Вернон Нэш заявил, что будут созданы две палаты, «поскольку после долгой борьбы в конституционном собрании этот компромисс приняли все федеральные системы». Даже если полномочия ООН не будут расширены, участники CURE были «вполне убеждены» в необходимости более непосредственного народного представительства в мировых делах. «Всенародно избранная палата без полномочий, но со способностью выразить мировое общественное мнение, — отметил известный политолог Куинси Райт (1890–1970), — могла бы способствовать появлению мирового общественного мнения и мирового законодательного органа». Тем не менее в докладе утверждалось, что такое собрание народов «позволит миру возложить больше ответственности на ООН». С точки зрения распределения мест в ассамблее подавляющее большинство участников CURE рекомендовало «некоторые модификации в прямых пропорциях между численностью населения и числом мест» — по крайней мере, на начальном этапе деятельности ассамблеи[53].

Парламентское сотрудничество за мировую федерацию

В годы после Второй мировой войны во многих странах возникли парламентские группы сторонников мирового федерализма. В некоторых парламентах проходили слушания по вопросу о мировом правительстве (например, в Конгрессе США), где вплоть до 1950 года рассматривался ряд предложений по принятию резолюций о мировом федерализме. Более того, одно из этих предложений поддержали 111 членов Конгресса, включая будущих президентов США Джона Ф. Кеннеди и Джеральда Форда[54]. Однако ни одно из них не прошло через соответствующие комитеты и не было принято. Выступая от имени Государственного департамента, помощник госсекретаря Джон Д. Хикерсон выразил несогласие с каждой из инициатив. «Мы не можем позволить себе рисковать и терять то, что у нас есть, без реальных гарантий,

что мы получим нечто лучшее», — заявил он на слушаниях в сенатском Комитете по международным отношениям, добавив, что сторонники мирового правительства «должны доказать, что их предложение с большей вероятностью позволит достичь наших целей и имеет реальные шансы на всеобщее одобрение»[55]. По мнению Хикерсона, этого не было сделано.

При поддержке британской парламентской группы, основанной членом Лейбористской партии Генри Усборном (1909–1996), в 1951 году в Лондоне была создана международная «зонтичная» ассоциация — Всемирная ассоциация парламентариев за мировое правительство. Бывший премьер-министр Великобритании Клемент Эттли (1883–1967) был избран почетным президентом ассоциации. Премьер-министр Сигэру Ёсида (1878–1967) принадлежал к японской национальной группе этого объединения. Целью этих групп, существовавших более чем в десяти странах, а в некоторых случаях, например в Японии, действующих и поныне, было оказание поддержки мировому федерализму через национальные парламенты. Их деятельность развивалась в тесной координации с Всемирным федералистским движением, которое в то время имело представительства более чем в 50 странах. Согласно стратегии, получившей поддержку ВФД, предполагалось, что международный комитет парламентариев приступит к работе над проектом всемирной конституции, если и когда для этого наступит время[56]. Кульминацией международной парламентской деятельности движения стала третья конференция Всемирной ассоциации парламентариев за мировое правительство, которая состоялась в датском парламенте в Копенгагене с участием более 400 делегатов. Годом ранее вопрос о том, должен ли МПС быть преобразован в мировой парламент, или, напротив, ему не следует вообще участвовать в движении за мировой парламент, снова утонул в бесплодных дебатах[57]. В преддверии долгожданной конференции по пересмотру Устава ООН в 1955 году конференция в Копенгагене приняла четырнадцать предложений по пересмотру, включая идею преобразования Генеральной

Ассамблеи ООН во всемирный законодательный орган, состоящий из сената и палаты депутатов. Что касается полномочий этого всемирного законодательного органа, предложение было «минималистским», как и более поздний проект Кларка и Зона. Обязательный характер имели бы только резолюции, принятые обеими палатами в целях поддержания мира. В копенгагенских пунктах присутствовала также концепция мирового гражданства ООН. «Чтобы обеспечить соблюдение мирового права средствами ООН в отношении лиц, нарушающих закон, — говорилось в тексте, — каждый гражданин государства-члена имеет гражданство ООН, а также своей собственной страны. Устав ООН и принятые в соответствии с ним законы обязательны для каждого гражданина объединенных наций»[58]. Кроме того, конференция предложила наделить всемирный законодательный орган правом «собирать платежи для целей ООН», в соответствии с чем верхнюю глобальную ставку предполагалось прописать в Уставе и взимать с государств-членов пропорционально национальному доходу. В свою очередь, согласно предложению Кларка и Зона, государство-член само будет собирать определенные налоги, следуя аналогичной модели, и переводить собранные суммы непосредственно в местное финансовое управление ООН.

Деколонизация и мировой порядок

Позиция многих активистов «Черной Атлантики» в конце Второй мировой войны была отражена в резолюции, принятой на 5-м Панафриканском конгрессе, состоявшемся в Манчестере в октябре 1945 года. Среди участников были известный защитник гражданских прав У. Э. Б. Дюбуа, Джомо Кениата (1891–1978) и Кваме Нкрума (1909–1972), впоследствии первый премьер-министр и президент Кении и президент Ганы соответственно. В документе говорилось: «Мы требуем автономии и независимости для Черной Африки в той мере и не больше, чем это возможно в “едином мире”

сообществ и народов, так чтобы они могли управлять собой в условиях неизбежного мирового единства и федерации»[59].

Вступивший в силу в том же месяце Устав ООН гласил, что ООН стремится развивать международные отношения, основанные на принципах равенства и «самоопределения народов». Это открыло путь антиколониальному активизму. Однако другой провозглашенный краеугольный камень ООН — государственный суверенитет — был встречен в кругах чернокожих атлантистов скептически. Ален Лерой Локк (1886–1954), философ и один из отцов Гарлемского ренессанса 1920-х годов, придерживался мнения, что «древний политический идол суверенной, а по сути безответственной нации» должен быть отвергнут, «пусть даже он представляется институтом политически священным». От него придется отказаться, писал Локк, чтобы «предотвратить войну, развить чувство общечеловеческого братства» и «стереть границы конфликтов». Кроме того, подобно Дюбуа, Локк указывал, что так называемые демократии должны практиковать принципы, которые они проповедуют, намекая не только на все еще существовавшие в то время колониальные империи, но и на продолжающееся расовое угнетение в Соединенных Штатах. Такова цена, которую необходимо заплатить ради достижения «цели мировой демократии», отметил Локк[60].

Как свидетельствуют заявление Панафриканского конгресса и ранее резолюция «Вон из Индии!», среди борцов с колониализмом было широко распространено понимание, что мировой порядок должен выйти за рамки совокупности суверенных государств. Достижение суверенитета отдельными государствами, за которое выступала ООН, не воспринималось как очевидный или оптимальный путь к самоопределению. В этом смысле 1940-е и 1950-е годы были «фазой интенсивного политического воображения»[61]. Утверждалось, что независимость может быть достигнута в виде федеральных союзов на разных уровнях и с многоуровневым же суверенитетом. Высказывалось мнение, что по отдельности постколониальные государства окажутся слабыми. Таким образом, их

«балканизация» в Вестфальской системе противоречит целям развития. Политолог Адом Гетачью в своей книге на эту тему утверждает, что подобный подход ознаменовал «радикальный разрыв с европоцентричной моделью международного общества», в которой доминировал «вестфальский режим суверенитета»[62].

Попытки постколониальной интеграции

Длительные усилия группы «Круглый стол» не привели к преобразованию Британской империи в федерацию. Вместо этого Содружество наций превратилось, по существу, в аморфное и политически малозначимое объединение независимых государств. В течение двух лет после обретения независимости в 1947 году Индия при премьер-министре Джавахарлале Неру пыталась учредить институт общего гражданства для всех граждан Содружества, но безуспешно. Идея, как было указано в одном из дипломатических меморандумов, состояла не в том, чтобы превратить Содружество в «сверхгосударство», но предлагалось «стремиться к федеративному идеалу общего гражданства без дискриминации между гражданами различных образований»[63]. Как пишет Рафаэль Хан из Азиатского центра Гарвардского университета, реализация столь амбициозного замысла позволила бы гражданам Содружества среди прочего свободно перемещаться между государствами — членами ассоциации. По словам политолога, это предложение являло собой гибкое «постколониальное» представление о суверенитете; оно опровергало общепринятое мнение, будто освободившиеся от колониального ига государства с самого начала «просто ассимилировали уже существующие западные нормы»[64]. Скорее, препятствия на пути альтернативных подходов ставили бывшие колонизаторы.

В свою очередь, во Французской колониальной империи интеграция по федералистскому принципу диктовалась логикой обсуждения конституции Четвертой республики после освобождения Франции от нацистской оккупации в 1944 году.

Одним из ведущих сторонников федерализма был сенегальский поэт и политический деятель Леопольд Сенгор (1906–2001), сыгравший важную роль в движении «негритюд» в африканской диаспоре. В то время Сенегал был частью Французской Западной Африки и одним из заморских колониальных владений Франции (всего их было более 20). Согласно указанному федералистскому проекту, все жители французских заморских департаментов, территорий и, возможно, ассоциированных государств, а также метрополии должны были стать равноправными гражданами федерального Французского союза с общим законодательным органом. Основным вектором деколонизации была бы в таком случае именно интеграция посредством универсализации гражданских прав на наднациональном федеральном уровне, а не политическое размежевание. В Париже подобная концепция равенства вызвала отторжение. «Граждане заморских территорий будут более многочисленны, чем граждане метрополии», — заявил влиятельный политик Эдуар Эррио из Радикальной партии, добавив, что «Франция, таким образом, превратится в колонию своих бывших колоний»[65]. В конце концов страх взял верх. Хотя в соответствии с конституцией Четвертой республики, вступившей в силу в октябре 1946 года, Французский союз был фактически создан, его институты были далеки от «эгалитарных, многонациональных или федералистских» принципов, отмечает историк Фредерик Купер (род. 1947). Не было обеспечено всеобщее избирательное право, а влияние многочисленных заморских административных единиц оказалось ограничено. Так, в Национальном собрании Франции депутаты из бывших колоний составляли незначительное меньшинство. Собрание Французского союза, в свою очередь, было учреждено в качестве совещательного органа без реальных полномочий[66].

Историки Ян К. Янсен и Юрген Остерхаммель писали, что, основываясь на более крупных имперских традициях, «планы федеративных образований возникали в ряде регионов распадающихся Британской, Голландской и Французской империй — например, в Индонезии, Малайзии, Южной

Аравии, во Французской Западной Африке, в контролируемых Францией частях Сахары, Британской Вест-Индии или на Нидерландских Антильских островах». Впрочем, даже в тех случаях, когда эти проекты удавалось осуществить, они оставались небольшими по масштабу и недолговечными[67]. Например, Карибская (или Вест-Индская) федерация просуществовала всего четыре года, до 1962-го. Лига арабских государств, созданная уже в марте 1945 года, вообще не была федерацией. Некоторые утверждают, что Лига была намеренно создана для укрепления суверенитета отдельных государств, а не арабского единства[68]. Панафриканская федерация, продвигаемая среди прочих Кваме Нкрумой, осталась на бумаге. Организация африканского единства, образованная в 1963 году, оказалась типичной межправительственной организацией.

К середине 1950-х годов политический импульс сместился в сторону суверенитета и Вестфальской модели. Мечты о федерации, в частности о всемирной федерации, не исчезли вовсе, но и не преследовали реальной цели. Это стало очевидно на первой Бандунгской (Афро-Азиатской) конференции двадцати девяти неприсоединившихся государств (Бандунг, Индонезия) в 1955 году. Так, например, вопрос учреждения мирового парламента не значился в официальной повестке дня. Но, вероятно, эти идеи еще продолжали существовать в умах некоторых участников. Ведущий индонезийский педагог, политик и борец за свободу, пожелавший сохранить анонимность, сказал афроамериканскому активисту и писателю Ричарду Райту в кулуарах конгресса, что, по его мнению, «истинное планирование возможно только на мировой основе» и что для этого необходим «суперпарламент». «Настойчивое требование государственного суверенитета, — добавил он, — блокирует мировое планирование». Однако в Бандунге такая точка зрения оставалась маргинальной. «Немыслимо», отмечал позже Райт, чтобы африканские и азиатские страны, «совсем недавно освободившиеся от расового и классового господства Запада, добровольно отказались от своего суверенитета»[69].

Спустя год после того, как в 1960 году Леопольд Сенгор был избран первым президентом Сенегала, он писал в послании к конгрессу ВФД в Вене, что «федерализм должен быть как внутренним, так и международным. Федерализм, по сути, представляет собой поиск единства в многообразии». Сенгор отмечал, что всегда поддерживал предложения движения по реформированию ООН и что особенно важно дополнить ООН «ассамблеей народов»[70]. Однако, насколько нам известно, его правительство не предприняло никаких действий в этом направлении.

Конвейер суверенитетов

По меткому выражению Янсена и Остерхаммеля, деколонизация в конечном итоге стала «аппаратом серийного производства суверенитета», «машиной суверенитета, производящей политические единицы, стандартизированные по шаблонам международного права»[71]. Конечно же, граждане, становившиеся этими «единицами», изначально не принимали участия в формировании правового поля или, в частности, в создании ООН. Одним из ключевых вопросов, например, было получение национального контроля над природными ресурсами. Иностранные компании настаивали на концессиях, предоставленных предыдущими колониальными властями, и требовали надлежащей компенсации в соответствии с обычным международным правом[72].

Как только на карте появлялось новое образование, в нем начинала развиваться собственная динамика самосохранения. Внимание переключалось на захват власти, которую сулил новый статус. За редкими исключениями, такими как Индия или Ботсвана, постколониальные государства оказались под авторитарным правлением. Новые государства наследовали культуру колониального авторитаризма, имея низкий уровень общего образования и развития при весьма небольшом опыте демократии или вовсе без такового. Олуфеми Тайво, заведующий Центром исследований Африки при Корнеллском

университете, полагает, что колонизаторы предпочли забросить «проект модернизации Африки», вместо того чтобы содействовать его развитию[73]. Решающим оказывалось иностранное вмешательство, в частности со стороны США, СССР и бывших колониальных держав. В конечном итоге, как объясняет историк права Сэмюэл Мойн из Йельского университета, антиколониалисты в своих регионах были больше заинтересованы в «коллективном освобождении от империи, чем в индивидуальных правах»[74]. Согласно Тайво, так в постколониальных государствах началась «вторая борьба за свободу»[75].

Только за период с 1945 по 1965 год число членов ООН увеличилось более чем вдвое: с первоначального 51 государства-основателя до 120. Подавляющее большинство составляли новые государства, возникшие в результате деколонизации. К 1975 году, примерно к концу основного периода деколонизации, число членов ООН почти утроилось, достигнув 144. Данные программы Polity показывают, что большинство из новых государств были автократическими. Согласно оценке Polity, 24% государств, которые они анализировали по состоянию на 1945 год, можно было считать демократическими, 50% были оценены как гибридные режимы, а 26% — как автократии. К 1975 году чаша весов склонилась не в пользу демократии. В то время как аналогичное число (25%) государств считались демократическими, доля автократических государств возросла до 59%[76].

Голоса поддержки из Ганы

В 1957 году Гана стала первой страной Африки южнее Сахары, получившей независимость. Скатывание Ганы под руководством панафриканиста Нкрумы в деспотическое однопартийное государство было особенно обескураживающим[77]. Ганских политиков того времени привлекала идея мирового федерализма и мирового парламента. Одним из них был Комла Агбели Гбедемах (1913–1998), близкий союзник Нкрумы, долгое время занимавший пост министра финансов. С

1957 по 1961 год Гбедемах занимал также пост президента ВФД. Другим сторонником мирового федерализма был Джозеф Боакье Данкуа (1895–1965), который рассорился с Нкрумой задолго до обретения страной независимости. По словам Данкуа, «единственным адекватным механизмом для обеспечения поддержания всеобщего мира» было «мировое правительство с мировым парламентом»[78]. В 1958 году Нкрума провел через парламент Закон о превентивном задержании, который давал ему право задерживать любого человека без суда. Несогласных с курсом правительства запугивали и заставляли молчать или заключали в тюрьму. Чтобы избежать этой участи, Гбедемах в 1961 году бежал из страны. Данкуа несколько раз заключали в тюрьму, и он умер в заключении в феврале 1965 года.

Примечания

[1] *Neumann S.* The Future in Perspective. New York: G. P. Putnam's Sons, 1946. P. 6–8.

[2] *Kissling C.* Die Interparlamentarische Union im Wandel. Frankfurt: Peter Lang, 2006. P. 145.

[3] *Streit C. K.* Union Now. A Proposal for a Federal Union of the Democracies of the North Atlantic. London: Jonathan Cape, 1939. P. 25.

[4] *Schwimmer R., Lloyd L. M.* Chaos, War, or a New World Order? 4th ed. 1942.

[5] *Threlkeld M.* Citizens of the World. U.S. Women and Global Government. University of Pennsylvania Press, 2022. P. 119–120.

[6] *Götz N.* From Neutrality to Membership: Sweden and the United Nations, 1941–1946 // Contemporary European History. February 2016. No. 25. P. 79.

[7] *Spinelli A., Rossi E.* The Manifesto of Ventotene. 1941.

[8] All-India Congress Committee. Quit India Resolution. 1942.

[9] *Bhagavan M.* India and the Quest for One World: The Peacemakers. Houndmills is an urban area in Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013. P. 66.

[10] Official Records of the General Assembly. Ninth Session. First Committee. 26 October 1954. P. 215–225; Krishna Menon on Disarmament. Speeches at the United Nations / Eds. E. S. Reddy, A. K. Damodaran. New Delhi: Sanchar Publishing House, 1994. P. 12.

[11] *Effendi S.* The World Order of Bahá'u'lláh. 1938. URL: www.bahai.org

[12] *Jabotinsky V.* The Jewish War Front. London: George Allen & Unwin Ltd., 1940. P. 25–26, 39–40, 85, 250.

[13] *Gorny Y.* From Binational Society to Jewish State: Federal Concepts in Zionist Political Thought, 1920–1990, and the Jewish People. Leiden and Boston: Brill, 2006. P. 34.

[14] United Nations. Hearings of the Representatives of the Jewish Agency — UNSCOP 21st Meeting — Verbatim Record. UN doc. A/AC.13/PV.21. 1947. P. 60. Спасибо Одеду Гиладу за этот и предыдущий источники.

[15] *Avnery U.* A Federation — Why Not? // Arab News. 10 August 2013. URL: www.arabnews.com

[16] *Baratta J. P.* The Politics of World Federation. United Nations, UN Reform, Atomic Control. Westport, Connecticut; London: Praeger Publishers, 2004. Vol. 1. P. 97.

[17] *Merl S.* Elections in the Soviet Union, 1937–1989: A View into a Paternalistic World from Below // Voting for Hitler and Stalin: Elections Under 20th Century Dictatorships / Eds. R. Jessen, H. Richter. Frankfurt; New York: Campus Verlag, 2011. P. 276, 283.

[18] World Parliament is Predicted by Ford // The New York Times. 2 January 1943.

[19] *Baratta J. P.* The Politics of World Federation… P. 99.

[20] *Birn D. S.* Konni Zilliacus // Peace Research. 1984. No. 16 (3). P. 31; *Birn D. S.* The League of Nations Union, 1918–1945. Oxford: Clarendon Press, 1981. P. 218–219.

[21] *Kelsen H.* Peace Through Law. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1944. P. 5, 10, 12, 15, 42.

[22] Польша также была одним из основателей ООН, но не присутствовала на конференции в Сан-Франциско.

[23] *Curtis L.* World Revolution in the Cause of Peace. New York: Macmillan, 1949. P. 33.

[24] *Guma G.* Waking Up from World Order Amnesia // Global Research. 11 September 2013. URL: www.globalresearch.ca

[25] *Wittner L. S.* Confronting the Bomb. Stanford University Press, 2009. P. 16.

[26] Einstein on Peace / Eds. O. Nathan, H. Norden. New York: Simon and Schuster, 1960. P. 340–341.

[27] *Reves E.* The Anatomy of Peace. 10th ed. New York; London: Harper and Brothers, 1946. P. 270.

[28] Ibid. P. 162.

[29] *Einstein A.* Open Letter to the General Assembly of the United Nations. October 1947 // Einstein on Peace. P. 442.

[30] *Camus A.* Camus at Combat: Writing 1944–1947 / Ed. J. Lévi-Valensi, transl. A. Goldhammer. Princeton University Press, 2007. P. 268.

[31] Ibid. P. 269.

[32] *Davis G.* World Government, Ready or Not! Reprint of 1st ed. Burlington, Vermont: World Government House, 2003. P. 32–35.

[33] Репринт в: *Brauer M.* Weltföderation — Modell globaler Gesellschaftsordnung. P. 332–333.

[34] *Brauer M., Bummel A.* The Federalist Principle in the Catholic Social Doctrine and the Question of a World Parliament // Committee for a Democratic U.N. 2016. P. 8.

[35] *Lavin D.* From Empire to International Commonwealth. A Biography of Lionel Curtis. P. 301–302.

[36] Hansard Debate. House of Commons. 23 November 1945. Series 5. Vol. 416. P. 786–787.

[37] Extracts from the Draft Commentary for the Delegation to the Third Session of the Economic and Social Council of the United Nations, DEA-FAH/7-1946/1. September 1946 (doc. 534) // Documents on Canadian External Relations / Ed. Ministry of Foreign Affairs and International Trade. Canada, 1977. Vol. 12.

[38] Известно лишь, что с 1998 года этот сценарий рассматривался. См.: *Hastings M.* Operation unthinkable: How Churchill wanted to recruit defeated Nazi troops and drive Russia out of Eastern Europe // Mail Online. 26 August 2009. URL: www.dailymail.co.uk

[39] *Baratta J. P.* The Politics of World Federation… P. 205 (Statement before Committee I. 16 November 1946).

[40] Documents of the United Nations Conference on International Organization. San Francisco, 1945. Vol. III. P. 536; Vol. IX. P. 70.

[41] Ibid. Vol. III. P. 403–404, 427.

[42] Цит. по по: *Rusett A. de.* Large and Small States in International Organization. Present Attitudes to the Problem of Weighted Voting // Intl. Affairs. 1954. No. 30 (4). P. 464 (The Times. 12 December 1949).

[43] *Sharei S.-y.* Reconstructing Article 109 (3) of the UN Charter: Towards Constitutionalisation of the United Nations and International Law. PhD Thesis. Kent Law School; University of Kent, 2016.

[44] Цит. по по: *Sohn L. B.* The Development of International Law // American Bar Association Journal. 1949. No. 35 (October). P. 860–862.

[45] *Agar H., Aydelotte F., Borgese G. A., Broch H., Brooks V. W., Comstock A. L., Elliott W. Y. et al.* The City of Man. A Declaration on World Democracy. New York: The Viking Press, 1941. P. 94.

[46] Committee to Frame a World Constitution. The Preliminary Draft of a World Constitution. Chicago: The University of Chicago Press, 1948.

[47] *Rosenboim O.* The Emergence of Globalism: Visions of World Order in Britain and the United States, 1939–1950. Princeton University Press, 2017. P. 197–198, 200, 204.

[48] *Maritain J.* Man and the State. Washington, D.C.: The Catholic University of America Press, 1998 [1951]. P. 214.

[49] *Habicht M.* Le droit de l'homme à la paix // Transnational Associations. 1980. No. 2. P. 85–86.

[50] Далее мы будем ссылаться только на самое позднее издание: *Clark G., Sohn L. B.* World Peace Through World Law. Two Alternative Plans. 3rd ed. enlarged. Cambridge: Harvard University Press, 1966.

[51] *Kim S. S.* In Search of Global Constitutionalism // The Constitutional Foundations of World Peace / Eds. R. Falk, R. C. Johansen, S. S. Kim. Albany: State University of New York Press, 1993. P. 57.

[52] *Brauer M.* Weltföderation — Modell globaler Gesellschaftsordnung. P. 133.

[53] *Millard E. L.* Freedom in a Federal World. Rev. 4th ed. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, 1966. P. 58, 63–64, 65, 74, 206, 209–210.

[54] H. Con. Res. 64, опубл. в: U.S. Congress. To Seek Development of the United Nations into a World Federation. Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 81st Congress, 1st Session. Washington: United States Government Printing Office, 1949. P. 1; S. Con. Res. 56, опубл. в: id. Revision of the United Nations Charter. Hearings before a Subcommittee of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 81st Congress, 2nd Session. Washington: United States Government Printing Office, 1950. P. 73; см. также: S. Con. Res. 66. Ibid. P. 317.

[55] Ibid. P. 429.

[56] О парламентской деятельности мировых федералистов см.: *Brauer M.* Weltföderation — Modell globaler Gesellschaftsordnung. P. 171–177.

[57] *Kissling C.* Die Interparlamentarische Union im Wandel. P. 213.

[58] Report of the Third World Parliamentary Conference on World Government held at the Parliament House. Christiansborg, Copenhagen, 22–29 August 1953 / Ed. World Association of Parliamentarians for World Government. 1954. P. 132.

[59] The Challenge to the Colonial Powers. 1945 // Colonial and Coloured Unity: A Programme of Action. History of the Pan-African Congress / Ed. G. Padmore. London: The Hammersmith Bookshop, 1947. P. 5.

[60] The Works of Alain Locke / Eds. A. Locke, C. Molesworth. Oxford University Press, 2012. P. 540, 544, 555–556.

[61] *Jansen J. C., Osterhammel J.* Decolonization... P. 47, 160.

[62] *Getachew A.* Worldmaking after Empire: The Rise and Fall of Self-Determination. Princeton University Press, 2019. P. 11.

[63] *Rau B. N.* India's Constitution in the Making / Ed. B. Shiva Rao. Bombay: Allied Publishers, 1963. P. 361.

[64] *Khan R.* Sovereignty after the Empire and the Search for a New Order: India's Attempt to Negotiate a Common Citizenship in the Commonwealth (1947–1949) // The Journal of Imperial and Commonwealth History. 2021. No. 49 (6). P. 1141–1142, 1144.

[65] Цит. по по: *Duong K.* Universal Suffrage as Decolonization // American Political Science Review. 2021. No. 115 (2). P. 425; *Cooper F.* Citizenship between Empire and Nation: Remaking France and French Africa, 1945–1960. Reprint Ed. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2016. P. 105–107.

[66] *Cooper F.* Citizenship between Empire and Nation… P. 85, 102–104, 122–123.

[67] *Jansen J. C.,* Osterhammel J. Decolonization… P. 161–162.

[68] Designed to Fail or Failure of Design? The Origins and Legacy of the Arab League // Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective / Eds. A. Acharya, A. I. Johnston. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

[69] *Wright R.* Black Power. Harper Perennial, 2008. P. 468, 724.

[70] Цит. по по: *Billion J.-F.* World Federalism, European Federalism and International Democracy. A New History of Supranational Federalist Movements. New York; Ventotene: World Federalist Movement/Institute for Global Policy; Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, 2001. P. 82.

[71] *Jansen J. C., Osterhammel J.* Decolonization... P. 9–10.

[72] *Anghie A.* Inequality, Human Rights, and the New International Economic Order // Humanity. 2019. No. 10 (3). P. 432.

[73] *Táíwò O.* Against Decolonisation: Taking African Agency Seriously. 1st ed. London: C. Hurst & Co Publishers Ltd., 2022. P. 193–199, 204.

[74] *Moyn S.* The Last Utopia: Human Rights in History. The Belknap Press of Harvard University Press, 2010. P. 85–87, 117.

[75] *Táíwò O.* How Colonialism Preempted Modernity in Africa. Indiana University Press, 2009. P. 25.

[76] Center for Systemic Peace. Polity5 Project. Political Regime Characteristics and Transitions. 1800–2018. URL: www.systemicpeace.org/inscrdata.html

[77] *James C. L. R.* Nkrumah and the Ghana Revolution / Ed. L. James. Duke University Press, 2022.

[78] *Danquah J. B.* The Ghanaian Establishment. Accra: Ghana Universities Press, 1997. P. 138.

6

Конфронтация военно-политических блоков и развитие НПО

Мировой федерализм в тисках холодной войны

Авторы чикагского проекта конституции 1948 года были убеждены в правоте своего дела и в то же время не питали иллюзий относительно предпосылок для учреждения мировой республики. «И все же мировое правительство состоится, — писали Хатчинс и Дж. А. Боргезе, — через пять лет или через пятьдесят без пожара войны или после него». Проект следует рассматривать, говорили они, как «предложение в адрес истории»[1]. Идею делегирования суверенитета отверг не только Советский Союз, можно сказать, что интернационализм и в особенности мировой федерализм были перемолоты в жерновах конфликта Востока и Запада. В США вспыхнула антикоммунистическая истерия, олицетворяемая сенатором Джозефом Маккарти (1908–1957). Адепты антикоммунизма видели в сторонниках мирового федерализма замаскированных коммунистов. Напротив, в странах восточного лагеря их считали агентами капитализма. Например, социально-политические идеи Альберта Эйнштейна о «мировом сверхгосударстве» СССР квалифицировал лишь как «яркую вывеску мирового господства капиталистических монополий»[2]. После того как в 1949 году МПС включил в повестку дня вопрос о мировом парламенте, ряд «народных республик Восточной Европы» решили бойкотировать конференции, и обсуждение прекратилось[3]. Характерный для этого времени пример — изменение позиции влиятельного обозревателя и теолога Рейнхольда Нибура. Профессор философии религии и теологии Дэвид Рэй Гриффин (1939–2022) пишет, что в 1943 году Нибур сделал «свои самые страстные заявления» о необходимости некоей формы демократического мирового правительства, но к 1946 году эта идея, «даже как

возможность для отдаленного будущего, похоже, исчезла» из его сознания, а еще два года спустя он подверг ее критике. По словам Гриффина, интеллектуал и автор выдающихся трудов Нибур пришел к выводу, что создание единого мирового сообщества — это иллюзия в ситуации вражды между США и СССР, а утопизм мирового правительства отвлекает от непосредственной задачи победы над коммунизмом[4].

Федералистское движение и основание НАТО

Советская блокада Западного Берлина в июне 1948 года ознаменовала первый драматический кризис холодной войны. К этому времени, и не в последнюю очередь в ответ на западноберлинскую эскалацию, относится создание в апреле 1949 года НАТО как военного союза между западноевропейскими государствами, США и Канадой. Как отмечает историк и политолог Айра Штраус, решающее влияние федеративного мышления на архитекторов Атлантического альянса все еще ожидает признания[5]. «Если бы не "Союз сейчас", — писал директор Управления по делам Западной Европы в Государственном департаменте Теодор Ахиллес (1905–1986), — я не думаю, что был бы заключен договор об учреждении НАТО»[6]. Решающий импульс к созданию Парламентской ассамблеи НАТО также исходил от федералистского движения. Эта конференция парламентариев стран — партнеров НАТО проводится с 1955 года и неофициально признана с 1967 года, хотя и не выступает конституционным органом НАТО. При поддержке Федерального союза в 1949 году в Нью-Йорке был создан Комитет Атлантического союза под председательством бывшего судьи Верховного суда США Оуэна Дж. Робертса в целях содействия Федеральному союзу демократий. К комитету присоединились многие видные деятели США, включая бывшего президента Трумэна и Джорджа К. Маршалла (1880–1959), который был начальником штаба армии США с 1939 по 1945 год и получил Нобелевскую

премию мира в 1953 году за разработанный план Маршалла по восстановлению Европы. Трансатлантические федералисты считали, что значение НАТО выходит за пределы простого военного альянса. Предложение о создании Атлантической парламентской ассамблеи, писал Джон А. Мэтьюз, член Федерального союза, «вытекало из более фундаментального предложения о всеобъемлющем правительстве демократических стран, большинство из которых постепенно стали рассматриваться как Атлантическое сообщество»[7]. С этой точки зрения Парламентская ассамблея НАТО должна была стать ядром и движителем проекта трансатлантической интеграции. Известный британский историк Арнольд Тойнби (1889–1975) утверждал в статье 1952 года, что ассамблея в конечном итоге будет общим, напрямую избираемым законодательным органом западного сообщества[8].

Единство во имя мира

С января 1950 года СССР бойкотировал заседания Совета Безопасности ООН, полагая, что его отсутствие сделает невозможным принятие решений. Советы требовали, чтобы место постоянного члена Совета Безопасности заняло правительство материковой части Китая, возглавляемое Коммунистической партией, а не Китайская Республика (Тайвань) во главе с партией Гоминьдан. Когда в июне 1950 года Северная Корея вторглась в Южную Корею, Совет Безопасности, невзирая на отсутствие СССР, принял резолюцию, предписывавшую Командованию ООН — многонациональным вооруженным силам — оказывать помощь Южной Корее. СССР в ответ заблокировал дальнейшие резолюции, связанные с корейской войной. В результате 3 ноября 1950 года Генеральная Ассамблея ООН приняла историческую резолюцию «Единство ради мира». Согласно этому документу, Генеральная Ассамблея могла принять на себя субсидиарную ответственность по вопросам международного мира и безопасности, если Совет

Безопасности из-за отсутствия единогласия постоянных членов неспособен выполнять свою основную роль. Теоретически это изменило баланс сил в пользу ассамблеи. Наблюдатели отмечали, что создание НАТО и принятие документа «Единство ради мира» компенсировали некоторые недостатки ООН, которые стали к тому времени очевидны[9].

Снижение популярности идей всемирного федерализма и мирового парламента

С 1950 по 1951 год политический климат — на фоне корейской войны, которая, по оценкам, унесла три миллиона жизней, — становился все сложнее. Война в Корее была первой из многочисленных так называемых опосредованных войн, или «прокси-войн», включая войны во Вьетнаме и Афганистане, в которых две сверхдержавы и их блоки оказались по разные стороны баррикад как политические противники де-факто, если не де-юре. Декларация Федерации мира (петиция Всемирного федералистского движения) была фактически отменена в тринадцати штатах США, которые ее только недавно приняли. А конференция по пересмотру Устава ООН, предусмотренная статьей 109, в 1955 году не состоялась вопреки первоначальным планам и ожиданиям. Вместо этого Генеральная Ассамблея приняла резолюцию о том, что конференция должна состояться «в подходящее время», и назначила комитет для рекомендации возможного времени. На практике этого так и не произошло. После 1967 года вопрос о конференции исчез из политической повестки.

В 1968 году советский диссидент, а впоследствии лауреат Нобелевской премии мира Андрей Сахаров (1921–1989) в значимой статье, опубликованной в The New York Times, выразил мнение, что опасности, с которыми сталкивается мир, делают преступными «любые действия, усиливающие разделение человечества», и только «всеобщее сотрудничество» может «сохранить цивилизацию». Он изложил свое видение демократических преобразований в Советском Союзе и

социального прогресса в Соединенных Штатах, которые в конечном итоге проложат путь к «конвергенции» и «созданию мирового правительства»[10]. Сахаров не стал подробно останавливаться на целях последнего, но отметил, что «экономическая, социальная и идеологическая конвергенция должна привести к научно управляемому, демократическому, плюралистическому обществу, свободному от нетерпимости и догматизма, гуманитарному обществу, которое будет заботиться о Земле и ее будущем, воплощая в себе позитивные черты обеих систем»[11]. Три года спустя Сахаров призвал к созданию международного Консультативного совета экспертов по «проблемам мира, разоружения, экономической помощи нуждающимся странам, защиты прав человека и охраны окружающей среды», состоящего из «авторитетных и беспристрастных лиц», обладающих «максимальной независимостью» от «интересов отдельных государств и групп государств». Международное соглашение должно обязать национальные законодательные органы и правительства учитывать рекомендации этого Совета[12].

С середины века и до начала 1980-х годов вопрос мирового парламента обсуждался лишь изредка. Когда в 1965 году МПС решил пересмотреть свои отношения с ООН, сообщает Кисслинг, британская группа МПС предложила совершить «преобразование МПС в консультативную Парламентскую ассамблею ООН посредством простых резолюций обеих организаций», но предложение не нашло поддержки[13]. В 1970 году, в 25-ю годовщину основания ООН, Американская комиссия по изучению организации мира (American Commission to Study the Organization of Peace; основана в 1939 году, пользовалась влиянием во время войны) представила подробный доклад о будущем всемирной организации. Зон теперь был председателем комиссии. В этом докладе также рекомендовалось в качестве элемента расширенной программы по укреплению Генеральной Ассамблеи учредить Парламентскую ассамблею ООН. Таким виделся следующий шаг в развитии международных парламентских институтов.

В докладе также упоминались в качестве примеров МПС и Парламентская ассамблея НАТО. Однако пик деятельности комиссии остался позади: она почти не привлекала к себе внимания, а в 1972 году ее без огласки распустили.

Хотя мировой федерализм фактически покинул повестку дня и в восточном, и в западном блоках, в Индии, сыгравшей ведущую роль в создании Движения неприсоединения, он не потерял своей актуальности. Индийский активист Виджай Пратап пишет, что вопрос о мировом парламенте был включен в повестку дня первой Афро-Азиатской конференции неприсоединившихся государств в Бандунге (Индонезия) в 1955 году. Неслучайно 16-й Всемирный конгресс Всемирного федералистского движения в 1975 году состоялся именно в Дели при поддержке премьер-министра Индии Индиры Ганди (1917–1984) и президента Индии Фахруддина Али Ахмеда (1905–1977), и, как отметил один из наблюдателей, в нем приняло участие «практически все политическое руководство Индии»[14].

«Проект моделей мирового порядка»

С 1968 года новым своеобразным катализатором исследований мирового порядка становится академически ориентированный «Проект моделей мирового порядка» (World Order Models Project, WOMP), возглавляемый юристом Солом Мендловицем (р. 1925) из Ратгерского университета. Проект WOMP способствовал созданию транснациональной структуры для изучения проблем мирового порядка и «предпочтительных моделей будущего», ориентированных на четыре цели: предельное сокращение экстенсивного применения коллективной силы; максимальное увеличение социального и экономического благосостояния; реализацию основных прав человека и политической справедливости; восстановление и сохранение экологической стабильности. Далеко не все участники были привержены программе глобального конституционализма, которую отстаивали Мендловиц и его коллега Ричард Фальк (р. 1930) из Принстонского университета. В «Исследовании

будущих миров», опубликованном в 1975 году, Фальк представил всеобъемлющую модель перспективной мировой системы, институциональным центром которой была «всемирная ассамблея», несущая особую ответственность за установление стандартов в контексте четырех целей WOMP. Ассамблея должна состоять из трех палат, каждая с 200 голосами, представляющими соответственно правительства, народы и организации гражданского общества. Модель не проясняет, как распределяются места в ассамблее, как и кем назначаются представители. Это «сложная задача институционального проектирования»[15]. Однако предполагается, что решения, одобренные всеми тремя палатами большинством в четыре пятых, будут иметь обязательную силу, а те, которые одобрены только большинством в две трети, — рекомендательный статус. Всемирный суд сможет подвергать решения юридической проверке. Каждая палата будет избирать семь представителей в исполнительный совет, отвечающий за реализацию решений ассамблеи и имеющий возможность обращаться за услугами в координационный совет, члены которого также избираются тремя палатами. Таким образом, создание полномочного мирового законодательного органа считалось необходимым и в рамках WOMP.

Растущая значимость неправительственных организаций

Интересной особенностью модели Фалька следует считать третью «палату организаций». В эту инициативу были вовлечены и другие ученые, сотрудничавшие с WOMP. Исследователь проблем мира Йохан Галтунг (1930–2024), например, рекомендовал не только преобразовать Генеральную Ассамблею в напрямую избираемый мировой парламент, но и создать палату ООН для «нетерриториальных субъектов»[16]. Такие предложения отражали растущее значение на международной арене организаций гражданского общества, независимых от правительств. Международная организация

по борьбе с рабством («Интернационал против рабства» — Anti-Slavery International), основанная в 1839 году, одна из старейших правозащитных организаций в истории, боролась за отмену рабства, ратовала за право голоса для женщин, права трудящихся и мир. Международная организация труда (МОТ), основанная в 1919 году и с 1945 года продолжающая свою деятельность под эгидой ООН, фактически создала прецедент для включения НПО в межгосударственные организации. В структурных органах МОТ объединения работников и работодателей представлены, наряду с правительствами государств-членов, делегатами с равным статусом. Например, на ежегодной Международной конференции труда каждая страна имеет двух представителей от правительства и по одному представителю от работников и работодателей.

После двух мировых войн число международных организаций гражданского общества стремительно возросло. Статья 71 Устава ООН гласит, что ЭКОСОС (Экономический и социальный совет ООН) «может проводить соответствующие мероприятия для консультаций с неправительственными организациями». С тех пор термин «неправительственные организации», или НПО, вошел в политический язык. К 1975 году 650 НПО были зарегистрированы как имеющие консультативный статус при ЭКОСОС; сегодня таковых более 3500, и их точная классификация представляет собой целую дисциплину. Увеличивалось не только число, но и круг тем, которыми занимаются НПО. Особое значение всегда было у охраны окружающей среды. Биолог Рейчел Карсон (1907–1964) «разбудила экологическое сознание» и способствовала его прорыву в общественное поле своей книгой 1962 года «Безмолвная весна», в которой обратила внимание на катастрофические последствия применения химических токсинов, таких как ДДТ. «Наряду с угрозой уничтожения человечества в пожаре ядерной войны, центральной проблемой нашего времени стало загрязнение окружающей среды веществами, обладающими невероятным вредоносным потенциалом», — писала Карсон[17].

В сфере прав человека заметной и влиятельной организацией вскоре стала Amnesty International, основанная в 1961 году. Одним из соучредителей и председателей международных комитетов Amnesty Int. был ирландский политик, бывший министр иностранных дел Ирландии и правовед Шон Макбрайд (1904–1988), награжденный Нобелевской премией мира в 1974 году. В благодарственной речи в Осло Макбрайд отметил, что в конечном итоге для достижения мира во всем мире необходимы мировой парламент и мировое правительство. «Конечно, это будет трудно, — сказал он, — но какова альтернатива? Почти неизбежное уничтожение человеческой расы»[18].

В 1972 году в Стокгольме состоялась 1-я конференция ООН по проблемам окружающей человека среды под председательством канадца Мориса Стронга (1929–2015). За ней последовало параллельное собрание НПО — практика, которая воспроизводилась на многих последующих конференциях ООН. Парламентские ассоциации, такие как МПС или «Парламентарии за глобальные действия» (ПГД), основанные в 1978 году (изначально под эгидой ВФД) новозеландцем Николасом Данлопом (р. 1956), были с точки зрения ООН такими же НПО, как и все остальные. Стокгольмская конференция привела к созданию Программы ООН по окружающей среде (UNEP), первым директором которой до 1975 года был Стронг. В своей речи в Нью-Йорке в 1984 году Стронг выступил за двухпалатную систему ООН, «в которой непосредственно избранные представители народов заседают в одной палате, а представители правительств — в другой»[19].

Идея «второй палаты»

Еще более тесную интеграцию НПО в деятельность ООН отстаивала Медицинская ассоциация по предотвращению войны (ныне Medact — британское отделение Международной организации «Врачи мира за предотвращение ядерной войны» (IPPNW)), среди основателей которой был

ученый-генетик Лайонел Пенроуз (1898–1972). На второй специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению в 1982 году ассоциация предложила создать «вторую палату» наряду с Генеральной Ассамблеей. Как пояснил один из авторов инициативы, британский врач Джеффри Сегалл (1924–2010), такой орган, состоящий из делегатов, независимых от правительства и не связанных с политическими партиями, будет заниматься фундаментальными глобальными проблемами и способствовать выражению «мирового общественного мнения» в ООН[20]. В течение следующего года Медицинская ассоциация сформировала международную сеть НПО, чтобы выступить за создание такой палаты, — «Международную сеть за Вторую ассамблею ООН» (INFUSA). В 1985 году, в сороковую годовщину ООН, «Международная сеть» обратилась к Генеральной Ассамблее с просьбой создать экспертную группу для изучения представленного предложения. Идея INFUSA заключалась в создании ассамблеи представителей НПО, при этом каждое государство — член ООН само решало, как выбирать представителей. Было предложено несколько вариантов: прямые всеобщие выборы, или голосование специально зарегистрированных избирателей, или косвенные выборы коллегией выборщиков, которая могла бы состоять из представителей отдельных НПО, профсоюзов, академических учреждений и членов национальных обществ ООН. В любом случае суть предложения исключала возможность выдвижения кандидатур правительством. В качестве метода расчета числа мест от страны была предложена формула, разработанная Пенроузом в 1946 году, а именно представительство, пропорциональное квадратному корню из численности населения страны в миллионах. Применение этой формулы автоматически приводило бы к ступенчатому распределению мест[21].

Вопрос взвешенного голосования в Генеральной Ассамблее ООН

Оставался спорным вопрос взвешенного голосования в Генеральной Ассамблее ООН. В 1971 году канадская исследовательница проблем мира Ханна Ньюкомб (1922–2011) сообщила, что Государственный департамент США провел конфиденциальное исследование, чтобы рассчитать влияние, которое различные системы взвешенного голосования оказали бы на прошлые голосования в Генеральной Ассамблее. Вопрос заключался в том, какая система дала бы наилучшие результаты с точки зрения интересов Соединенных Штатов. Авторы исследования пришли к выводу, что «США добиваются наилучших результатов при существующей схеме "одна страна — один голос", так как множество малых стран обычно голосуют солидарно с США»[22]. По этой причине Госдеп США решил не поддерживать взвешенное голосование в какой-либо форме. Однако организации вроде Центра исследований войны и мира в Нью-Йорке, реорганизованного журналистом Ричардом Хадсоном (1925–2006), считали взвешенное голосование необходимым условием для укрепления Генеральной Ассамблеи. Хадсон позже писал, что Генеральная Ассамблея «с ее абсурдной системой принятия решений по принципу "одна страна — один голос"… не имеет никаких перспектив принимать глобальные законы»[23]. Центр разработал собственное предложение, так называемую «Обязательную триаду». В ней вес голоса государства-члена определяется тремя факторами: одна страна — один голос (как и раньше), численность населения и взнос в регулярный бюджет ООН (для которого будет установлен максимальный размер). Решения Генеральной Ассамблеи, согласно «триаде», должны получить определенное квалифицированное большинство во всех трех этих областях, чтобы приобрести обязательный статус.

В августе 1985 года Конгресс США действительно призвал к введению системы взвешенного голосования в Генеральной

Ассамблее. Чтобы придать своему призыву вес, Конгресс удержал часть взноса США в бюджет ООН и, более того, сократил его на 20%, тем самым резко усугубив финансовый кризис ООН. США выразили недовольство как неэффективным управлением в администрации ООН, так и неприемлемой, по их мнению, антизападной политизацией организации развивающимися странами, составлявшими большинство. Очевидно, система голосования в органах ООН изменилась. Постановление было внесено сенатором Нэнси Кассебаум и членом палаты представителей Джеральдом Соломоном. Утверждалось, что право голоса государств-членов по вопросам, касающимся бюджета ООН и ее специализированных учреждений, должно быть пропорционально взносу каждого государства-члена в бюджет[24]. Затем было достигнуто соглашение с правительствами других государств-членов о том, что вопросы бюджета будут решаться на основе консенсуса, чтобы обеспечить согласие крупнейших доноров без необходимости формального изменения официальных процедур.

Отчет Бертрана

Кризис финансирования, реформа управления и бюджетные вопросы возглавили повестку дня ООН в год 40-летия организации. Объединенная инспекционная группа ООН, независимый вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи, созданный в 1966 году для проверки эффективности работы ООН и ее специализированных учреждений, поручила покидающему пост инспектору Морису Бертрану (1922–2015) из Франции подготовить доклад с предложениями по реформе по случаю сорокалетия ООН. Доклад, представленный в декабре 1985 года, был исполнен резкой критики. Бертран сетовал на «крайнюю фрагментацию» деятельности ООН и ее «чрезвычайную и ненужную… институциональную сложность». Большинство проблем организации имели структурные причины. Любые попытки реформирования

наталкивались на сопротивление. Государства-члены были заинтересованы в первую очередь не в эффективности, а в политическом контроле над администрацией. Например, в отношении распределения должностей главной целью был не поиск наиболее квалифицированного специалиста, а по возможности назначение гражданина своей страны. Обсуждение реформы ООН должно сосредоточиться «после двух незавершенных экспериментов — Лиги Наций и Организации Объединенных Наций — на всемирной организации третьего поколения». В заключение доклада Бертран рекомендовал среди прочего изучить предложения по открытию ООН для большего числа негосударственных субъектов. Однако «еще не пришло время думать в терминах "мирового парламента"», сказал он: в течение следующих нескольких десятилетий всемирная организация «должна оставаться межправительственной организацией»[25]. Инспекционная группа поспешила дистанцироваться от этого беспощадного документа. Бертран, заявила она, вышел за рамки своей компетенции и полномочий. По тем же причинам Административный комитет по координации, объединяющий руководителей всех специализированных учреждений ООН, вообще отказался комментировать доклад.

Перестройка и инициатива Горбачева

Политика перестройки, которую в 1986 году инициировал Михаил Горбачев (1931–2022), предполагавшая постепенную демократизацию и экономические реформы в Советском Союзе, также ознаменовала собой завершение эпохи противостояния двух лагерей. Еще со времен кубинского кризиса 1962 года правительствам ядерных держав стало ясно, что любой межгосударственный спор, вышедший из-под контроля, может с высокой вероятностью привести к обмену ядерными ударами и взаимному уничтожению. Война, понимаемая в терминах прусского генерала Карла фон Клаузевица (1780–1831) как политический инструмент достижения

целей с помощью физической силы («продолжение политики другими средствами»), перестала быть реалистичным вариантом. В книге о перестройке, где Горбачев провозгласил своей целью говорить без посредников с гражданами всего мира о вещах, которые касаются всех без исключения, он описал важность «нового мышления» для советской внешней политики. Суть этого нового образа мышления заключалась в осознании, что перед лицом опасности ядерной войны «выживание человечества» должно превалировать над национальными интересами. Все человечество находится в одной лодке. Прозрачность, диалог и готовность к сотрудничеству — это максимы, необходимые для внешней политики.

В связи с этим Горбачев утверждал, что «новый стиль в международных отношениях» подразумевает расширение рамок далеко за пределы собственно дипломатического процесса. Парламенты, наряду с правительствами, становятся все более активными участниками международных контактов, и это обнадеживающее явление, указывающее на тенденцию к большей демократизации в международных отношениях. Возрастающая роль общественного мнения и НПО в сфере международной политики была верным признаком эпохи[26]. В новаторской газетной статье в «Правде», посвященной среди прочего разоружению и коллективной безопасности, Горбачев писал в сентябре 1987 года, что в рамках ООН следует создать «всемирный консультативный совет», который объединит мировую интеллектуальную элиту. Ученые, политики, общественные деятели, представители гражданского общества и церкви, писатели, художники и др. смогли бы «серьезно усилить духовный и этический потенциал современной мировой политики»[27]. Предлагаемый орган напоминал бы «всемирный собор», задуманный философом Яном Амосом Коменским (1592–1670) в XVII веке как собрание просвещенных философов, церковников и политиков, выдающихся в мудрости, благочестии и благоразумии, которые обязались в конце концов представить подробные планы обеспечения, установления и увеличения безопасности всего человечества[28].

Впрочем, вероятнее всего, образцом и источником вдохновения для Горбачева стали четыре важные независимые международные экспертные комиссии 1980-х годов. Комиссия Брандта, созданная в 1977 году под председательством бывшего федерального канцлера ФРГ и лауреата Нобелевской премии мира Вилли Брандта (1913–1992), стремилась «изучить серьезные глобальные проблемы, возникающие из-за экономического и социального неравенства мирового сообщества»[29], и выпустила доклады о «мировом кризисе» в 1980 и 1982 годах. Также в 1982 году вышел в свет доклад Независимой комиссии по разоружению и безопасности под председательством бывшего премьер-министра Швеции Улофа Пальме (1927–1986). Кроме того, в следующем году Генеральная Ассамблея ООН учредила независимую Всемирную комиссию по окружающей среде и развитию под председательством норвежского политика Гру Харлем Брунтланн (р. 1939). После многолетних обсуждений в конце 1987 года этот орган опубликовал свой заключительный доклад «Наше общее будущее», в котором были изложены и развиты концепции устойчивого развития и справедливости в отношениях между поколениями. Наконец, в июле 1987 года была создана Международная комиссия по Югу под председательством бывшего президента Танзании Джулиуса К. Ньерере (1922–1999). Ее итоговый доклад вышел в 1990 году; позднее эта комиссия дала начало Центру Юга (South Centre) — объединенному аналитическому центру, в состав которого сегодня входят пятьдесят правительств стран Глобального Юга.

Горбачев не детализировал свои предложения о «всемирном консультативном совете». Но тот факт, что идея постоянного консультативного органа в рамках ООН теперь поддерживалась на самом высоком политическом уровне, был воспринят сторонниками мирового парламента как важное событие, особенно потому, что Горбачев приветствовал возрастание роли парламентов в международных отношениях. Однако предложение о консультативном органе не вызвало явного энтузиазма. Например, на конференции Учебного

и научно-исследовательского института ООН (ЮНИТАР/UNITAR) в Москве в сентябре 1988 года, на которой присутствовало 100 участников, эта тема обсуждалась с большим интересом, но единодушной поддержки она не получила[30]. В речи на Генеральной Ассамблее ООН 7 декабря 1988 года Горбачев вновь подтвердил, на этот раз несколько иными словами, «что идея созыва на регулярной основе под эгидой Организации Объединенных Наций ассамблеи общественных организаций заслуживает внимания»[31]. Однако, насколько нам известно, конкретных дипломатических инициатив по созданию такой ассамблеи или консультативного совета не последовало. В политической повестке дня приоритет отдавался множеству других насущных проблем и задач.

В мае 1992 года, спустя пять месяцев после официального распада Советского Союза, первый и последний президент СССР выступил в Фултоне, штат Миссури. Горбачев отметил, что человечество находится на перепутье, поскольку мир теперь характеризуется «всеобъемлющей взаимозависимостью». Опасность катастрофических изменений климата, а также необходимость контролировать ядерное и химическое оружие, гарантировать мирное использование ядерной энергии, прекратить экспорт обычных вооружений к 2000 году и обеспечить соблюдение прав человека во всем мире среди прочего потребуют «средств коллективных действий» «демократически организованного мирового сообщества». Демократия, сказал Горбачев, «должна перейти с национального на международный уровень»[32]. Однако к тому моменту Горбачев был государственным деятелем в отставке, утратившим всякую политическую власть.

Примечания

[1] Committee to Frame a World Constitution. The Preliminary Draft of a World Constitution. Chicago: The University of Chicago Press, 1948. P. vii.

[2] Цит. по по: Einstein on Peace. P. 445.

[3] *Kissling C.* D ie Interparlamentarische Union im Wandel. P. 212.

[4] *Griffin D. R.* Reinhold Niebuhr and the Question of Global Democracy. Anoka, Minnesota: Process Century Press, 2021. P. 71–73, 86, 90–91.

[5] *Straus I.* Atlantic Federalism and the Expanding Atlantic Nucleus // Peace & Change. 1999. No. 24 (3). P. 277–328.

[6] Цит. по по: ibid. P. 291 (интервью, данное Страусу 18 марта 1983 года).

[7] *Matthews J. A.* Evolution of an Atlantic Assembly. Репринт в: U.S. Congress. Congressional Record. Proceedings and Debates of the 99th Congress. 2nd Session. 28 January 1986 / Ed. U.S. Congress. 1962. P. 3.

[8] *Toynbee A. J.* Union of Free Inevitable // Freedom & Union. 1952. No. 7 (10). P. 19–23.

[9] *Finkelstein L. S.* National Policies and Attitudes Toward the United Nations // World Politics. 1952. No. 5 (1). P. 129–132.

[10] *Sakharov A.* Thoughts on Progress, Peaceful Coexistence and Intellectual Freedom // The New York Times. 22 July 1968.

[11] *Sakharov A.* Memoirs. New York: Alfred A. Knopf, 1990. P. 282.

[12] Репринт в: ibid. С. 643–649, цит. по: с. 645.

[13] *Kissling C.* Die Interparlamentarische Union im Wandel. P. 217.

[14] *Logue J.* One World, One Family. A Report on WAWF's New Delhi Congress // Transnational Perspectives. 1975. Vol. 2. No. 1. P. 4.

[15] *Falk R.* A Study of Future Worlds. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1975. P. 238.

[16] *Galtung J.* Nonterritorial Actors and the Problem of Peace // On the Creation of a Just World Order. Preferred Worlds for the 1990's / Ed. S. H. Mendlovitz. New York: The Free Press, 1975; id. International organizations and world decision-making // Transnational Associations. 1986. No. 4. P. 220–224.

[17] *Carson R.* Silent Spring. New ed. London et al.: Penguin Classics, 2000. P. 25.

[18] *MacBride S.* Nobel Lecture: The Imperatives of Survival. 12 December 1974.

[19] Цит. по по: *Nerfin M.* United Nations: Prince and Citizen? // The Constitutional Foundations of World Peace / Eds. R. Falk, R. C. Johansen, S. S. Kim. Albany: State University of New York Press, 1993. P. 156 (*Strong M. F.* Some Thoughts on the Future of the UN. Remarks at a Meeting of the New York Chapter, Society for International Development. 29 November 1984).

[20] *Segall J. J.* A UN Second Assembly // Reconciliation Quarterly. June 1982. P. 35–37.

[21] International Network for a UN Second Assembly. Appeal to the United Nations General Assembly to consider the proposal for a UN Second Assembly. 1987.

[22] *Newcombe H.* Weighted Voting Formulas for the UN // Security Dialogue. 1971. No. 2. P. 92.

[23] *Hudson R.* Should There Be a Global Parliament? What Is the Binding Triad? // A New World Order. Can It Bring Security to the World's People? / Ed. W. Hoffmann. Washington, D.C.: World Federalist Association, 1991. P. 34.

[24] United States Foreign Relations Authorization Act. Section 143. Fiscal Year 1986–1987. H.R. 2068. P.L. 99–93. 17 August 1985. Репринт в: International Legal Material. 1986. Vol. 25. P. 17–43.

[25] *Bertrand M.* Some Reflections on Reform of the United Nations. Report of the Joint Inspection Unit. JIU/REP/85/9; A/40/988. 1985. P. 1, 5–6, 65–66.

[26] *Gorbachev M.* Perestroika. Collins, 1987. P. 9, 146, 158.

[27] Id. Reality and Guarantees for a Secure World // International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations. 1987. No. 33 (11). P. 10 (Pravda. 17 September 1987).

[28] *Comenius J. A.* Panorthosia or Universal Reform: Chapters 19 to 26 / Transl. A. Dobbie. Sheffield: JSOT Press, 1671. P. 129.

[29] Independent Commission on International Development Issues. North/South: A Programme for Survival. London: Macmillan, 1980. P. 12.

[30] *Kingué M. D.* Report of the Chairman // The Future Role of the United Nations in an Interdependent World. Papers of the International Roundtable in Moscow. 5–9 September 1988. Sponsored by the USSR Association for the UN and UNITAR / Ed. J. P. Renninger. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989. P. 264.

[31] Цит. по по: *Gorbachev M.* The Road We Traveled. The Challenges We Face / Izdatelstvo Ves Mir. Moscow: Gorbachev Foundation, 2006. P. 44.

[32] *Gorbachev M.* The River of Time and the Imperative of Action // Westminster College. Fulton, Missouri, 6 May 1992. URL: www.nationalchurchillmuseum.org

7

Окончание холодной войны: волна демократизации и оживление дебатов

Волна демократизации

Политические перемены в Советском Союзе и сопутствовавшее им окончание противостояния двух блоков привели к мировой волне демократизации. В начале 1989 года в Советском Союзе впервые состоялись свободные выборы Съезда народных депутатов. После десятилетий угнетения в Восточной Европе и нескольких странах за пределами Европы было свергнуто иго автократических режимов и их устрашающих силовых структур. Бесчеловечный режим апартеида в Южной Африке был преодолен путем переговоров, а Нельсон Мандела (1918–2013) освобожден после двадцати семи лет тюремного заключения. С 1991 года, согласно данным исследовательской программы Polity, впервые с 1930 года в мире снова стало больше демократий, чем автократий. В период с 1987 по 1992 год доля автократических режимов в мире сократилась вдвое. Казалось, что демократия и право народов на самоопределение восторжествовали. В 1989 году американский философ Фрэнсис Фукуяма в широко известном эссе «Конец истории?» (за ним вскоре последовала одноименная книга) заявил, что достигнута «конечная точка идеологической эволюции человечества и универсализация западной либеральной демократии как окончательной формы человеческого правления»[1]. Участники чрезвычайной встречи на высшем уровне неприсоединившихся стран Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), которое собирается с 1973 года, в Парижской хартии от 21 ноября 1990 года заявили, что разделение Европы осталось позади. Тридцать два государства, подписавшие Хартию, обязались среди прочего «строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления в наших странах». В

ознаменование начала операции «Буря в пустыне» по освобождению Кувейта от иракских войск, вторгшихся туда пятью месяцами ранее, президент США Джордж Буш 16 января 1991 года приветствовал «возможность создать для себя и будущих поколений новый мировой порядок — мир, в котором государства будут действовать согласно верховенству права, а не закону джунглей»[2].

Оживление дебатов

По предложению Вилли Брандта, пригласившего членов Комиссии «Север — Юг», Комиссии по разоружению и безопасности, Всемирной комиссии по окружающей среде и развитию и Международной комиссии по Югу на совместное заседание, и при поддержке премьер-министра Швеции Ингвара Карлссона (р. 1934) была сформирована Стокгольмская инициатива по глобальной безопасности и управлению. годом позже появился меморандум. «Нам нужен новый мировой порядок, основанный на справедливости и мире, демократии и развитии, правах человека и международном праве», — говорилось в тексте. Оптимизм того времени нашел отражение в амбициозном предложении созвать «Всемирный саммит по глобальному управлению… аналогичный встречам в Сан-Франциско и Бреттон-Вудсе в 1940-х гг.» (в продолжение этих встреч были созданы Организация Объединенных Наций и международные финансовые институты)[3]. Брандт, Брунтланн и Ньерере обратились к Карлссону и гайанцу Шридату Рамфалу (р. 1928), который был генеральным секретарем Британского Содружества наций с 1975 по 1990 год, с просьбой инициировать создание Комиссии по глобальному управлению для разработки собственного пакета предложений.

Тем временем, мотивированные недавними событиями и особенно заявлениями Горбачева о роли НПО и «всемирном консультативном совете», участники сети INFUSA организовали три конференции по демократизации ООН в

1990–1992 годах — так называемые Конференции по укреплению демократии ООН (CAMDUN). Первая из них, в Нью-Йорке, оказалась наиболее значимой. С отчетом и похвальными комментариями в адрес конференции выступил физик-ядерщик Фрэнк Барнаби (1927–2020), директор Стокгольмского международного института исследований проблем мира (SIPRI) с 1971 по 1981 год[4]. Около ста участников-экспертов, включая Стассена, Хадсона и Ньюкомб, подробно обсудили предложения о «второй палате» и Парламентской ассамблее ООН, а также рассмотрели другие темы, такие как реформа и укрепление Генеральной Ассамблеи, возможность всемирных референдумов и в целом роль НПО в системе ООН.

Парламентская ассамблея ООН как стратегическая концепция

Предложения о «второй палате», палате граждан, мировом парламенте и других моделях, которые также обсуждались в CAMDUN, «роились на периферии мирового федералистского движения», писал канадец Дитер Хайнрих (р. 1954), глава политического комитета ВФД[5]. ВФД, президентом которого с 1991 года был актер Питер Устинов (1921–2004), в конечном итоге разработало стратегию, изложенную Хайнрихом в брошюре 1992 года «Аргументы в пользу Парламентской ассамблеи ООН». Шансы на успешное учреждение напрямую избираемого мирового парламента были с самого начала очень невелики. Поэтому, отмечалось в документе, такой мировой парламент, способный творить мировое право, должен оставаться конечной целью, однако стремиться к нему следует поэтапно, в рамках долгосрочного эволюционного процесса. Примером может служить Европейский парламент, который за десятилетия европейской интеграции превратился из консультативного собрания национальных парламентариев в напрямую избираемый законодательный орган. Таким образом, первым этапом в рамках ООН должна стать консультативная

ассамблея, состоящая из национальных делегатов, Парламентская ассамблея Организации Объединенных Наций. Зон выступал за создание такого органа еще в 1949 году, но его предложение не вызвало большого энтузиазма. Однако теперь ассамблея рассматривалась уже не как конечная цель, а как отправная точка. «Я увидел перемену в том, — писал Хайнрих, — что гипотетический парламентский орган стал восприниматься не как взрослое дерево, а как замысел, росток, брошенное в землю семя. В этом случае проект может быть осуществим даже в период слабой политической воли. Такой институт мог бы стать наилучшим защитником самого себя, генерируя творческую силу изнутри и одновременно продвигая процесс реформы ООН»[6].

Появилась надежда, что предложение о создании ПА ООН встретит поддержку. По сравнению с мировым парламентом этот проект не выглядел слишком амбициозным. Ориентирами служили Европейский парламент на начальном этапе его существования и Парламентская ассамблея Совета Европы. Более того, в Парижской хартии главы государств и правительств Европы, Канады, США и Советского Союза высказались в поддержку создания Парламентской ассамблеи при СБСЕ. Несомненно, это было связано с тем, что по инициативе МПС процесс СБСЕ с самого начала сопровождался деятельностью на межпарламентском уровне. В период с 1973 по 1991 год состоялось семь конференций парламентариев СБСЕ, независимых от правительственных конференций, что способствовало оттепели в отношениях между Востоком и Западом. По словам Кисслинга, интерес правительств и ООН к МПС в целом резко возрос после первой из этих конференций, в январе 1973 года[7]. Долгая спячка, в которой пребывал МПС ввиду того, что его воспринимали как «одно НПО среди многих», подходила к концу. В июле 1992 года в Будапеште состоялась первая сессия новой Парламентской ассамблеи СБСЕ, в которой приняли участие делегаты всех стран Северного полушария — от Ванкувера до Владивостока, включая четырех из пяти постоянных

государств — членов Совета Безопасности ООН (т.е. все, кроме Китая). Парламентская ассамблея стала официальным органом Организации (с 1995 года, ранее — Совещание) по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). «Если Парламентская ассамблея имеет смысл как структурный элемент ОБСЕ (или СБСЕ), то почему бы не в качестве структурного элемента Организации Объединенных Наций?» — задавался вопросом Хайнрих. Холодная война закончилась. Демократия — на марше. В прошлом, утверждал Хайнрих, идея мирового парламента терпела неудачу из-за существования множества стран с недемократическими правительствами — Пеккёр обозначил эту проблему еще в 1842 году. Однако теперь страны с заслуживающими доверие парламентами все чаще формируют большинство. Поэтому было бы «жалкой и неоправданной капитуляцией перед диктатурами позволить им стать препятствием для формирования парламентского органа ООН»[8].

Поддержка мирового парламента и ПА ООН

Комитет Либерального интернационала (всемирной федерации либеральных партий) во главе с министром иностранных дел Финляндии Пааво Вяюрюненом (р. 1946), похоже, разделял эту позицию, выражая поддержку долгосрочной цели учреждения мирового парламента, избираемого прямым голосованием, в докладе об идеях федерации по укреплению ООН. Подобная реформа внесла бы в ООН «демократический компонент». В декабре 1992 года президент Либерального интернационала и председатель немецкой партии СвДП Отто Граф Ламбсдорф (1926–2009) представил доклад генеральному секретарю ООН Бутросу Бутросу-Гали (1922–2016), который был избран на высший пост ООН годом ранее[9].

Согласно анализу Хайнриха, именно ВФД впервые опубликовало подробное описание концепции ПА ООН. Принятый базовый подход актуален и сегодня, как и многие

выдвинутые аргументы. Поэтому он будет рассмотрен более подробно ниже, а не в историческом разделе книги. Труды Хайнриха и ВФД, безусловно, оказали определенное влияние на мировое движение. Весной 1993 года доклад Постоянного комитета по внешним связям и международной торговле палаты общин Канады под председательством Джона Босли (1947–2022) со ссылкой на текст Хайнриха рекомендовал, чтобы «Канада поддержала создание Парламентской ассамблеи ООН и… предложила провести подготовительное заседание ассамблеи в здании парламента в качестве центрального события в рамках празднования 50-летия Организации Объединенных Наций в 1995 г.»[10]. Кроме того, указанный комитет поручил организации «Парламентарии за глобальные действия» в Нью-Йорке (в которую на тот момент входили 900 депутатов со всего мира) провести исследование по созданию ПА ООН. Исследованием руководил генеральный секретарь ПГД Кеннеди Грэм (р. 1946) из Новой Зеландии. В отчете, опубликованном в сентябре того же года, был сделан вывод, что существующие международные парламентские институты, и особенно МПС, недостаточны «для целей парламентского обсуждения вопросов ООН»[11]. Почти все члены ПГД, опрошенные для составления отчета, высказались за создание ПА ООН. Однако в октябре 1993 года в Канаде сменилось правительство, и шагов по реализации проекта не последовало ни от канадского парламента, ни от ПГД.

В феврале 1994 года Европейский парламент в резолюции о реформе ООН заявил, что следует серьезно рассмотреть возможность создания консультативной Парламентской ассамблеи при ООН. Это был первый случай, когда официальную поддержку идее выразил парламент. В мае Совет по взаимодействию — основанная в 1983 году ассоциация бывших глав государств и правительств — провел консультации о будущем «глобальных многосторонних организаций». В докладе, составленном под совместным руководством Дриса ван Агта (р. 1931) из Нидерландов, Олусегуна Обасанджо (р. 1937) из Нигерии и Олы Ульстена (1931–2018) из Швеции,

заявлялось о необходимости «серьезно изучить возможность создания парламентской палаты или ассамблеи, дополняющей нынешнюю межправительственную организацию, поскольку это может повысить политическую легитимность институтов и усилить подотчетность организаций и правительств»[12]. В обширном исследовании под названием «Способность управлять», принятом Римским клубом в качестве доклада, израильский политолог Йехезкель Дрор (1928–2026) предложил сформировать «всемирную консультативную ассамблею, в состав которой входили бы от одного до шести представителей каждой страны, избранных либо напрямую, либо парламентами». Таким образом, можно укрепить не только «прямые связи между гражданами и будущим мировым правительством», но и «самоотождествление каждой личности со всем человечеством»[13]. Этот последний пункт был существенным аргументом и в трудах Хайнриха.

Позже проект учреждения ПА ООН был изучен и получил рекомендацию Эрскина Чайлдерса (1929–1996) и Брайана Уркхарта (1919–2021) в широко обсуждавшемся исследовании «Обновление системы Организации Объединенных Наций». Авторы среди прочего цитировали исследование Хайнриха, а также ссылались на недавние предложения Канады и Европейского парламента. Они выступили в поддержку прямого избрания ПА ООН, подчеркнув, что это предложение не предполагает создания «наднационального правительства». Оба эксперта хорошо знали систему ООН изнутри, а значит, от их инициативы непросто было отмахнуться. Уркхарт работал над развитием ООН с 1945 года и был одним из советников генерального секретаря ООН Дага Хаммаршёльда (1905–1961). Чайлдерс провел двадцать два года на различных должностях в ООН. Аргументы Хайнриха убедили и бельгийца Роберта Мюллера (1923–2010), который с июля 1994 года неоднократно высказывался в поддержку проекта ПА ООН. Мюллер прослужил в ООН тридцать восемь лет, прежде чем (уже на пенсии) обосновался в Коста-Рике и занял пост почетного канцлера Университета мира ООН.

Создание ПА ООН было одним из многочисленных предложений по реформе, изложенных в диалоге между Мюллером и канадцем Дугласом Рошем (р. 1929), парламентарием с большим стажем, основателем и президентом ПГД и председателем Комиссии ООН по разоружению. Диалог был опубликован отдельной книгой[14].

Радикальная перестройка всемирной организации обсуждалась на заседании экспертной группы, организованном Женевским институтом международных отношений и развития весной 1995 года. Отправной точкой стал проект конституции, разработанный Бертраном, для «всемирной организации безопасности», которая должна была заменить собой ООН. Обсуждался также вопрос о парламентском органе. Проект Бертрана включал в себя всемирный парламент, избираемый прямым голосованием, в качестве одного из восьми предлагаемых основных органов. Он должен был состоять максимум из 800 делегатов, а места распределялись бы на основе численности населения и ВВП государств-членов. Утверждалось, что в контексте существующей системы демократическое народное представительство — например, посредством консультативной ПА ООН на основе статьи 22 Устава — будет иметь мало практического значения. Ключевое значение приобрел вопрос о компетенциях, который мог быть удовлетворительно решен только в рамках фундаментального преобразования процедур и структур ООН. Для реформ настанет подходящее время[15], только когда такая трансформация будет включена в повестку дня.

Отчет Комиссии по глобальному управлению

Доклад «Наше глобальное соседство», выпущенный Комиссией по глобальному управлению под совместным председательством Карлссона и Рамфала по итогам трехлетней работы, насчитывал несколько сотен страниц и был приурочен к пятидесятой годовщине основания ООН. Оптимизм

1990 года улетучился, констатировала комиссия. Организация Объединенных Наций и члены Совета Безопасности оказались неспособны эффективно противостоять вопиющим нарушениям прав человека и геноциду в Боснии в 1992 году и в Руанде с апреля по июль 1994 года. Возглавляемая США операция под мандатом ООН «Возрождение надежды» в Сомали обернулась катастрофой. ООН и международное право не справились с тяжелыми проблемами, стоящими перед миром. «Действия — а в ряде случаев бездействие — правительств и ООН вызывают глубокую обеспокоенность», —заключила в докладе комиссия[16]. Провозглашение президентом США Дж. Бушем-младшим «нового мирового порядка» оказалось пустым лозунгом, маскирующим, по сути, продолжение американской великодержавной политики в новых глобальных политических условиях. «Примечательно, как быстро идеалистические формулировки "переходного периода" 1989–1991 гг. были вытеснены классической терминологией силовой политики сразу после того, как положение Америки как единственной сверхдержавы постепенно прояснилось, а затем и укрепилось», — отмечал философ из Инсбрука Ганс Кёхлер, соорганизатор Второй международной конференции по укреплению демократии ООН[17]. В отличие от периода после двух мировых войн, когда Соединенные Штаты взяли на себя ведущую роль в создании Лиги Наций и ООН, теперь США не предпринимали никаких действий по фундаментальной перестройке международных отношений посредством реформы и укрепления всемирной организации. Кёхлер утверждал, что новый мировой порядок как радикальная альтернатива простому изменению соотношения сил между государствами требует применения демократических принципов к транснациональным отношениям. «Любой, кто настаивает на новом мировом порядке, — продолжал Кёхлер, — должен начать с внесения поправки в Устав ООН, которая отменит право вето постоянных членов и учредит вторую палату депутатов»[18].

Наряду с другими рекомендациями, слишком многочисленными, чтобы перечислить их все, Комиссия по глобальному управлению рекомендовала буквально следующее. Стремление к реформам должно найти свое завершение в обзорной конференции, как предложено в статье 109 Устава ООН: «Мы рекомендуем Генеральной Ассамблее согласиться на проведение Всемирной конференции по управлению в 1998 г., а ее решения должны быть ратифицированы и введены в действие к 2000 г.». Право вето в Совете Безопасности должно быть постепенно отменено. Предложения о создании парламентского органа ООН также подлежат дополнительному обсуждению: «Мы считаем, что, когда придет время, правильным подходом будет начать с ассамблеи парламентариев в качестве учредительного собрания для создания более широкого представительного органа. Однако необходимо будет позаботиться о том, чтобы ассамблея парламентариев стала отправной, а не конечной точкой на этом пути». Ассамблея не должна подменять собой обновление Генеральной Ассамблеи, и начало этому процессу мог бы положить «ежегодный Форум гражданского общества»[19]. Такой подход раскрывает фундаментальную проблему комиссии. «Ее предложения и ориентация слишком реформистские, гуманистические и популистские, — замечает Фальк, — чтобы быть приемлемыми как для ведущих государств, так и для новой элиты глобализации». Однако эти предложения недостаточно радикальны, чтобы вызвать энтузиазм или хотя бы ответить на запрос гражданского общества[20]. Так или иначе, сторонников мирового федерализма доклад разочаровал. Категорическое неприятие комиссией идеи мирового правительства, даже без рассмотрения обширной соответствующей литературы, было просто оскорбительным, согласно отзыву экономиста Джеймса А. Юнкера в предисловии к сборнику статей на эту тему[21]. Комиссия отклонила эту идею в своем докладе коротким и простым замечанием: глобальное управление не подразумевает «мировое правительство или мировой федерализм»[22].

Отчет Всемирной комиссии по культуре и развитию

Итоговый отчет представила в 1995 году и Всемирная комиссия по культуре и развитию. Она начала работу тремя годами ранее в соответствии с резолюциями Генеральной конференции ЮНЕСКО и Генеральной Ассамблеи ООН. Председателем комиссии был перуанец Хавьер Перес де Куэльяр (1920–2020), с 1982 по 1991 год — генеральный секретарь ООН. Международной демократии было уделено в отчете значительное внимание. Она, провозглашалось в документе, «неотъемлемый принцип глобальной этики», который должен применяться повсеместно — в глобальном управлении и в Организации Объединенных Наций[23]. Международная система, основанная исключительно на отношениях между правительствами, не подходит для XXI века: «Мировое сообщество должно осмелиться на свежий взгляд на мир, который вдохновит новые поколения в новом веке. Одним из смелых шагов могло бы стать формирование Генеральной Ассамблеи, напрямую избранной народами всех стран, которая извлекла бы уроки из опыта Европейского парламента». ООН и все институты глобального управления должны сосредоточиться на гражданах. Представители всего спектра культур, особенно подвергнутые маргинализации группы, меньшинства и коренные народы, должны получить право голоса на международных форумах. Поскольку учреждение прямого народного собрания оставалось лишь мечтой, создание Всемирного форума НПО при ООН представлялось разумным первым шагом в правильном направлении[24]. В этом отношении позиции Комиссии по культуре и развитию и Комиссии по глобальному управлению были весьма схожи. Однако в докладе Комиссии по культуре и развитию рассматриваемому вопросу уделено гораздо больше внимания (две из десяти заключительных рекомендаций).

Примечания

[1] *Fukuyama F.* The End of History? // The National Interest. Summer 1989. P. 3–18.

[2] *Bush G.* Speech Announcing Commencement of Operation Desert Storm. 16 January 1991.

[3] Gemeinsame Verantwortung in den 90er Jahren. Die Stockholmer Initiative zu globaler Sicherheit und Weltordnung / Common Responsibility in the 1990's. The Stockholm Initiative on Global Security and Governance / Ed. Stiftung Entwicklung und Frieden. Bonn, 1991. P. 13, 70.

[4] Building a More Democratic United Nations. Proceedings of the First International Conference on a More Democratic UN / Ed. F. Barnaby. London/ Portland: Frank Cass, 1991.

[5] *Heinrich D.* The Case for a United Nations Parliamentary Assembly. Berlin: Committee for a Democratic UN, 2010. P. 42. Расширенное переиздание, первоначально опубликовано в 1992 г.

[6] Ibid.

[7] *Kissling C.* Die Interparlamentarische Union im Wandel. P. 219, 289–291, 341–343.

[8] *Heinrich D.* The Case for a United Nations Parliamentary Assembly. P. 15.

[9] Liberal International. Strengthening of the United Nations. Report produced by a Committee headed by P. Vayrynen, Foreign Minister of Finland. 1992. P. 11–12.

[10] House of Commons. Canada's role in the United Nations. 8th Report of the Standing Committee on External Affairs and International Trade. Parliament of Canada. 1993. Penultimate para.

[11] A United Nations Parliamentary Assembly — Analysis and Parliamentarian Opinion. A Briefing Paper Prepared for the Standing Committee on External Affairs and Trade of the Canadian House of Commons / Ed. Parliamentarians for Global Action. 1993.

[12] InterAction Council. Report on the Conclusions and Recommendations of a High-level Expert Group on «The Future Role of the Global Multilateral Organisations». Chair: Dries van Agt. The Hague, 1994. Para. 16.

[13] *Dror Y.* Ist die Erde noch regierbar? Ein Bericht an den Club of Rome / Transl. H.-J. Baron von Koskull. 1st ed. C. Bertelsmann, 1995. P. 271–272.

[14] *Muller R., Roche D.* Safe Passage into the Twenty-First Century. New York: Continuum, 1995. P. 119.

[15] A New Charter for a Worldwide Organisation? Nijhoff Law Specials / Eds. M. Bertrand, D. Warner. The Hague et al.: Kluwer Law International, 1997. Vol. 22. P. 25, 217.

[16] Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood. Oxford University Press, 1995. P. 2.

[17] *Köchler H.* Neue Wege der Demokratie. Demokratie im globalen Spannungsfeld von Machtpolitik und Rechtsstaatlichkeit. Wien: Springer-Verlag, 1998. P. 38.

[18] Ibid. P. 54.

[19] Commission on Global Governance. P. 258, 351–352.

[20] *Falk R.* Liberalism at the Global Level: The Last of the Independent Commissions? // Millennium — Journal of International Studies. 1995. No. 24 (3). P. 574.

[21] Toward Genuine Global Governance. Critical Reactions to «Our Global Neighborhood» / Eds. E. E. Harris, J. A. Yunker. Praeger Publishers, 1999. P. ix.

[22] Commission on Global Governance. P. 336, xvi.

[23] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Our Creative Diversity. Report of the World Commission on Culture and Development. 1995. P. 38, 284–286.

[24] Ibid. P. 286.

8

Демократия в эпоху глобализации

Глобализация и национальное государство

Вопрос, в какой степени растущая международная взаимозависимость вывела традиционные национальные государства из сугубо политической области, стал важной темой общественных дебатов уже в середине 1990-х годов. Так, идея о том, что существующие формы государственного управления не приспособлены для решения проблем, вызванных современными глобальными изменениями, и поэтому должны быть преобразованы, была отправной точкой упомянутого выше доклада Дрора Римскому клубу. Глобализация подрывает «эффективность территориально определенных демократических механизмов контроля», — писал политолог Карл Кайзер, директор Германского совета по международным отношениям[1]. В мировом бестселлере «Глобальная ловушка: цивилизация и атака на демократию и процветание» авторов журнала Spiegel Харальда Шумана и Ханса-Петера Мартина, возможно, наиболее полно выражено распространенное мнение, что правительства все больше подчиняются неизбежным суровым реалиям международной политики, а демократическое государство теряет легитимность. На национальном съезде немецких историков в Мюнхене федеральный президент Германии Роман Херцог (1934–2017) заявил, что национальное государство «и связанная с ним концепция суверенитета» отжили свое[2]. Будущее за европейской интеграцией — этот вывод разделяли также Шуман и Мартин. Влиятельный египетский интеллектуал Самир Амин (1931–2018), писавший с позиций глобальной перспективы, в 1992 году пришел к выводу, что неуместно ожидать «решения» проблем, вызванных отделением мировой экономики от национальных государств, поскольку «на горизонте не видно наднационального государства»[3]. «Хаос, который определяет нынешнюю ситуацию», по словам Амина, вызван отчасти

отсутствием «новых форм политической и социальной организации, выходящих за рамки национального государства». С того времени идея мирового парламента неоднократно всплывала в трудах Амина, пусть даже только как запоминающаяся фраза: «Во многих отношениях создание такого "мирового парламента" вышло бы за рамки современной концепции межгосударственных институтов»[4].

Смелые заявления на посту генерального секретаря ООН неоднократно высказывал Бутрос Бутрос-Гали. Так, в январе 1996 года он сообщил, что демократизация международных отношений — это основополагающее требование современного мира. Он понимал под этим открытость ООН для новых глобальных субъектов, таких как НПО, национальные парламенты и частные компании, а также для «каждого мужчины и каждой женщины, которые чувствуют себя полноправными членами большой человеческой семьи». Это относилось не только к ООН, но и означало «демократизацию всех мест, где власть осуществляется на мировом уровне»[5]. Бутрос-Гали стал первым генеральным секретарем ООН, которому было отказано во втором сроке полномочий. США, единственное правительство, выступившее против продления мандата, применили право вето. В декабре 1996 года, в последнюю неделю перед истечением срока полномочий, Бутрос-Гали распространил составленный им доклад о национальной и международной демократизации среди членов Генеральной Ассамблеи ООН. В докладе он подчеркнул, что из-за глобализации все больше решений теперь приходится принимать на международном уровне и что эти процессы выхолащивают национальную демократию. «Демократия внутри государства уменьшится в своем значении, если процесс демократизации не будет развиваться на международном уровне», — заявил Бутрос-Гали[6].

В следующем году в журнале Le Monde diplomatique французский журналист Игнасио Рамоне опубликовал статью, снискавшую общественную поддержку, о том, что глобализация финансового капитала «до смешного умаляет значение

национальных границ и уменьшает способность государств поддерживать демократию, обеспечивая процветание своих народов». Финансовые рынки, по мнению Рамоне, давно «создали отдельное наднациональное государство с собственным административным аппаратом, собственными сферами влияния, собственными средствами действия». Это мировое государство выступает силой, не имеющей базы в обществе: «Вместо этого оно подчиняется финансовым рынкам и гигантским коммерческим предприятиям, своим фактическим хозяевам. В результате реальные государства в реальном мире становятся обществами без политической базы». Рамоне выступал за введение налога Тобина на финансовые операции и право облагать налогом незаработанные доходы, что есть «непременное условие демократии»[7]. Призыв Рамоне к созданию НПО под названием ATTAC (сокращение от Action pour une taxe Tobin d'aide aux citoyens — «Действие за введение налога Тобина в помощь гражданам») в целях проведения широкой кампании за введение международного налога на валютные операции был поддержан в ряде стран.

Теория космополитической демократии

В поисках фундаментального решения указанных проблем была предпринята попытка разработки теории космополитической демократии, явно ориентированной на поиск срединного пути между конфедеративной и федеративной моделями международного порядка. «Достижение демократии на международном уровне требует от нас лавирования между Сциллой множества независимых автономных государств и Харибдой планетарного Левиафана. Для достижения этой цели необходимо сформулировать новую концепцию мирового гражданства», — писал итальянский ученый Даниэле Аркибуджи (р. 1958) в 1993 году. Создание всемирной организации, представляющей интересы отдельных лиц как граждан мира, стало бы значительным шагом на пути к преодолению конфедеративной структуры глобальной системы, утверждал

Аркибуджи, опираясь в своих размышлениях о создании такой ассамблеи на труды Сегалла и конференции CAMDUN[8]. Традиционно теории демократии исходят из предположения о наличии прямой связи, устанавливаемой — главным образом посредством выборов — между лицами, принимающими политические решения, и людьми, которых эти решения затрагивают. «Но проблема в том, — писал британский политолог Дэвид Хелд (1951–2019) в 1992 году, — что региональная и глобальная взаимосвязанность ставит под сомнение традиционные национальные решения ключевых вопросов демократической теории и практики»[9]. Политические решения все больше затрагивают людей по другую сторону границы, причем последние не имеют возможности влиять на эти решения. В качестве примеров он привел установление процентных ставок центральным банком одной страны и последствия этого для других экономик, а также решение построить атомную электростанцию правительством одной страны вблизи границы с другой.

В своем эссе 1992 года философ Томас Погге (р. 1953), также занимавшийся теорией космополитизма, рассуждал в схожем ключе. Суверенитет, укорененный в национальном государстве, должен быть разделен вертикально между несколькими уровнями принятия политических решений посредством децентрализации и централизации. Обоснование этого тезиса отчасти демократическое. «Лица имеют право на такой институциональный порядок, при котором те, кого политическое решение существенно и законным образом затрагивает, имеют примерно равные возможности влиять на принятие этого решения — напрямую или через избранных делегатов или представителей»[10]. Растущая глобальная взаимозависимость также требует «демократической централизации принятия решений»[11].

В широко известной книге об эволюции «общества риска» социолог Ульрих Бек (1944–2015) указывал на транснациональный характер современных факторов риска еще в 1986 году. Эти факторы сопутствовали промышленной

системе производства и, подобно международному переплетению рынков и капитала, выходили за рамки и компетенции национального государства. Факторам риска присуща «тенденция к глобализации»[12]. Драматическим историческим событием, которое, казалось, подтвердило этот вывод, стала последовавшая вскоре после публикации книги Чернобыльская катастрофа, приведшая к масштабному радиоактивному загрязнению атмосферы. Радиоактивные осадки распространились по Европе и в конечном итоге по всему Северному полушарию. Позже, с введением термина «вторая современность», Бек попытался дать характеристики эпохальным переменам, частично вызванным процессами глобализации. Учрежденные в ходе модернизации институты — прежде всего индустриального общества, организованного в рамках национальных государств, — распадались и замещались второй современностью[13]. Основная проблема теории и практики заключалась в эволюции от «центризма национального государства» к космополитизму. По случаю 150-летия революции 1848 года Бек заявил, что события того времени в Паульскирхе, во Франкфурте, ознаменовали «трансформацию основанного на религии феодального порядка в демократию национального государства». «Сегодня, — продолжал он, — происходит переход от демократии национального государства к транснациональной, по сути космополитической демократии. Это влечет за собой фундаментальные институциональные инновации, делая необходимой детальную разработку принципов демократии для мира, который стал опасен для самого себя»[14].

В книге 1995 года «Демократия и мировой порядок», ныне хрестоматийной, Дэвид Хелд выдвинул тезис, что демократическое установление стандартов регулирования должно стать международным механизмом, чтобы оставаться эффективным: «…введение космополитического демократического закона и создание космополитического сообщества... должно стать обязательством для демократов, обязательством построить транснациональную, общую структуру политического

действия, которая сама по себе в конечном счете может поддержать политику самоопределения»[15]. Космополитическая модель, согласно Хелду, стремится к «созданию эффективной транснациональной законодательной и исполнительной власти на региональном и глобальном уровнях, связанной и действующей в рамках основного демократического закона». Должны быть предусмотрены транснациональные референдумы и региональные парламенты, например для Африки и Латинской Америки, которые будут принимать участие в установлении стандартов регулирования. Функциональные организации международной системы подлежат демократизации, что, «возможно», реализуемо на основе «выборных наблюдательных советов». «Но полное осуществление космополитической демократии потребует также формирования авторитетной ассамблеи всех демократических государств и агентств — реформированной или дополненной Генеральной Ассамблеи ООН», — писал Хелд. В качестве долгосрочной цели он среди прочего отметил мировой парламент с ограниченными налоговыми полномочиями[16]. Идея космополитической демократии ярко выражена в тезисе Энтони Гидденса (р. 1938) о «третьем пути» между «старыми левыми» и неолиберализмом. «Процессы глобализации, — писал социолог, — переместили полномочия от наций в деполитизированное глобальное пространство», и это новое пространство требует регулирования. «Расширение космополитической демократии выступает условием для эффективного регулирования мировой экономики, борьбы с глобальным экономическим неравенством и контроля экологического риска», — утверждал Гидденс, отмечая, что «современную ООН можно было бы разделить на парламент и совет»[17].

Вопрос о мировом парламенте был впоследствии поднят Юргеном Хабермасом (1929–2026). Он утверждал, что ключевой особенностью права мирового гражданства, описанного Кантом, было то, что оно выходит за рамки национальных государств как субъектов международного права и напрямую наделяет отдельного правового субъекта «непосредственным

членством в ассоциации свободных и равных граждан мира». В эссе 1995 года Хабермас писал, что современная переформулировка идеи Канта о том, что космополитизм может умиротворить воинственное «естественное состояние» между государствами, «спровоцировала бы, с одной стороны, энергичные усилия по реформе ООН, а в более широком смысле — по дальнейшему развитию наднациональных возможностей для действий в различных регионах мира»[18]. Ссылаясь на Аркибуджи, Хабермас утверждал, что предложения по реформе ООН сосредоточены на трех пунктах: создании мирового парламента, дальнейшем развитии мировой системы правосудия и реорганизации Совета Безопасности. Если ООН откажется от статуса «постоянного конгресса государств», то Генеральная Ассамблея должна быть преобразована в своего рода федеральный сенат, разделив полномочия со «второй палатой». «В этом парламенте, — по мнению Хабермаса, — люди будут представлены не своими правительствами, а избранными представителями как сумма граждан мира». Государства, не допустившие демократических выборов, должны быть представлены «негосударственными организациями, назначенными самим мировым парламентом в качестве представителей угнетенного населения»[19].

Эссе Фалька и Штрауса

В сентябре 1997 года Тед Тёрнер (р. 1938), американский медиапредприниматель и основатель новостного канала CNN, объявил, что будет жертвовать по 100 миллионов долларов США ежегодно в течение следующих десяти лет на поддержание деятельности ООН. Это побудило Ричарда Фалька написать первую из серии статей (выходят по сей день), призывающих к созданию мирового парламента. Статьи были написаны совместно с Эндрю Штраусом (р. 1958), специалистом по международному праву из частного Университета Виднера, недалеко от Филадельфии (Пенсильвания)[20]. В первой из них, опубликованной в International Herald Tribune,

авторы утверждали, что только благодаря глобализации такие филантропы, как Тёрнер и Джордж Сорос (р. 1930), смогли накопить необычайное богатство. Сорос, американский инвестор венгерского происхождения, привлек к себе международное внимание в 1992 году, когда, спекулируя против британской валюты, как утверждается, заработал миллиард фунтов стерлингов (кризис фунта обошелся британским налогоплательщикам в 3,3 миллиарда)[21]. С 1984 года Сорос через собственные фонды развивал идею открытого общества в том смысле, который определил философ Карл Поппер. Институт «Открытое общество» Сороса в настоящее время действует более чем в 50 странах. Так или иначе, Фальк и Штраус предположили, что такие миллиардеры, как Тёрнер и Сорос, ожидаемым образом содействуя демократизации мирового порядка, должны напрямую предоставлять средства для создания всемирной ассамблеи народов, избираемой всеобщим прямым голосованием, поскольку правительства не желают брать на себя эту задачу. Тогда у граждан мира впервые появится «форум для выражения планетарных чаяний или недовольства вне традиционного контекста национальных государств»[22].

Фальк и Штраус предложили новый вариант создания такой ассамблеи. По их мнению, выборы в мировой парламент должно организовать независимое мировое гражданское общество через международный комитет граждан, учрежденный специально для этой цели. Изначально ассамблея имела бы лишь юридический статус НПО, но в силу избирательного процесса могла бы претендовать на право выступать от имени всего населения мира и, следовательно, обладала бы значительной моральной легитимностью. Рано или поздно эта организация получила бы официальное признание со стороны правительств и ООН. Она приобрела бы собственный социально-политический импульс, что привело бы к возрастанию ее роли в мировой политике. Неясно, знали ли об этом предложении Тёрнер или Сорос, но последний, безусловно, серьезно интересовался проблемами глобализации

и в своей книге «Кризис мирового капитализма» пришел к выводу, что мировая система капитала находится на грани краха. По мнению Сороса, развитие глобальной экономики не сопровождалось развитием глобального общества, отсутствовала необходимая нормативно-правовая и политическая база. Можно рассуждать о глобальном режиме для экономики и финансов, но глобального режима для политики не существует. Деньги и кредитная политика тесно связаны с вопросами суверенитета, которым ни одна страна не готова пожертвовать[23]. Однако международное право основывается на презумпции добровольного самоограничения государственного суверенитета. Долгосрочное решение, писал Сорос позже, зависело бы от единой мировой валюты и мирового центрального банка. Но призывать к таким реформам — нереалистично[24].

Сообщество демократий?

Джордж Сорос предложил демократическим странам в ООН объединиться в альянс, который, как он надеялся, составит большинство и сможет взять на себя руководство всемирной организацией. Таким образом, реформированная ООН могла бы осуществлять свою деятельность посредством большинства голосов. Генеральная Ассамблея должна была стать «в большей степени законодательным органом, ответственным за принятие законов для глобального общества». Впрочем, на тот момент дело ограничилось бы парламентской риторикой. Любые законы имели бы силу только в тех странах, которые их ратифицировали, не обладая прямым обязательным характером. Однако члены этой «коалиции открытого общества», как ее называл Сорос, могли бы взять на себя обязательство по автоматическому принятию законов при условии их одобрения определенным большинством. В качестве потенциальной модели Сорос указал на «обязательную триаду» Хадсона, которая, как упоминалось ранее, предполагает три условия: две трети стран, две трети населения и

две трети бюджета ООН. Государства — члены коалиции, несогласные с принятыми на этих условиях решениями, должны были бы выйти из альянса. «Таким образом, — писал Сорос, — можно разработать свод норм международного права, не нарушая принципа национального суверенитета. Генеральная Ассамблея могла бы решать, какие законы необходимы и как их применять»[25]. Он утверждал, что «открытое мировое общество» не может быть создано отдельными лицами или независимыми гражданскими организациями, для этого требуется сотрудничество государств.

Сорос был далеко не одинок в своих призывах к более тесному сотрудничеству демократических стран в рамках ООН. Например, значительный интерес вызвала книга Pax Democratica, написанная вполне в традициях Кларенса Стрейта и опубликованная отставным американским дипломатом Джеймсом Р. Хантли в 1998 году. В ней довольно подробно обосновывалась необходимость постепенного создания «межконтинентального сообщества демократий», в которое могли бы влиться НАТО, ОЭСР, ЕС, Совет Европы и «Большая семерка». Эта организация не будет создана в противовес ООН — скорее, используя делегации государств-членов в ООН, она сможет действовать в структуре ООН. Возможно, это был первый и наименее сложный этап всего проекта[26]. Одним из важных органов сообщества должна была стать парламентская ассамблея демократий. В должное время этот орган мог бы заменить собой другие ассамблеи парламентариев, такие как ассамблея НАТО или ассамблея Совета Европы.

В июне 2000 года по инициативе Мадлен Олбрайт (1937–2022) и Бронислава Геремека (1932–2008), в то время министров иностранных дел США и Польши соответственно, в Варшаве было создано Сообщество демократий как межгосударственная организация, а в 2010 году — сформирован ассоциированный форум парламентариев. Однако это сообщество занималось только вопросами развития демократии, не имея никаких полномочий в вопросах интеграции. Дитер Хайнрих утверждал, что мировые федералисты должны

стремиться к укреплению этого сообщества, имея в виду наднациональную интеграцию: «Вместо того чтобы брать универсальную организацию, ООН, и пытаться сделать ее более демократичной, мы способны предложить демократическую организацию, которая может стать универсальной»[27]. Дебаты вокруг «лиги демократий» достигли кульминации, когда кандидат в президенты США от Республиканской партии Джон Маккейн (1936–2018) поддержал проект и объявил, что в течение года после вступления в должность он созовет саммит демократий для обсуждения практических шагов на пути к этой цели. Эта лига не должна была заменить собой ООН, но «могла бы действовать там, где ООН бездействует»[28].

Всемирная федеративная республика Хёффе

Важный вклад в дискуссию о мировом государстве внес Отфрид Хёффе (р. 1943), профессор философии Тюбингенского университета, в книге 1999 года «Демократия в эпоху глобализации» (Demokratie im Zeitalter der Globalisierung). В этом труде, как и в многочисленных газетных статьях, он отстаивал постепенное движение к идеалу федеративной мировой республики, основанной на субсидиарности и «градуированном космополитизме». Хёффе по большей части следовал теории «естественного состояния» и утверждал, что каждый человек обладает фундаментальным моральным статусом, который имеет приоритет над любой государственностью. Однако относительный характер присущ не только отдельным национальным государствам, но и мировому государству. По этой причине мировому государству нельзя придавать абсолютный статус и нельзя допускать упразднения национальных государств. В той мере, в какой национальное государство служит интересам личности, а также признает и принимает всемирный моральный авторитет планетарной республики, моральным статусом обладает и последняя. Из этого следует, по мнению Хёффе, что в основе мировой республики должен лежать «двойной мировой общественный

договор», охватывающий как желания и интересы отдельных государств, так и интересы мирового населения. «Мировая республика, — писал Хёффе, — обретает демократическую легитимность посредством сочетания народной легитимации и легитимации со стороны отдельных государств». Чтобы отразить эти два элемента в институциональном плане, высший орган федеративного мирового государства, мировой законодательный орган, должен состоять из двух палат: мирового совета, представляющего государства, и мирового парламента, представляющего граждан. В то время как первая палата отвечала бы в первую очередь за вопросы международного права и межгосударственных отношений, палата граждан имела бы приоритет в вопросах «мирового общества». Хёффе не только затронул вопрос о мировом законодательном органе, но и, по сути, стал первым автором за долгое время, кто относительно подробно проанализировал возможные структуры и процедуры. Вопрос о том, как включить в эту систему и малые, и огромные государства, он считал существенной потенциальной проблемой и поэтому полагал абсолютно необходимой систему голосования, пропорциональную численности населения. Хёффе вынес на обсуждение идею о том, что на арену могли бы выйти и другие, промежуточные — региональные, континентальные или субконтинентальные — политические образования, расположенные между мировой республикой и существующими национальными государствами. Тем не менее он пришел к выводу, что «первичные государства» в любом случае должны быть напрямую представлены в мировом законодательном органе. Он также поддержал создание палаты граждан по образцу Европейского парламента в рамках практического предложения по реформе ООН[29].

Призыв к учреждению парламента ВТО и роль МПС

В конце 1999 года протесты против Третьей министерской конференции Всемирной торговой организации (основана в 1995 году) в Сиэтле ознаменовали рождение всемирного антиглобалистского движения как медийного феномена. «Нет глобализации без представительства» — таков был один из популярных лозунгов протестующих. Однако чувство отчужденности, «окраинности» ощущали, по-видимому, не только члены профсоюзов и других групп, вышедших на улицу. По инициативе сенатора США Уильяма В. Рота (1921–2003) около 150 парламентариев, присутствовавших в Сиэтле, уже к февралю 2001 года выступили с призывом к созданию постоянного комитета парламентариев в рамках ВТО для повышения прозрачности и демократической легитимности этой организации. «Мы призваны играть решающую роль не только во взаимодействии с гражданами и представительными организациями наших стран для решения возникающих проблем, — говорилось в заявлении, — но и в утверждении или законодательном закреплении соглашений, заключенных под эгидой ВТО». Призыв к созданию Парламентской ассамблеи в рамках ВТО был подхвачен и с особой энергией начал продвигаться членами Европейского парламента. Однако это обсуждение этого предложения вскоре зашло в тупик, главным образом из-за требования единогласия при принятии решений в ВТО и праве вето, которым наделено каждое правительство. Предложение поддержали тогда директор ВТО и политик из Лейбористской партии Новой Зеландии Майк Мур (1949–2020) и министр внешней торговли Италии Пьеро Фассино (р. 1949).

Более того, усилия Европейского парламента и других сил по поддержке Парламентской ассамблеи в ВТО встретили сопротивление со стороны МПС. Позиция МПС заключалась в том, что новые структуры не будут ни желаемыми, ни необходимыми — так утверждал швед Андерс Йонссон (р. 1948), генеральный секретарь МПС с 1998 по 2014 год.

«Законодательная функция в ВТО, — утверждал Йонссон, — осуществляется правительствами в лице переговорщиков, которые несут ответственность перед своими национальными правительствами и парламентами. Предоставление парламентского измерения ВТО, которое отражало бы конституционную роль парламентов на национальном уровне, не имеет смысла»[30]. В конце концов МПС и Европейский парламент договорились проводить регулярные совместные конференции по вопросам мировой торговли, первая из которых состоялась в 2003 году. Об этом компромиссе в Европейском парламенте до сих пор сожалеют. В 2008 году, например, парламент вновь подчеркнул в резолюции «необходимость создания Парламентской ассамблеи ВТО с консультативными полномочиями, учитывая отсутствие у ВТО демократической подотчетности и легитимности»[31].

МПС удалось достичь символического соглашения о сотрудничестве с ООН в 1996 году (в 2002 году союзу был предоставлен статус наблюдателя в ООН, после чего он получил право распространять свои документы среди участников Генеральной Ассамблеи). По мнению представителей МПС, он должен быть главным форумом всей межпарламентской деятельности. В заключительном документе Первой Всемирной конференции председателей национальных парламентов, состоявшейся в сентябре 2000 года, было сказано, что так называемое «парламентское измерение международного сотрудничества» должно осуществляться МПС, хотя и преимущественно национальными парламентами на национальном уровне. Это соответствует определению МПС в его Уставе как «международной организации парламентов суверенных государств». Впрочем, председатель парламента Франции Раймон Форни (1941–2008) на этой всемирной конференции пошел еще дальше. Он заявил, что соглашение, достигнутое в 1996 году, означает лишь первый шаг в указанном направлении: «Межпарламентский союз мог бы в конечном итоге стать подлинной Парламентской ассамблеей ООН, с которой консультировались бы Генеральная Ассамблея,

Совет Безопасности и Экономический и социальный совет»[32]. Спикер канадского сената Гилдас Молгат (1927–2001) заявил, что МПС заслуживает признания в качестве мирового парламента и что его статус в ООН подлежит соответствующим изменениям[33]. Однако несомненно и то, что выражавшие подобные идеи Форни и Молгат представляли в МПС меньшинство.

Иные инициативы по созданию мирового парламента и ПА ООН

Весной 1999 года Европейский парламент принял резолюцию о глобальном управлении, в которой заявлялось, что «транснациональные экономические силы... находятся вне демократического контроля» и поэтому существует «настоятельная необходимость в создании более последовательной институциональной структуры на мировом уровне, способной решать проблемы глобализации». Институты должны стать как более представительными, так и более демократичными. Парламентский аспект как элемент демократизации системы ООН возможен «путем создания парламентских органов, в состав которых входят председатели парламентских комитетов национальных и региональных парламентов, в частности комитетов по вопросам окружающей среды и иностранных дел»[34]. В десятом Докладе о развитии человеческого потенциала Программы развития ООН (ПРООН), одном из ключевых компонентов издательской программы ООН, также уделяется большое внимание глобализации и ее последствиям. Как и в резолюции Европейского парламента, здесь содержится призыв к созданию «более последовательной и демократичной архитектуры глобального управления». В докладе рекомендовано учредить двухпалатную Генеральную Ассамблею для обеспечения представительства гражданского общества в качестве одного из семи ключевых институтов, необходимых человечеству в XXI веке. Впрочем, документ не содержит подробного истолкования этих тезисов[35]. Как уже

отмечалось, термин «вторая палата» сформулирован не вполне точно и может подразумевать различные варианты конфигурации, от ассамблеи НПО до непосредственно избранного законодательного органа.

По инициативе французского политика и предпринимателя Оливье Жискар д'Эстена (1927–2021) в 2000 году в Париже был создан Комитет по мировому парламенту (COPAM). Этот комитет сумел за короткое время привлечь в свои ряды в качестве почетных членов ряд видных деятелей. Среди них бывшие главы государств и правительств Дрис ван Агт (Нидерланды), Фелипе Гонсалес (Испания), принц Хасан (Иордания), лауреаты Нобелевской премии мира Нельсон Мандела (ЮАР) и Шимон Перес (Израиль), Мариу Суареш (Португалия), Гастон Торн (Люксембург) и Раймон Барр, Мишель Рокар и экс-президент Валери Жискар д'Эстен (Франция). Инициативу поддержали бывшие генеральные секретари ООН Перес де Куэльяр и Бутрос-Гали, а также бывший президент Европейской комиссии Жак Делор, председатель партии «Индийский национальный конгресс» Соня Ганди и лауреат Нобелевской премии по экономике Амартия Сен. Было предложено создать консультативный орган на основе отдельного межправительственного договора, члены которого первоначально избирались бы национальными парламентами, хотя сами они не обязательно были бы парламентариями. Как и Форни, создатели COPAM изначально считали, что МПС может стать отправной точкой для глобальной парламентской ассамблеи. Поэтому COPAM пытался вступить в диалог с МПС по поводу этой идеи, но безуспешно. «После нескольких встреч наша идея преобразования этого института встретила категорическое отторжение», — сказал авторам этих строк Оливье Жискар д'Эстен.

Значимые инициативы по созданию ПА ООН или мирового парламента предпринимались и за пределами МПС. Так, Парламентская ассамблея Совета Европы в резолюции от сентября 2000 года заявила, что ООН следует развивать в сотрудничестве с МПС «парламентское измерение…

с компетенциями, аналогичными компетенции Парламентской ассамблеи Совета Европы»[36]. Такой орган мог бы способствовать поиску решений проблем, в которых неудачу потерпела межправительственная политика. В мае 2000 года Форум тысячелетия, орган, состоящий из представителей более тысячи международных организаций гражданского общества, собравшихся в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке по приглашению генерального секретаря ООН Кофи Аннана, со всей определенностью призвал в заключительной декларации (среди множества других рекомендаций) «рассмотреть вопрос о создании парламентского органа ООН, связанного с Генеральной Ассамблеей ООН»[37].

На Саммите тысячелетия ООН в Нью-Йорке, который, в силу участия более 150 глав государств и правительств, стал на тот момент крупнейшей встречей на высшем уровне в истории, были заложены известные принципы дальнейшего международного развития, прежде всего соглашение по восьми так называемым Целям развития тысячелетия к 2015 году. Однако это не привело к заметному прогрессу в реформировании ООН. На Конференции председателей национальных парламентов, состоявшейся незадолго до саммита, Аннан подчеркнул важность интеграции парламентов в деятельность ООН. «В эпоху глобализации, — сказал Аннан, — давние проблемы нищеты и конфликтов больше не могут решаться лишь совместными усилиями правительств. Международные отношения затрагивают целые общества и играют в них свою роль. Представительство должно иметь разные формы». Национальным парламентам отводится уникальная роль в сближении глобальных институтов, таких как ООН, «с народами, которым они призваны служить». Сиэтл показал, насколько опасной может оказаться отчужденность местного населения от международных организаций[38]. Однако в отношении вопроса парламентского представительства заключительная декларация Саммита тысячелетия содержала лишь формальный призыв к развитию сотрудничества между ООН и национальными парламентами при посредничестве МПС.

Однако вопрос о мировом парламенте все же был поднят на всемирном саммите. Президент Чехии Вацлав Гавел (1936–2011), центральная фигура «бархатной революции» 1989 года, посвятил свою речь вопросу, который давно его волновал. Он утверждал, что ООН должна из сообщества правительств и дипломатов быть преобразована в институт, принадлежащий всем жителям планеты, не только для охраны их безопасности, но и для достижения прочного благополучия и повышения качества жизни всего человечества. «Такая Организация Объединенных Наций, — сказал Гавел, — вероятно, должна была бы опираться на две палаты: одна состояла бы из собрания равноправных представителей исполнительной власти отдельных стран, напоминающего нынешнее пленарное заседание, а другая — из группы, избираемой непосредственно населением земного шара, в которой пропорциональное число делегатов, представляющих отдельные страны, примерно соответствовало бы размеру стран»[39]. Эти два органа, пояснил он, будут ответственны за принятие мировых законов, а реформированный Совет Безопасности будет им подотчетен. ООН будущего будет иметь собственные военные и полицейские силы для обеспечения соблюдения своих законов и решений. Лех Валенса (р. 1943), бывший президент Польши и лауреат Нобелевской премии мира, председатель профсоюза «Солидарность» с 1980 по 1991 год, позднее высказывал схожие идеи. «Наши прадеды изобрели велосипед, и вдруг деревня стала для них слишком мала, — сказал Валенса однажды в газетном интервью. — Теперь у нас есть самолеты, и внезапно страны стали для нас слишком малы: реактивный самолет может пересечь их за считанные минуты. Вот почему сегодня мы должны мыслить глобально. Нам нужен всемирный парламент, всемирное правительство, возможно, всемирное министерство безопасности»[40].

Американский гуманист и философ Пол Курц (1925–2012) опубликовал «Гуманистический манифест 2000» (Humanist Manifesto 2000), в основе которого лежит мировоззрение, основанное на светских и философских принципах, в традиции

двух гуманистических манифестов 1933 и 1973 годов (еще один предполагалось выпустить в 2003 году). В манифесте исследовалась необходимость и содержание так называемого «постпостмодернистского планетарного гуманизма». Ключевое значение в этом процессе имел вопрос о мировом парламенте. Утверждалось, что как никогда ранее необходима всемирная организация, представляющая интересы людей, а не только национальные государства. Для принятия глобальных законов следует создать эффективный, избираемый прямым голосованием парламент, возможно, вместе с Генеральной Ассамблеей в рамках двухпалатной системы. Детали подлежат проработке на конференции по пересмотру Устава, к созыву которой призывал манифест. Документ поддержали 140 видных деятелей более чем из 30 стран. Среди подписавших были британский писатель Артур Кларк (1917–2008), снискавший всемирную известность благодаря экранизации научно-фантастического романа «2001: Космическая одиссея», биолог Эдвард О. Уилсон (1929–2021) и британский биолог-эволюционист Ричард Докинз (р. 1941), автор научно-популярных книг «Бог как иллюзия» и «Самое грандиозное шоу на Земле». Большинство подписавших были учеными, среди них — десять лауреатов Нобелевской премии[41].

«Политическая трилемма мировой экономики»

В статье, опубликованной в 2000 году, экономист и профессор Гарвардского университета Дани Родрик (р. 1957) выдвинул аргумент, который привлек общественное внимание, особенно после того, как стал ключевым тезисом его популярной книги «Парадокс глобализации», опубликованной одиннадцать лет спустя. Вкратце, Родрик утверждал, что глобальные рынки подрывают национальную демократию, что ведет к «фундаментальной трилемме мировой экономики», поскольку невозможно сочетать «гиперглобализацию, демократию и национальное самоопределение». Максимум возможного — это две из трех составляющих. Для достижения

глобализации и демократии следует отказаться от примата национального государства. С другой стороны, если до́лжно сохранить национальное государство наряду со стремлением к международной экономической интеграции, то от демократии необходимо отказаться. Наконец, сосуществование демократии и национального государства повлечет за собой отказ от «глубокой глобализации»[42]. Вариант, который казался Родрику «предпочтительным» при первоначальном изложении концепции и который он считал осуществимым «примерно в ближайшие 100 лет», — это «модель глобального федерализма», которая приведет юрисдикции в соответствие с рынком. Последнее достижимо посредством «наднациональных законодательных, исполнительных и судебных органов», которые включают, в частности, «избранный глобальный законодательный орган» и «глобальный фискальный орган». Политика, писал он, не сузится, а «переместится на глобальный уровень»[43]. Однако в книге 2011 года Родрик пересмотрел свои утверждения и с неприкрытым скепсисом отозвался о варианте глобального управления «в основном по содержательным, а не практическим соображениям». Родрик даже заявил, что «глобальные стандарты и правила не просто непрактичны — они нежелательны». Единственный вариант — «пожертвовать гиперглобализацией»[44]. Глобальный законодательный орган, писал он, представляется «слишком большой фантазией». Впрочем, не до конца ясно, что именно побудило автора изменить свое мнение.

Примечания

[1] *Kaiser K.* Globalisierung als Problem der Demokratie // Internationale Politik. 1998. No. 4. P. 4.

[2] *Herzog R.* Speech at the 41st Historikertag in Munich. 17 September 1996.

[3] *Amin S.* Empire of Chaos / Transl. W. H. Locke Anderson. New York: Monthly Review Press, 1992. P. 10–11.

[4] Id. The Future of Global Polarization // Africa Today. 1993. Vol. 40. No. 4. P. 76, 80.

[5] United Nations. Secretary-General says democratization of international relations fundamental requirement for today's world. Press Release SG/SM/5883. 1996.

[6] *Boutros-Ghali B.* Supplement to reports on democratization. Report to the 51st Session of the United Nations General Assembly. 1996. P. 19–20.

[7] *Ramonet I.* Disarming the Markets // Le Monde Diplomatique. 12 December 1997.

[8] *Archibugi D.* The Reform of the UN and Cosmopolitan Democracy: A Critical Review // Journal of Peace Research. 1993. No. 30 (3). P. 306, 307–309. Общее обсуждение космополитической демократии содержится в: *Archibugi D.* The Global Commonwealth of Citizens. Princeton University Press, 2008.

[9] *Held D.* Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order? // Political Studies. 1992. No. 40 (Special Issue). P. 31.

[10] *Pogge T.* Cosmopolitanism and Sovereignty // Ethics. 1992. No. 103 (1) (October). P. 63–64.

[11] Ibid. P. 66.

[12] *Beck U.* Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp, 1986. P. 48, 310.

[13] Id. Das Zeitalter der Nebenfolgen und die Politisierung der Moderne // Reflexive Modernisierung / Eds. U. Beck, A. Giddens, S. Lash. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996. P. 27; id. Reflexive Modernization. Polity Press, 1994.

[14] *Beck U.* Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? (Speech at Paulskirche. 5 May 1998) // Ende des Staates — Anfang der Bürgergesellschaft. Über die Zukunft der sozialen Demokratie in Zeiten der Globalisierung / Eds. H. Eichel, H. Hoffmann. Reinbek: Rowohlt, 1999. P. 41–42.

[15] *Held D.* Democracy and the Global Order. 1st ed. Cambridge: Polity Press, 1995. P. 232.

[16] Ibid. P. 272–274.

[17] *Giddens A.* The Third Way: The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press, 1998. P. 141, 145.

[18] *Habermas J.* Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie. 1st ed. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1999. P. 210, 217–218.

[19] Ibid. P. 218.

[20] Собрано в следующем томе: *Falk R., Strauss A.* A Global Parliament: Essays and Articles. Berlin: Committee for a Democratic UN, 2011.

[21] *Tempest M.* Treasury papers reveal cost of Black Wednesday // The Guardian. 9 February 2005. URL: www.guardian.co.uk

[22] *Strauss A., Falk R.* «For a Global Peoples» Assembly // International Herald Tribune. 14 November 1997. Репринт в: Falk R., Strauss A. A Global Parliament… P. 177–178.

[23] *Soros G.* The Crisis of Global Capitalism. New York: PublicAffairs, 1998. P. 103, 109, 120.

[24] Id. George Soros on Globalization. New ed. New York: PublicAffairs, 2005. P. 130.

[25] *Soros G.* The Crisis of Global Capitalism. P. 287.

[26] *Huntley J. R.* Pax Democratica: A Strategy for the 21st Century. New York: St. Martin's Press, 1998. See in particular p. 109, 153.

[27] *Heinrich D.* Uniting the democracies: Let's imagine / Ed. World Federalists of Canada. Mondial, June 2006. P. 9.

[28] *McCain J.* Address at the Hoover Institution // Council on Foreign Relations. 1 May 2007. URL: www.cfr.org

[29] *Höffe O.* Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. New ed. Munich: C. H. Beck, 2002. P. 304–305, 308–310, 333–334.

[30] *Johnsson A.* A Parliamentary Dimension to International Cooperation // A Reader on Second Assembly & Parliamentary Proposals / Eds. S. H. Mendlovitz, B. Walker. Wayne, NJ: Center for UN Reform Education, 2003. P. 28.

[31] European Parliament. Towards a reform of the World Trade Organization. Resolution P6_TA(2008)0180. 24 April 2008.

[32] *Forni R.* 30 Discours au Conférence des Présidents des Parlements nationaux organisée par l'Union interparlementaire du 30 août au 1er septembre 2000 au siège des Nations Unies à New York. New York, August 2000.

[33] *Molgat G.* A Parliamentary Vision for International Co-operation // Canadian Parliamentary Review. 2000. No. 23 (4).

[34] European Parliament. Resolution on the challenges of global governance and the reform of the United Nations. A4-0077/1999. Points T, U and 10. 23 March 1999.

[35] United Nations Development Programme. Human Development Report 1999. Oxford University Press, 1999. P. 12, 111.

[36] Council of Europe Parliamentary Assembly. The United Nations at the turn of the new century. Recommendation 1476 (2000). 27 September 2000.

[37] Millennium Forum. Declaration and Agenda for Action: Strengthening the United Nations for the 21st Century. A/54/959 of 8 August 2000, см.: section F. Point 6. 26 May 2000.

[38] *Annan K.* Parliamentary Voices Must Be Heard If Global Democracy Is to Thrive // Address to the Conference of Presiding Officers of National Parliaments. UNIS/SG/2641. 2000.

[39] *Havel V.* Address of the President of the Czech Republic at the Millennium Summit of the United Nations in New York. 8 September 2000.

[40] *Walesa L.* Unser Sieg ist uns teuer zu stehen gekommen. Interview by K. Schuller // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 27 August 2005.

[41] Baruj Benacerraf, Paul D. Boyer, Herbert A. Hauptman, Harold W. Kroto, Jean-Marie Lehn, Mario Molina, Ferid Murad, José Saramago, Jens C. Skou and Jack Steinberger. Полный список подписантов напечатан в: *Kurtz P.* Humanist Manifesto 2000. A Call for a New Planetary Humanism. Amherst, New York: Prometheus Books, 2000.

[42] *Rodrik D.* The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. Oxford University Press, 2011. P. 200.

[43] Id. How Far Will International Economic Integration Go? // The Journal of Economic Perspectives. 2000. Vol. 14. No. 1. P. 181–183, 185.

[44] *Rodrik D.* The Globalization Paradox…; ibid. P. 203–204, 208.

9

«Война с терроризмом», роль МПС и кампания за ПА ООН

Запрет пехотных мин, Международный уголовный суд и Всемирный социальный форум

Начало нового века ознаменовалось многообещающими событиями. Казалось, начал утверждаться новый и успешный способ достижения прогресса в международном праве — сотрудничество между международными НПО и сочувствующими правительствами. Оттавский договор, запрещающий применение противопехотных мин, вступил в силу в марте 1999 года. В разработку договора внесла значительный вклад Международная кампания за запрещение наземных мин, основанная в 1992 году группой НПО и удостоенная Нобелевской премии мира в 1997 году. Кроме того, на исторической конференции ООН в Риме в июле 1998 года был разработан и принят Римский статут Международного уголовного суда (120 голосов за, 9 против и 21 воздержался). Необходимое количество ратификаций для вступления Сатута суда в силу было достигнуто 1 июля 2002 года. Коалиция в поддержку Международного уголовного суда, основанная Amnesty International, Human Rights Watch и другими крупными правозащитными организациями и возглавляемая Всемирным федералистским движением, сыграла решающую роль при заключении Римского статута и его ратификации. Проект долгое время отвергался как «нереалистичный». Кроме того, после Сиэтла критика глобализации стала повсеместной. Под девизом «Другой мир возможен» представители тысяч инициатив, профсоюзных деятелей, активистов и НПО со всего мира собрались в Порту-Алегри (Бразилия) в январе 2001 года на Первый Всемирный социальный форум, который с тех пор проводится ежегодно. Общественный интерес

к этому мероприятию, которое нередко противопоставляли элитному Всемирному экономическому форуму в Давосе, был (по крайней мере, изначально) необычайно высок. После Первого Всемирного социального форума начали проводиться также встречи парламентариев, принимающих участие в форуме. Так, Всемирный парламентский форум, как заявлено в первой декларации депутатов (представлявших главным образом левые и зеленые партии и политические объединения), призван поддержать движения, участвующие в Социальном форуме, в их сопротивлении «бесчеловечному неолиберальному порядку», а также информировать о насущных проблемах национальные парламенты. Как сообщал журнал Die Zeit, депутат Европейского парламента от Франции Арлем Дезир, один из инициаторов создания парламентского форума и лидер французских социалистов (в 2012–2014 годах), рассматривал его как «предварительный этап на пути к долгосрочной цели — созданию мирового парламента»[1].

Новые предложения относительно мирового парламента

Фальк и Штраус были воодушевлены этими событиями. Глобализация и демократизация, по их мнению, были доминирующими тенденциями в мире после холодной войны. С помощью коалиции НПО и правительств, непредвзятых в отношении нового, вырисовывалась возможность учреждения мирового парламента, который объединил бы эти две тенденции и привел их к равновесию. Наряду с перспективой организации мирового парламента самим гражданским обществом, авторы также вынесли на обсуждение предмет нового межгосударственного договора. Подробная статья, опубликованная ими в журнале Foreign Affairs в начале 2001 года, привлекла значительное внимание и, вероятно, до сих пор остается самой цитируемой публикацией на эту тему[2]. Вдохновленный критикой глобализации со стороны Шумана и

Мартина, австралийский парламентарий Дункан Керр, министр юстиции Австралии с 1993 по 1996 год, утверждал в книге «Выберите посла», также изданной в 2001 году, что процесс глобализации и мировые рынки определенно можно взять под политический контроль путем демократизации и последующего укрепления международной системы. Среди десяти предложений, выдвинутых им с этой целью, было создание ПА ООН. Керр подчеркнул, что процедура избрания депутатов не должна быть единообразно регламентирована. Однако он был уверен, что именно депутаты, избранные прямым голосованием, будут играть определяющую роль в развитии «второй палаты»[3].

Тем временем британский журналист и защитник окружающей среды Джордж Монбиот в своей еженедельной колонке в The Guardian утверждал, что «демократия бессмысленна, если высшая власть не принадлежит напрямую избранному собранию»[4]. Не в последнюю очередь благодаря Монбиоту и, в частности, его книге 2003 года «Эпоха согласия» внутри антиглобалистского движения возрос интерес к идее мирового парламента. «Поскольку глобализации подверглось все, кроме демократии, — писал Монбиот, — правители мира могут делать свои дела, ничем себя не стесняя». «Если мы желаем представительства, — продолжал он, — то мы достигнем представительства, только перестав принимать уклонения, полумеры, препятствия, посредников и арбитров, что лишь маскируются под глобальную демократизацию. Единственный подлинно представительный форум — это форум прямого представительства, под которым я, конечно же, подразумеваю мировой парламент»[5]. Любой, кто стремится увидеть более справедливый мир, должен по всей логике выступать в пользу равных прав. Поэтому необходимо, чтобы каждый имел равное право голоса на любых выборах в мировой парламент. Этого можно было бы достичь, образовав около 600 примерно равных избирательных округов по всему миру, невзирая на национальные границы. Первоначально главная функция парламента заключалась бы в контроле над

деятельностью других международных организаций и привлечении их к ответственности. Источником власти парламента служил бы его моральный авторитет. Если бы он терял поддержку народа, его авторитет снижался бы пропорционально. Таким образом, возникла бы саморегулируемая система законного осуществления власти.

Вариант глобальной ассамблеи как электронной сети, несмотря на экономическую эффективность, в глазах Монбиота был лишь «плохой заменой настоящей парламентской палаты, где проходят прения»[6]. По его мнению, «электронный парламент», созданный в 2004 году Николасом Данлопом, бывшим генеральным секретарем ПГД, вместе с Уильямом Ури, соучредителем Гарвардской программы по переговорам, депутатом Европарламента Андерсом Вийкманом и другими, лишь объединял парламентариев со всего мира через интернет и поддерживал их политическую коммуникацию. С 2012 года эта инициатива была сосредоточена на климатической политике. Тем временем немецкий политолог и эксперт по переговорам Расмус Тенберген продвигал идею глобального интернет-парламента, организованного гражданским обществом, в решениях и голосованиях которого мог бы участвовать каждый, как при осуществлении прямой демократии. При достижении критической массы сторонников такой орган мог бы приобрести не только моральный, но и политический авторитет. Тенберген надеялся продемонстрировать обоснованность указанного подхода через онлайн-проект «Эксперимент мирового парламента», который также включал в себя реальные конференции и представительские функции.

Конференции в Лакхнау

Весной 2001 года в Лакхнау, столице индийского федерального штата Уттар-Прадеш, состоялась Первая Международная конференция судей мира. С тех пор конференция проводится там ежегодно. Организатором ее выступает Городская

школа Монтессори, крупнейшая в мире школа, в которой обучаются более 50 000 учеников. Это частное учебное заведение считает себя «самопровозглашенным опекуном двух миллиардов детей во всем мире и будущих поколений». Цель конференции — укрепление международного права и глобального управления. Мысль о создании мирового парламента, способного принимать обязательные для всех стран законы, звучала во всех заключительных декларациях конференции. По данным школы, в двадцати трех конференциях, проведенных до 2022 года, приняли участие около 700 судей национальных верховных или конституционных судов (в общей сложности судьи более чем из 100 стран). Примечательно, что в этом списке до сих пор отсутствуют представители Западной Европы, США и Канады.

Теракты 11 сентября и мировая демократия

После терактов 11 сентября 2001 года «война с террором» («Либо вы с нами, либо вы с террористами», — заявил президент США Джордж Буш — младший) стала главным приоритетом политики США: терроризм был объявлен новым злейшим врагом. Шансы на успех международной демократизации стремительно таяли. При этом утверждалось, что создание мирового сообщества, основанного на верховенстве права, необходимо для того, чтобы в долгосрочной перспективе лишить терроризм питательной среды. Так, Фридрих Мерц, в то время лидер немецкой парламентской фракции ХДС/ХСС (Мерц вновь возглавил фракцию в 2022 году), заявил в октябре 2001 года в своей программной речи, ссылаясь на Хёффе, что мировое государство, опирающееся на субсидиарность и с федеральной конституцией, выступает предпосылкой для мира и безопасности, укрепления прав человека и справедливого мирового экономического порядка. Создание такого сообщества повлечет за собой развитие чувства «мирового гражданства», космополитического этоса и демократических институтов, таких как мировой парламент и суды[7]. В русле

этого мышления вполне естественно, что консервативная немецкая фракция ХДС/ХСС в Европейском парламенте еще в 1999 году заявила о готовности сотрудничать со всеми заинтересованными сторонами в целях создания ПА ООН (этой позиции депутатская группа придерживается и по сей день), о чем от имени группы заявил депутат Европарламента Эльмар Брок. Тем не менее, писал Брок, еще предстоит решить задачу борьбы с диктатурами[8].

В книге «Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма» Ульрих Бек в свете гегемонистского характера войны с терроризмом и сопутствующего роста масштабов государственного надзора предостерегал от «глобального антидемократического популизма, основанного на риторике о предотвращении угроз», и от связанного с ним «космополитического деспотизма», т.е. мнимой защиты прав человека, демократии и мира — политики, которая сама по себе оторвана от этих ценностей и, таким образом, подрывает их. Теракты 11 сентября, по мнению Бека, впервые за полвека ясно показали, что мир и безопасность Запада несовместимы с продолжающимися вооруженными конфликтами в других регионах мира. В этом смысле космополитизм — адекватный ответ на террористическую угрозу. Безусловно, «космополитический режим» должен быть концептуально и институционально связан с правами человека и демократией на уровне мировой политики и глобальных реформ. Среди характеристик, которые могли бы служить гарантией легитимности такого режима, Бек перечисляет обоснование замысла и создание мирового парламента. Даже если, как он пишет, такая инициатива, предпринятая сочувствующими правительствами, изначально бы охватывала лишь малую часть существующих на свете государств и даже если бы такой парламент мог изначально иметь только символическую власть[9].

Доклад Исследовательской комиссии бундестага Германии

Доклад Исследовательской комиссии бундестага Германии по экономической глобализации, представленный в середине 2002 года и содержавший более 600 страниц, оказался менее прогрессивным. Хотя в докладе демократизация международных институтов обозначена как важная задача, в документе не выражена поддержка замыслу ПА ООН; скорее, это предложение описано как спорное. Инициатива была встречена скептически, говорилось в докладе, «поскольку соглашение о составе такого парламента создает проблемы (например, демографические), которые практически неразрешимы»[10]. Единственной рекомендацией в этой области указана поддержка более сильного представительства мировых регионов в Совете Безопасности ООН. Кроме того, предлагалось обязать обладателей права вето обосновывать его использование перед Генеральной Ассамблеей. В докладе также выражалось мнение, что делегатам следует предоставить некоторые надзорные полномочия в отношении процессов глобализации, особенно на переговорах по соглашениям в рамках международного права. Кроме того, формирование международной политики следует более эффективно мониторить и влиять на него путем создания и развития межпарламентских сетей. С этой целью необходимо развивать и укреплять Межпарламентский союз. Бундестагу было рекомендовано продолжать работу в этом направлении. Тило Боде, занимавший пост директора Greenpeace International в течение шести лет, вплоть до 2001 года, выразил сожаление по поводу крайне низкого интереса к докладу даже в парламенте. Он считал, что в Германии вообще отсутствует политика в области глобализации. Однако, по его словам, идея маргинализации национальных государств по причине глобализации — миф. Слишком часто риторика о глобализации служит национальным правительствам прикрытием для их корыстных интересов или ошибок. Но верно и то, что национальные государства безрассудно

делегировали полномочия международным организациям, не сохранив при этом необходимый демократический контроль над этими полномочиями. Чтобы преодолеть дефицит демократии, Европе следует инициировать конвенцию о создании мирового парламента, который взял бы на себя надзорную и контрольную функции[11].

Отчет Всемирной комиссии по социальному измерению глобализации

В резолюции о взаимоотношениях ЕС и ООН, принятой в январе 2004 года, Европейский парламент возобновил усилия в этом направлении и призвал к созданию консультативной ПА ООН. В следующем месяце Всемирная комиссия по социальному измерению глобализации, учрежденная МОТ двумя годами ранее под совместным председательством президента Финляндии Тарьи Халонен и президента Танзании Бенджамина Уильяма Мкапы, представила подробный и всеобъемлющий заключительный доклад. В выводах комиссии, в состав которой вошли более двадцати видных международных деятелей, в частности, говорилось: «Парламентский надзор за многосторонней системой на глобальном уровне должен постепенно расширяться. Мы предлагаем создать парламентскую группу, занимающуюся вопросами согласованности и последовательности между глобальной экономической, социальной и экологической политикой, которая должна разработать принципы комплексного надзора за основными международными организациями»[12]. Правительства Финляндии и Танзании приняли особо активное участие в распространении доклада и обеспечили его обсуждение на Генеральной Ассамблее. В начале 2003 года эти правительства совместно запустили Хельсинкский процесс по глобализации и демократии. Инициатива объединила представителей правительств, экспертов и видных деятелей политических и академических кругов и НПО ради диалога о глобальных проблемах и возможных решениях, а также реализации отдельных предложений на втором этапе (до 2008 года).

Кампания Форума убунту

Значимые процессы происходили и в гражданском обществе. В апреле 2001 года в ответ на призыв испанца Федерико Майора, генерального директора ЮНЕСКО с 1987 по 1999 год, был сформирован Всемирный форум сетей гражданского общества, «сеть сетей», призванный добиваться более гуманного, справедливого и равноправного мира. Одной из его целей была демократизация принятия решений и институтов на всех уровнях, включая глобальный. Название форума, убунту, — это африканский термин (языки зулу и коса), описывающий особую философию жизни, основанную на единении, благотворительности и общности. В число организаций — участников инициативы, базирующейся в Барселоне и с самого начала участвовавшей в Хельсинкском процессе, вошли Oxfam, ВФД, «Южный центр», Всемирный альянс за участие граждан (CIVICUS), Grameen Bank, IPPNW, Международное бюро мира (IPB), Сеть стран третьего мира и Лондонская школа экономики. Международные организации Caritas, Greenpeace, Красный Крест и «Врачи без границ» получили статус наблюдателей. В 2002 году под эгидой Форума убунту была инициирована Всемирная кампания за глубокую реформу системы международных институтов. Лондонская декларация кампании, принятая в апреле 2004 года, содержала призыв к всеобъемлющей демократизации. «Необходимо, чтобы граждане мира были напрямую представлены в международных институтах», — говорилось в документе. С этой целью следует продолжить работу по созданию Парламентской ассамблеи, «которая могла бы играть роль в установлении международного права, выдвигать рекомендации и осуществлять контроль над другими институтами, входящими в систему международных отношений»[13]. Декларацию кампании подписали более пятидесяти видных общественных деятелей, включая Фрэнсиса Суареса, Бутроса Бутроса-Гали, Переса де Куэльяра, лауреатов Нобелевской премии мира Ригоберту Менчу, Адольфо Переса Эскивеля

и Джозефа Ротблата, лауреатов Нобелевской премии по литературе Габриэля Гарсиа Маркеса и Жозе Сарамаго, а также будущего лауреата Нобелевской премии мира Мухаммада Юнуса и Даниэль Миттеран, жену Франсуа Миттерана, президента Франции с 1981 по 1995 год. Кампания развивалась, но постепенно теряла темп, не в последнюю очередь по причине недостаточного финансирования. Одним из последних событий в ходе кампании стал выход книги в 2009 году[14]. Сам Форум убунту просуществовал еще несколько лет.

Отчет группы Кардозу

Публикация доклада независимой группы экспертов об отношениях ООН и гражданского общества была запланирована на июнь 2004 года. Группа была основана генеральным секретарем ООН Аннаном в рамках кампании по реформированию всемирной организации и работала под председательством бывшего президента Бразилии Фернанду Энрике Кардозу. Помимо изучения вопросов совершенствования интеграции НПО и других субъектов в деятельность ООН, экспертам также было поручено исследовать процессы взаимодействия ООН с парламентариями и выработать рекомендации по их улучшению. Консультации проводились также с МПС. Однако руководство МПС было не готово принять выводы комиссии. Более того, в начале мая генеральный секретарь МПС Йонссон связался с Аннаном напрямую, чтобы изложить «серьезные опасения» МПС относительно доклада и срочно запросить новые консультации между заинтересованными сторонами до публикации доклада Кардозу[15]. Просьба осталась без ответа. Рекомендации по этому вопросу, разработанные в основном членом комиссии Кардозу Биргиттой Даль, бывшим председателем парламента Швеции, были дополнены ссылкой на МПС, но в остальном не претерпели изменений. В чем же была проблема?

В отчете Кардозу отмечалось, что демократия столкнулась с растущими вызовами, поскольку политика претерпевает

стремительную глобализацию, а наиболее важные политические институты, такие как выборы, партии и парламенты, остаются укорененными на национальном уровне. Одним из основных факторов растущего разочарования политикой выступают «представления о том, что традиционные формы представительства менее актуальны в век глобализации». В отчете говорилось, что «избранные законодатели и парламенты, как представляется, мало влияют на решения, принимаемые на межправительственном уровне или в области контроля и регулирования международных рынков. Учитывая, что национальные парламенты представляют собой официальные и мощные демократические институты, группа считает важным структурно увязать их с международным межправительственным процессом и изучить для этого международные парламентские механизмы»[16]. В свою очередь, в отчете сквозила критика в адрес МПС. Авторы явно полагали, что МПС не выполняет поставленные перед ним задачи, поскольку в противном случае не возникало бы необходимости создавать новые международные механизмы.

В отчете Кардозу содержалась конкретная рекомендация: учредить на начальном этапе в качестве эксперимента так называемые комитеты по глобальной государственной политике. Они должны быть организованы под эгидой Секретариата ООН («в консультации» с национальными парламентами, МПС и другими специализированными организациями) и состоять из двух — четырех членов от различных политических партий из 30 парламентов стран всех регионов мира. Идея, как и в предложении Европейского парламента 1999 года, заключалась в том, что члены будут избираться из соответствующих специальных комитетов национальных парламентов. Глобальные комитеты будут проводить публичные дискуссии и слушания с участием экспертов гражданского общества, научных и деловых кругов, правительственных учреждений. В более широком смысле цель группы Кардозу заключалась в создании всеобъемлющих политических сетей, существенной составной частью которых могли бы стать эти комитеты.

Выражалась надежда, что со временем эти комитеты лягут в основу процесса формализации. Например, им можно было бы разрешить давать рекомендации ООН. В отчете было подчеркнуто, что МПС должен воспринять это предложение как возможность для более тесного сотрудничества с ООН, и выражалось скептическое отношение к претензии МПС на исключительное право на представительство. Не все парламенты, утверждалось в отчете, желают быть представленными на международном уровне исключительно через МПС, причем некоторые даже не состоят в организации. С начала 1990-х представители США практически не принимали участия в конференциях МПС, а Конгресс США официально отменил членство в МПС в 1999 году. Неофициально МПС все чаще рассматривается как «говорильня» и как учреждение, враждебное США[17].

В октябре во время дебатов в Генеральной Ассамблее ООН Андерс Йонссон ясно дал понять, что МПС не слишком высоко ставит предложения Кардозу. Отчет, по его словам, вызывает обеспокоенность, «потому что предполагает, что ООН как межправительственное учреждение должна создать собственные межпарламентские структуры». Такое решение дублирует работу МПС и, кроме того, по мнению Йонссона, «противоречит принципу разделения властей между законодательной и исполнительной ветвями»[18]. Группа Кардозу, наоборот, утверждала, что принцип разделения властей не столь строго применим к международным межправительственным учреждениям, поскольку не существует законодательного органа из выборных представителей, который бы осуществлял «надзор и контроль над исполнительной властью»[19].

Подразделение Хельсинкского процесса, занимающееся «Новыми подходами к решению глобальных проблем», заявило о согласии с предложениями группы Кардозу и Всемирной комиссии МОТ. Хельсинкский процесс должен был способствовать учреждению глобальных комитетов публичной политики (предложенных группой Кардозу) и развитию

глобальной парламентской группы (предложенной Комиссией МОТ). Для решения этих вопросов следовало организовать встречу представителей МПС, других высших парламентских органов и парламентариев, а также региональных парламентов[20]. Однако МПС не проявил интереса к подобным консультациям. Идея так и не получила развития.

Рост поддержки ПА ООН

Тем временем голоса, которые не ограничиваются рамками умеренных предложений и призывов к созданию ПА ООН, звучат все громче. Например, на 22-м конгрессе Социалистического интернационала (СИ) в Сан-Паулу в октябре 2003 года представители более чем 150 социал-демократических партий и организаций (включая немецкую СДПГ) заявили, что «настало время для создания эффективных демократических структур глобального управления». Текст декларации был составлен комитетом во главе с Кристофом Цёпелем, членом парламента от СДПГ на протяжении многих лет и бывшим государственным министром во внешнеполитическом ведомстве Германии: «Целью Социалистического интернационала должна быть парламентаризация глобальной политической системы». В документе говорилось, что на определенном этапе необходимо будет рассмотреть вопрос о Парламентской ассамблее ООН[21]. Президентом СИ во время проведения конгресса был Антониу Гутерриш, бывший премьер-министр Португалии, в 2017 году вступивший в должность генерального секретаря ООН.

При поддержке авторов настоящего исследования в 2003 году в Германии был создан Комитет за демократическую ООН (КД ООН) — межпартийное объединение, единственной целью которого было лоббирование создания Альянса за демократию ООН (в 2017 году КД ООН был преобразован в организацию «Демократия без границ»). В стратегическом документе Андреаса Буммеля КД ООН в целом поддержал аргументацию Хайнриха. Генеральный секретарь ООН

Аннан направил комитету послание, в котором сообщил, что этот документ «весьма приветствуется» в настоящий период, когда ООН рассматривает варианты реформы[22]. В состав комитета входил Ремо Гизин, член Национального совета Швейцарии и один из инициаторов успешного национального референдума, который привел к вступлению Швейцарии в ООН 3 марта 2002 года. С помощью комитета и Общества защиты народов, находящихся под угрозой исчезновения, Гизин организовал представление межпартийного открытого письма генеральному секретарю ООН Аннану от 108 членов федеральных советов Швейцарии, включая большинство Национального совета. В письме говорилось, что Швейцария «всегда содействовала международному праву, демократии и уважению прав человека» и что «на основе этой традиции» подписанты просят генерального секретаря Аннана «внести в ООН идею Парламентской ассамблеи в дебаты о реформе и передать это предложение правительствам государств — членов ООН для дальнейшего обсуждения»[23]. Письмо вызвало значительный интерес и комментарии в швейцарских СМИ. В интервью посол Швейцарии в ООН Петер Маурер, который позже стал президентом Международного комитета Красного Креста, заявил, что это предложение «соответствует швейцарской внешней политике»[24]. Мишлин Кальми-Рей, глава Федерального департамента иностранных дел, позже согласилась, что создание парламентского органа в ООН укрепит ее демократические полномочия и связь с гражданами. При этом она заявила, что цель труднодостижима, учитывая, что поправка к Уставу ООН потребует большинства в две трети голосов всех государств-членов и согласия всех пяти постоянных членов Совета Безопасности. По этой причине рассматривались и другие варианты развития реформы, такие как усиление роли МПС в ООН[25].

В мае 2005 года Всемирный конгресс Либерального интернационала (ЛИ) в Софии заявил в резолюции о поддержке ПА ООН, сославшись на доклад ЛИ 1992 года и на более недавний доклад, подготовленный комитетом ЛИ по реформе ООН, в

котором рекомендовалось «сформировать всемирный парламент для представления народов государств-членов»[26]. В резолюции указывалось, что ПА ООН может быть создана без внесения поправок в Устав либо как новый орган на основе статьи 22 Устава ООН, либо — при условии его согласия — путем преобразования МПС[27]. «Южный центр», председателем которого с 2003 по 2006 год был Бутрос Бутрос-Гали, также обратил внимание на предложение о ПА ООН. Ссылка появилась в документе, датированном годом ранее и представленном Группе высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (еще одна группа, инициированная Аннаном). Впоследствии, как утверждал этот аналитический центр для развивающихся стран Глобального Юга, реформы могли бы привести к учреждению всемирного парламента, избираемого непосредственно гражданами по образцу Европейского парламента[28].

Вопрос был вновь поднят — в четвертый раз, причем более решительно, чем когда-либо прежде, — самим Европейским парламентом. В резолюции о реформе ООН, предложенной Арминой Лашетом, депутатом Европейского парламента от ХДС, а позднее премьер-министром земли Северный Рейн — Вестфалия, Европейский парламент в июне 2005 года призвал «к созданию Парламентской ассамблеи (ПА ООН) в системе ООН, которая укрепила бы демократический профиль и внутренний демократический процесс организации, а также позволила мировому гражданскому обществу напрямую участвовать в процессе принятия решений». Эта ассамблея «должна быть наделена подлинными правами на информацию, участие и контроль, а также иметь возможность принимать рекомендации, адресованные Генеральной Ассамблее ООН»[29].

Неделю спустя благодаря депутатам от СДПГ и партии зеленых немецкий бундестаг принял резолюцию о «парламентском участии в системе Организации Объединенных Наций». Бундестаг был одним из первых и немногих национальных парламентов, которые подробно изучили этот вопрос в

течение шести месяцев, предшествовавших публикации доклада Кардозу. Текст был составлен для Комитета по иностранным делам подкомитетом по делам ООН под руководством Кристофа Цёпеля в сотрудничестве с делегацией МПС. В подкомитете был достигнут консенсус о необходимости привнесения «парламентского измерения» в систему ООН и о том, что его институциональную форму (согласно формулировке в тексте, принятом бундестагом) «можно было бы назвать "Парламентской ассамблеей"». Так или иначе, делегаты пришли к выводу, что реформирование МПС предпочтительнее таких альтернатив, как «создание нового парламентского органа в рамках или вне ООН, при сохранении МПС в его нынешней форме»[30]. КД ООН, напротив, рекомендовал не рисковать всем сразу и, следовательно, не исключать альтернативные варианты на случай, если дальнейшее развитие МПС окажется невозможным. Ссылка на статью 22 Устава ООН как потенциальное средство для создания Парламентской ассамблеи была удалена из текста по просьбе Министерства иностранных дел Германии. Зеленые сделали условием своего согласия достижение «соглашения» с Министерством иностранных дел, которое в то время возглавлял Йошка Фишер. Цёпель посетовал, что МИД не удалось побудить к принятию «подлинной парламентаризации мировой политики на основе разделения властей». Министерство также настаивало на отмене тезиса об основных обязанностях и компетенциях, которые нижняя палата предлагала передать Парламентской ассамблее ООН (например, участие в обсуждении многосторонних договоров и их ратификации, участие в установлении и контроле над бюджетом, так называемое «право обеспечивать транспарентность» и вовлечение НПО). «Нам предстоит долгий путь, — подытожил Цёпель, — прежде чем бундестаг поймет, что его роль — быть немецкой частью глобального демократического разделения властей, которое включает в себя эффективный глобальный парламентаризм»[31]. В манифесте партии зеленых на выборах в бундестаг в июле 2005 года было сказано: «Мы также

поддерживаем создание Парламентской ассамблеи в качестве консультативного органа в Организации Объединенных Наций»[32]. Опасения, что путь через МПС окажется тупиковым, вскоре подтвердились. На саммите ООН «Тысячелетие+5» в сентябре 2005 года, который стал поводом для второй всемирной встречи председателей национальных парламентов, Андерс Йонссон, который был хорошо осведомлен о растущей поддержке ПА ООН, вновь подтвердил, что МПС не поддерживает «создание какой-либо Парламентской ассамблеи в ООН или где-либо еще»[33]. Никаких намеков на реформу МПС такого рода тоже не было.

Характерная для МПС позиция не показалась убедительной Парламентской ассамблее Совета Европы. Итальянский делегат Тана де Сулуэта объясняла это отчасти тем, что МПС не рассматривал возможность какого-либо «структурированного или систематического участия парламентариев в работе ООН», а также не планировал устанавливать связи между парламентариями и деятельностью учреждений и органов ООН. Организация межпарламентской платформы не представлялась достаточным решением[34]. Предложение де Сулуэты о резолюции было единогласно принято в соответствующем комитете, а затем в ПАСЕ. К Генеральной Ассамблее ООН обратились с призывом разработать совместно с МПС поэтапную стратегию развития парламентского измерения в рамках ООН. Это могло бы включать в себя учреждение на экспериментальной основе парламентских комитетов, что в конечном итоге могло бы привести к созданию ПА ООН. Предполагалось, что Генеральная Ассамблея создаст группу для разработки предложений, касающихся точного размера, состава и порядка функционирования Парламентской ассамблеи[35]. В октябре 2006 года Андреас Гросс, швейцарский национальный советник, член Совета Европы, один из инициаторов швейцарского референдума о вступлении в ООН, также высказался за учреждение парламентской палаты ООН в выступлении перед Генеральной Ассамблеей. Аннан приветствовал эту идею на встрече с Комитетом по

иностранным делам Национального совета Швейцарии. Однако в то же время он усомнился, проявят ли правительства государств — членов ООН должный интерес к этому предложению[36]. Возможно, что в известной предвзятости, а также в отрицательной позиции МПС кроется причина, по которой Аннан ни разу не выступил с этим предложением в своих официальных докладах.

Международная кампания за ПА ООН

Открытое письмо из Швейцарии было воспринято многими мировыми федералистами и сторонниками ПА ООН как важная веха. Вскоре после этого КД ООН — совместно с Обществом защиты народов, находящихся под угрозой исчезновения, Форумом убунту, ВФД и другими партнерами — начал планировать международную кампанию за ПА ООН. Казалось, пришло время объединить различные международные направления поддержки проекта. В 1996 году в одном из своих первых выступлений в качестве новоизбранного генерального секретаря Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН (ВФАС ООН/WFUNA), всемирной «зонтичной» организации национальных обществ ООН, Эрскин Чайлдерс призвал к проведению скоординированной кампании[37]. Спустя десять лет Всемирный конгресс ВФАС ООН в Буэнос-Айресе принял резолюцию, официально обязывающую организацию поддержать ПА ООН. Конгресс призвал «правительства государств — членов Организации Объединенных Наций, парламентариев и представителей гражданского общества совместно изучить возможные шаги и варианты создания Парламентской ассамблеи ООН»[38].

С публикацией в апреле 2007 года «Призыва к созданию Парламентской ассамблеи при Организации Объединенных Наций», адресованного ООН и правительствам государств-членов, международная кампания за ПА ООН была открыта одновременно в ряде мировых столиц, в том числе в Берлине, Брюсселе, Берне, Буэнос-Айресе, Дар-эс-Саламе (бывш.

столица), Лондоне, Мадриде, Оттаве и Риме. Эта неформальная сеть во многом следовала образцу кампании за Международный уголовный суд. Призыв к созданию ПА ООН позволил объединить большинство сторонников идеи в едином русле. «Чтобы обеспечить международное сотрудничество и признание, и повысить легитимность ООН, и усилить ее способность действовать, — говорилось в призыве, — люди на планете должны быть более эффективно и напрямую включены в деятельность Организации Объединенных Наций и ее международных организаций. Гражданам должна быть предоставлена возможность более активного участия в деятельности ООН. Поэтому мы выступаем за постепенное внедрение принципов демократического участия и представительства на глобальном уровне». Так, создание ПА ООН рассматривалось как первый и необходимый шаг в этом направлении. Первоначально ассамблея «могла бы состоять из национальных парламентариев». Но «шаг за шагом ей должны быть предоставлены реальные права на информацию, участие и контроль в отношениях с ООН и организациями системы ООН. На более позднем этапе ассамблея могла бы избираться напрямую»[39].

Бутрос Бутрос-Гали, поощрявший КД ООН начать кампанию с самого начала, писал в послании всем ее сторонникам, что «нам необходимо содействовать демократизации глобализации, прежде чем глобализация разрушит основы национальной и международной демократии», и что ПА ООН представляет собой «необходимый шаг для достижения демократического контроля над глобализацией»[40]. В октябре 2007 года в Женеве под патронажем Бутроса-Гали состоялась международная встреча участников кампании. Было решено, что членами ПА ООН могут становиться и представители региональных парламентов, таких как Европейский парламент, и что процесс парламентаризации должен также охватывать Бреттон-Вудские институты, то есть Всемирный банк и Международный валютный фонд. Кроме того, следует поддержать положения, которые позволили бы государствам,

участвующим в ПА ООН, с самого начала «проводить прямые выборы своих делегатов, если они того пожелают». Прямые выборы делегатов ПА ООН должны рассматриваться как предварительное условие для наделения органа законодательными правами[41]. Было принято решение и дальше развивать сеть и продолжать кампанию посредством распространения «призыва к действию». Правительство Швейцарии, присутствовавшее на встрече в статусе наблюдателя, выразило «симпатию» предложению о создании ПА ООН, но подчеркнуло в официальном отчете Федерального совета, что ООН — это межгосударственная организация[42]. До 2015 года состоялись еще четыре международные встречи: в Европейском парламенте в Брюсселе, Нью-Йорке и в Сенате Аргентины в Буэнос-Айресе. Особым вопросом обсуждения в Брюсселе в 2008 году были отношения между предлагаемой к учреждению ПА ООН и МПС — тема, которая возникала постоянно и по этой причине, казалось, требовала общего политического заявления. В результате был сделан вывод, что ПА ООН «не заменит и не дублирует функции МПС. Напротив, ПА ООН станет ответом на дефицит демократии в мировом управлении, который не может предложить МПС в его нынешней структуре»[43].

Кампания получила международную поддержку вопреки всем идеологическим и политическим разногласиям. По состоянию на 2022 год под призывом кампании поставили подписи более 1750 парламентариев и несколько тысяч граждан более чем из 150 стран, включая сотни видных политиков, ученых и общественных деятелей. В рамках настоящего издания возможно перечисление лишь нескольких имен, хотя упоминания, безусловно, заслуживают все поддержавшие инициативу лица. К ним относятся действующие и бывшие главы государств и министры, спикеры и председатели палат парламентов, более 300 профессоров университетов и примерно двадцать лауреатов Нобелевской премии и альтернативной Нобелевской премии (или премии «За правильный образ жизни»), в том числе лауреаты Нобелевской

премии мира Далай-лама и Джон Хьюм. Среди сторонников, уже упомянутых в этой части книги, следует назвать Даниэле Аркибуджи, Бутроса Бутроса-Гали, Эльмара Брока, Артура Кларка, Арлема Дезира, Ричарда Фалька, Йохана Галтунга, Бронислава Геремека, Оливье Жискар д'Эстена, Андреаса Гросса, Ремо Гизина, Вацлава Гавела, Дитера Генриха, Дэвида Хелда, Отфрида Хёффе, Карла Кайзера, Ганса Кёхлера, Армина Лашета, Федерико Майора, Сола Мендловица, Майка Мура, Томаса Погге, Мишеля Рокара, Дугласа Роша, Харальда Шумана, Эндрю Штрауса, Брайана Уркхарта, Андерса Вийкмана, Кристофа Цёпеля и Тану де Сулуэту. Среди видных сторонников кампании в Индии есть Шаши Тарур, известный писатель, парламентский деятель и дипломат, а также Наджма Хептулла, которая длительное время была депутатом индийского парламента, а с 1999 по 2002 год возглавляла Межпарламентский союз.

Призывы к учреждению ПА ООН после начала кампании

Кампания помогла сохранить призыв к созданию ПА ООН в качестве предмета общественного интереса и обсуждения. В Канаде Комитет по иностранным делам палаты общин в докладе о глобальном развитии демократии, опубликованном в июне 2007 года, рекомендовал положительно рассмотреть вопрос о создании ПА ООН. Панафриканский парламент (ПАП) по инициативе делегата от Маврикия Мокшананда Сунила Доваркасинга принял 24 октября 2007 года резолюцию, в которой подробно рассматривались вопросы ПА ООН. Первый председатель ПАП, Гертруд Монгелла из Танзании, обладавшая обширным опытом работы в ООН (например, в качестве главы Всемирной конференции ООН по положению женщин в Пекине в 1995 году), долгое время открыто поддерживала идею ПА ООН. ПАП призвал Африканский союз (АС), ставший в 2002 году преемником Организации африканского единства, выработать единую позицию по

этому вопросу. Однако, по всей видимости, резолюция так и не была официально представлена Африканскому союзу, и запрос остался без внимания. ПАП был учрежден в марте 2004 года как консультативный орган Африканского союза. Корпус ПАП образуют 235 национальных парламентариев из государств-членов. Согласно учредительному протоколу ПАП, парламент должен стать напрямую избираемым законодательным органом для всего Африканского континента. Подобным образом, говорилось в резолюции, постепенно могла бы развиваться и ПА ООН. В конечном счете, согласно ПАП, ПА ООН должна быть наделена правами участия и надзора и, в частности, правом «направлять полномочные парламентские делегации или представителей на международные правительственные форумы и переговоры». ПА ООН никоим образом не будет противоречить высоко ценимой деятельности МПС[44]. Почти десять лет спустя, в мае 2016 года, ПАП подтвердил свою позицию в другой резолюции, инициированной Ивоном Соаресом из Мозамбика, и призвал Африканский союз и его государства-члены поддержать проект ПА ООН.

На встрече представителей Европейского парламента и ПАП в Южной Африке в мае 2008 года совместное заявление в поддержку ПА ООН было снято с повестки дня по настоянию испанского депутата Европарламента и почетного президента МПС Мигеля Анхеля Мартинеса. Годом ранее небольшая консультативная группа Комитета МПС по делам ООН вновь подтвердила, что МПС не должен поддерживать создание «мирового парламента в какой-либо форме». Как отмечалось в протоколе, мировой парламент «будет иметь смысл только в условиях существования мирового правительства»[45].

В мае 2008 года Второй Всемирный конгресс партий зеленых в Сан-Паулу (Бразилия) принял так называемое «21 обязательство на XXI век», включавшее в разделе об укреплении демократии пункт о создании ПА ООН. Третий Всемирный конгресс зеленых в Дакаре (Сенегал) в апреле 2012 года

принял резолюцию, призывающую «зеленых всего мира» принять участие в кампании за ПА ООН. Федеральное правление немецких зеленых (Bündnis 90/Die Grünen) приняло такое же решение двумя годами ранее. «Глобальный парламент был бы весьма уместен для того, чтобы сделать Организацию Объединенных Наций более демократичной и прозрачной» — так высказалась по этому поводу председатель партии Клаудия Рот[46].

В Латинской Америке призыв к ПА ООН первоначально выдвинули два аргентинца, депутат парламента Фернандо Иглесиас от Гражданской коалиции (Coalición Cívica) и сенатор Соня Эскудеро от перонистской партии. В книге Globalizar la democracia: por un Parlamento Mundial («Глобализация демократии: за мировой парламент»), изданной на испанском языке в 2006 году, Иглесиас довольно подробно рассмотрел вопрос о мировом парламенте[47]. Аргентина пережила тяжелый экономический и финансовый кризис, включая глубокую рецессию, причем несколько раз страна погружалась в хаос, а в 2001 году была вынуждена объявить себя банкротом. В аргентинском обществе существовали серьезнейшие разногласия относительно условий, введенных Международным валютным фондом, который с начала 1990-х годов участвовал в определении бюджетной политики страны в качестве кредитора; так, нередко утверждалось, что МВФ разделяет вину за кризис 1999–2002 годов. В глазах многих МВФ выглядел бездушной, лишенной всякого демократизма бюрократической организацией, неподконтрольной внешним силам и не несущей никакой ответственности за собственную неудачную политику. Следовательно, демократизация международных институтов представлялась исключительно важной, а ПА ООН воспринималась как возможная исходная точка. Первый шаг в этом направлении Иглесиас и Эскудеро сделали в Латиноамериканском парламенте (Парлатино), где Эскудеро занимала пост генерального секретаря с 2006 по 2010 год. Парлатино как совещательная ассамблея основан в 1964 году и состоит из делегатов 23 национальных парламентов. Эта ассамблея

стремится стать законодательным органом Сообщества латиноамериканских и карибских государств (CELAC), однако со времени основания сообщества в 2011 году на этом пути не было достигнуто сколь-нибудь значительного прогресса. В декабре 2008 года Парлатино заявил о поддержке усилий по учреждению Парламентской ассамблеи ООН[48]. Аналогичные резолюции были приняты Сенатом и палатой депутатов Аргентины и в декабре 2011 года парламентом МЕРКОСУР в составе делегатов от государств — членов МЕРКОСУР: Аргентины, Бразилии, Парагвая и Уругвая. Если бы были нужны доказательства того, что призыв к ПА ООН — это не сугубо западный, а подлинно глобальный проект, то подтверждением стали бы эти декларации из Африки и Латинской Америки.

В период мирового финансового кризиса, в апреле 2009 года, то есть спустя полгода после краха американского инвестиционного банка Lehman Brothers, лидеры стран «Большой двадцатки» встретились в Лондоне, чтобы обсудить возможные меры по смягчению кризиса. Кампания воспользовалась возможностью и опубликовала «Призыв к глобальному демократическому надзору за международными финансовыми и экономическими институтами». Этот призыв получил поддержку со стороны многих деятелей, включая бывшего министра финансов Германии Ганса Эйхеля. В свою очередь, Бутрос Бутрос-Гали заявил: «В это критическое время мы стремимся убедить ООН и правительства государств-членов поддержать учреждение Парламентской ассамблеи ООН в контексте обсуждения реформы международных финансовых и экономических учреждений»[49]. Обеспечивая права граждан, ассамблея могла бы взять на себя надзорную функцию в отношении Бреттон-Вудских учреждений, также выполняя совещательную роль при назначении исполнительных директоров этих институтов.

Парламентская ассамблея Совета Европы в резолюции, разработанной Гроссом, подчеркнула, что «включение демократического элемента в систему Организации Объединенных Наций тем более насущно в ответ на процесс глобализации».

Члены Совета выразили сожаление в связи с тем, что в последние годы в ООН не было внесено ни одного предложения по реформе, направленной на совершенствование демократического характера ООН. Инициатива касалась Парламентской ассамблеи в рамках ООН, «состоящей либо из представителей международных региональных парламентских собраний, либо из непосредственно избранных представителей»[50]. Однако была также принята поправка, гласящая, что, помимо новой ассамблеи, МПС выступает «одним из потенциальных вариантов развития парламентского измерения ООН»[51].

Третья Всемирная конференция спикеров парламентов

В самом МПС происходила подготовка к Третьей Всемирной конференции спикеров парламентов, которая состоялась в Женеве в июле 2010 года. Ключевым вопросом для дальнейшего развития функций МПС в ООН стал вопрос о его правовом статусе. Обсуждались три варианта: сохранение статус-кво, внесение поправки в Устав с целью преобразования МПС в орган ООН или перевод МПС на другую основу посредством нового межправительственного договора. Вероятно, секретариат конференции отдал предпочтение третьему варианту. Однако участники были единодушны в выводе о нецелесообразности создания дополнительных учреждений, независимых от МПС. Поэтому подготовительный комитет повторно отклонил идею ПА ООН, поскольку такой орган, по его мнению, был бы «несовместим со стратегией парламентского взаимодействия с ООН»[52]. Во время Всемирной конференции стала очевидна разница во мнениях внутри МПС. Абдирахин Абди, кенийский спикер Восточноафриканской законодательной ассамблеи (EALA), предложил официально интегрировать парламенты в процессы принятия решений в ООН (президент кенийского парламента Кеннет Маренде, который отсутствовал в Женеве, поддержал создание ПА ООН). «Можно ввести требование, — сказал

Абди, — чтобы каждое решение Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности ООН подвергалось парламентскому надзору в той или иной форме, прежде чем оно станет обязательным. Это реализуемо посредством укрепления существующих международных парламентских форумов, таких как Межпарламентский союз, для совместного с Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности ООН определения направлений мировой политики»[53]. Норберт Ламмерт, президент немецкого бундестага, занял противоположную позицию, защищая статус-кво. В своей речи он утверждал, что МПС не следует считать «ни мировым парламентом, ни вспомогательной организацией ООН» и он не должен становиться ни одним, ни другим[54]. Вопреки резолюции самого бундестага Ламмерт высказался против структурной реформы. Возглавляемый Ламмертом альянс арабских и европейских парламентариев успешно отстоял эту позицию (конференция проводилась до событий «арабской весны»). «Всемирная конференция спикеров парламентов, — писала Neue Zürcher Zeitung, — приняла трезвую резолюцию, в которой благодаря давлению западных участников амбициозный план создания мирового парламента был сужен до реалистичных размеров»[55]. Однако Абдул Азиз аль-Гурайр, миллиардер и спикер палаты Федерального национального совета Объединенных Арабских Эмиратов, в то же время поддержал создание Межпарламентским союзом нового института, «международного независимого органа, представляющего народы мира, который будет действовать в качестве парламентского рычага ООН и привлекать любую страну — большую или малую — к демократической ответственности, если она нарушила международные обязательства в соответствии с принципами международного права и законности». Такое учреждение, сказал аль-Гурайр, не заменит МПС, а дополнит его[56]. В январе 2013 года Восточноафриканская законодательная ассамблея приняла официальную резолюцию, в которой выразила сожаление по поводу «недостаточного формального участия избранных представителей в работе ООН» и

поддержала создание ПА ООН[57]. В обзоре отчета инициативы Всемирного экономического форума по глобальной реорганизации (The World Economic Forum's Global Redesign Initiative) Ричард Саманс, Клаус Шваб и Марк Маллок-Браун объяснили, что консультативная Парламентская ассамблея ООН — «необходимое средство для развития демократического участия»[58].

Резолюция Европейского парламента 2011 года

Тем временем в Европейском парламенте вопросами ООН занимался делегат от Свободной демократической партии Германии (СвДП) Александр Граф Ламбсдорф. До избрания депутатом Европарламента в 2004 году он был сотрудником МИД Германии. Ламбсдорф не считал ПА ООН удачной идеей. Самым сильным аргументом против этого проекта, по его мнению, был неразрешимый вопрос о привлечении недемократических государств. Это означало, что проекты рекомендаций Европарламента Совету по политике ООН, подготовленные Ламбсдорфом, всегда исключали вопрос о ПА ООН. Его сторонники в парламенте были вынуждены предлагать поправки. В 2011 году было принято предложение, подготовленное Йозефом Лейненом, Эльмаром Броком и двумя либеральными депутатами Европарламента — Александром Альваро из Германии и Эндрю Даффом из Великобритании. Итак, резолюция, принятая Европейским парламентом 8 июня 2011 года, включала следующую рекомендацию, адресованную Совету по политике ООН: «…выступить за создание ПА ООН в системе ООН в целях повышения демократичности, демократической подотчетности и прозрачности глобального управления, а также для обеспечения более широкого участия общественности в деятельности ООН, признавая, что ПА ООН будет дополнять существующие органы, включая Межпарламентский союз»[59]. В результате принятия резолюции около 40 обществ и ассоциаций в Германии, а также более 150 видных общественных деятелей подписали открытое

письмо федеральному канцлеру Меркель и федеральному министру иностранных дел Вестервелле с просьбой принять меры согласно этой рекомендации и настоять на учреждении ПА ООН на Генеральной Ассамблее ООН. Среди подписавших ассоциаций были ATTAC, BUND («Друзья земли Германии»), Ассоциация Объединенных Наций Германии, Общество защиты уязвимых народов (The Society for Threatened Peoples), Mehr Demokratie e.V. и World Vision Germany. А также 40 профессоров, почти 70 депутатов бундестага и Европейского парламента от всех партий, председатель СДПГ Зигмар Габриэль, бывшие премьер-министры земель Ханс Айхель и Эрвин Тойфель, ряд бывших федеральных министров, бывший председатель бундестага Рита Зюссмут и бывший генеральный секретарь ХДС Хайнер Гайслер. Ответа на письмо получено не было.

В ноябре 2011 года в ответ на официальный парламентский запрос в Европейском парламенте Европейский совет лаконично ответил, что у него «нет позиции по этому вопросу»[60]. Чуть более двух лет спустя министр иностранных дел Бельгии Дидье Рейндерс перечислил несколько известных аргументов в письме к кампании. После широкого обсуждения на уровне рабочей группы Совета ЕС по Организации Объединенных Наций ООН в течение 2012 года был сделан вывод, что создание ПА ООН «на данный момент не может выступать приоритетом для ЕС». Рейндерс указал на сотрудничество между ООН и МПС в качестве причины. Кроме того, ООН — это межправительственная организация, члены которой подотчетны своим национальным парламентам. Рейндерс заявил, что потребуется внесение изменений в Устав ООН, а это «на данный момент нереально». Наконец, создание ПА ООН повлечет за собой высокие расходы, которые невозможно компенсировать[61].

В июне 2012 года группа интеллектуалов более чем из десяти стран во главе с Фернандо Иглесиасом, который месяц спустя был избран председателем международного совета ВФД, опубликовала совместный манифест «За глобальную

демократию». Всего через несколько дней после Конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро и встречи «Большой двадцатки» в Лос-Кабосе (Мексика) 25 первых подписавших манифест деятелей подчеркнули, что вызовы глобализации требуют «скорейшего внедрения форм демократического глобального управления по всем вопросам, которые, очевидно, невозможно решить в рамках текущих межправительственных встреч». «Существующие национально-государственные организации, — говорится далее в манифесте, — должны стать частью более широкой и гораздо лучше скоординированной структуры, которая включает демократические региональные институты на всех континентах, реформу Международного суда, более справедливый и сбалансированный Международный уголовный суд и Парламентскую ассамблею Организации Объединенных Наций как зародыш будущего мирового парламента». Среди подписавших были Жак Аттали, Зигмунт Бауман, Ульрих Бек, Ноам Хомский, Сьюзан Джордж, Саския Сассен и Вандана Шива[62]. Предложение о поддержке проекта Парламентской ассамблеи ООН, внесенное в палату депутатов итальянского парламента в ноябре 2013 года, содержало ссылку на этот манифест. Итальянская инициатива исходила от депутата Федерики Могерини от Демократической партии. Три месяца спустя Могерини была назначена министром иностранных дел Италии и покинула парламент. С 2014 по 2019 год она занимала пост Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Однако в рассматриваемом вопросе у нее были связаны руки, поскольку он не был поднят и поддержан ни одним правительством государств — членов ЕС.

Рекомендации де Зайаса

Впервые предложение о созыве Парламентской ассамблеи было выдвинуто официально в рамках ООН. По инициативе Кубы, государства с однопартийной общественно-политической системой, в котором серьезно ограничены политические и гражданские права, Совет по правам человека Организации Объединенных Наций принял резолюцию «О содействии установлению демократического и справедливого международного порядка» и поручил независимому эксперту в рамках специальных процедур ООН представить соответствующий доклад. В резолюции, принятой 29 голосами при 12 против и 5 воздержавшихся, подробно рассмотрены предварительные условия для «демократического и справедливого международного порядка». К их числу относится «право на равноправное участие всех лиц без всякой дискриминации во внутреннем и глобальном процессе принятия решений»[63]. Такая же формулировка использовалась по этой теме с 2004 года в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, которые регулярно принимались большинством в две трети голосов[64]. На сегодняшний день голоса против преимущественно принадлежат Европе, США и их ближайшим союзникам. Учитывая, что первоначально инициатива исходила от Кубы, ее нередко рассматривают как инструмент политической пропаганды. Тем не менее, согласно Совету по правам человека ООН, недавно назначенный независимый эксперт должен был «выявить возможные препятствия на пути поощрения и защиты демократического и справедливого международного порядка и представить Совету по правам человека предложения и/или рекомендации по поводу возможных действий в этом отношении». Лицом, ответственным за выполнение этой задачи, был избран Альфред де Зайас, гражданин США и уроженец Кубы, который более двадцати лет служил высокопоставленным представителем ООН в области прав человека, получил известность как эксперт по международному праву и преподавал

в Женеве. Де Зайас объявил, что намерен рассмотреть предложение о Парламентской ассамблее ООН. В докладе, представленном Совету по правам человека ООН 10 сентября 2013 года, он охарактеризовал это предложение как «многообещающую инициативу» и рекомендовал Совету провести соответствующее исследование. Представитель Египта, страны, в которой избранный демократическим путем президент лишь несколькими месяцами ранее был смещен в результате государственного переворота, заявил в ходе прений, что его страна позитивно оценивает отсылку к предлагаемой ПА ООН, воспринимая ПА как один из инструментов вовлечения мировой общественности в глобальный процесс принятия решений[65]. Спустя месяц, 28 октября 2013 года, де Зайас рекомендовал в докладе Генеральной Ассамблее провести конференцию для обсуждения таких предложений, как учреждение всемирной ассамблеи парламентариев и нового мирового суда по правам человека. На пресс-конференции, посвященной презентации доклада в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, этот эксперт по международному праву заявил, что всемирная ассамблея парламентариев «совершенно необходима» для того, чтобы глобальное принятие решений приобрело подлинно представительный характер.

Неделя действий — Мальта и предложения Шварцберга

После пятой международной конференции, посвященной ПА ООН, которая состоялась в Европарламенте (в Брюсселе) 16–17 октября 2013 года и включала в себя консультации с де Зайасом, последний заявил в пресс-релизе, что настало время созыва всемирной ассамблеи парламентариев. Основателями брюссельской конференции выступили члены Европарламента Эльмар Брок, Йозеф Лейнен, Исабелла Лёвин и Грэм Уотсон, представлявшие четыре крупнейшие фракции — Европейскую народную партию, Прогрессивный альянс социалистов и демократов, партии зеленых и либералов. Наряду с

международной кампанией был дан старт первой Глобальной неделе действий за всемирный парламент. Более чем в пятидесяти городах мира активисты организовали мероприятия, на которых звучали призывы к формированию демократически избранного мирового парламента. Участники выражали опасения, что «существующая политическая система не приспособлена для решения растущих глобальных проблем». Они утверждали, что главная забота правительств заключается в защите так или иначе понимаемых национальных интересов, а не «общего блага человечества и окружающей среды». По их мнению, всемирный парламент, напротив, стал бы «инструментом поиска и осуществления демократичных решений, принятых в соответствии с принципами подотчетности и служащих наилучшим интересам человечества»[66]. Было решено проводить Неделю действий ежегодно в октябре. В 2014 году акции с призывом к созданию всемирного парламента были вновь организованы в 40 местах по всему миру. Цель Глобальной недели действий состояла в повышении осведомленности и обеспечении международной поддержки движения. Представлялось, что растущая народная поддержка движения дополнит условно дипломатический подход кампании за ПА ООН решительными народными инициативами. Однако эти надежды не оправдались. С каждым годом число проводимых мероприятий снижалось, а пандемия COVID-19 практически положила им конец. Впрочем, в 2022 году Молодые федералисты мира, международная молодежная организация, основанная тремя годами ранее, организовала несколько мероприятий с целью возрождения этой инициативы.

Предложение о ПА ООН, однако, по-прежнему пользовалось устойчивой поддержкой. На саммите стран Содружества наций в Шри-Ланке в ноябре 2013 года мальтийский министр иностранных дел Джордж Велла, который в 2019 году был избран президентом Мальты, обратился к правительствам государств-членов и к Парламентской ассоциации Содружества с призывом поддержать международную

кампанию за ПА ООН. Отметив, что Содружество состоит из 54 членов, Велла заявил, что оно может сыграть важную роль в учреждении ассамблеи при ООН и укреплении «представительства и парламентской дипломатии»[67]. Насколько нам известно, Велла был первым министром иностранных дел, выступившим в поддержку этого предложения со времен Эрнеста Бевина в 1945 году. Поддержав концепцию общего наследия человечества в ходе переговоров, которые привели к заключению Договора по морскому праву, Мальта уже продемонстрировала свою открытость прогрессивным идеям. Мальтийская миссия при ООН в Нью-Йорке рассматривала вопрос о ПА ООН, но в конечном итоге не приняла конкретных мер. Похоже, представительство ожидало указаний из столицы, но на тот момент они не поступили.

Во множестве своих статей и монографий, опубликованных в последние десятилетия, Джозеф Шварцберг (1928–2018), профессор географии Университета Миннесоты до 2000 года, выдвинул ряд предложений по взвешенному голосованию в Генеральной Ассамблее ООН, во Всемирной парламентской ассамблее и в других органах ООН. Большинство из них основано на применении простых математических формул. Самый исчерпывающий из этих трудов, «Преобразование системы ООН: замысел работоспособного мира», вышел в издательстве Университета ООН в ноябре 2013 года при всесторонней поддержке Бутроса Бутроса-Гали и ряда политических и общественных деятелей. Спустя год Шварцберг основал Фонд работоспособного мира с целью содействовать осуществлению рекомендаций, изложенных в его книге, которая после первого издания была переведена на семь языков.

Что касается Всемирной парламентской ассамблеи, в своей книге 2013 года Шварцберг предусмотрел три этапа развития, первые два из которых в значительной степени соответствовали подходу кампании ПА ООН, каковую он действительно помогал формировать и поддерживал с самого начала. Таким образом, на первом этапе, по его мнению,

должно быть учреждено консультативное собрание, состоящее из представителей национальных парламентов, которое затем, на втором этапе, будет преобразовано во всенародно избранный орган, обладающий более широкой законодательной компетенцией. Шварцберг предложил конкретные формулы распределения мест, хотя на настоящем этапе кампания ПА ООН намеренно воздерживается от выдвижения какой-либо конечной формулы. По его мнению, на первом этапе места должны распределяться по странам с учетом численности населения, экономического веса и принципа равенства. На втором этапе Шварцберг предлагает изменить метод таким образом, чтобы количество мест от страны было эквивалентно квадратному корню численности ее населения, применяя, таким образом, упомянутую формулу Пенроуза. Однако вдобавок он предложил, чтобы каждое место имело различный вес при голосовании на основе квадратного корня от общего числа мест, отведенных данной стране. По его мнению, это было бы «одним из возможных и разумных решений» для создания системы, «политически приемлемой для демографически более крупных держав» и по-прежнему обеспечивающей адекватное представительство относительно малых государств. На третьем этапе для достижения полного пропорционального представительства планета должна быть разделена на примерно равные в демографическом плане «избирательные поля». По возможности это будет происходить в соответствии с границами национальных государств и существующими субнациональными разделениями. Впрочем, это будет возможно не всегда, в частности, потому, что многие малые страны должны быть сгруппированы вместе. Таков, на взгляд Шварцберга, долгосрочный сценарий, который вряд ли может быть осуществлен «до конца нынешнего века»[68].

Доклад комиссии Олбрайт — Гамбари

В 2014 году под совместным председательством бывшего государственного секретаря США Мадлен Олбрайт и бывшего министра иностранных дел Нигерии Ибрагима Гамбари в духе Комиссии по глобальному управлению была основана Комиссия по вопросам глобальной безопасности, справедливости и управления. В состав комиссии, насчитывавшей 16 членов, деятельность которой поддержал Институт глобальной справедливости в Гааге и Центр Стимсона в Вашингтоне, вошел бывший министр иностранных дел Канады и президент ВФД Ллойд Эксворти. В преддверии семидесятилетия основания ООН комиссия в июне 2015 года опубликовала доклад, содержавший 80 рекомендаций по противодействию современному «кризису мирового управления». Рекомендации включали в себя создание Парламентской сети ООН: «Принимая во внимание желательность прагматического подхода к укреплению отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданами и к преодолению демократического дефицита всемирной организации, Парламентская сеть ООН, созданная в соответствии со статьей 22 Устава ООН, может обладать огромным потенциалом для расширения общественных знаний и участия в деятельности главного глобального учреждения». И далее: «Парламентская сеть ООН, состоящая из депутатов национальных парламентов, дополнит работу Межпарламентского союза и долгосрочные усилия организаций гражданского общества по развитию транснациональной демократической культуры»[69]. В одном из разделов доклада относительно подробно были освещены цели Межпарламентского союза. В то время как Межпарламентский союз главным образом соотносится с национальной повесткой, Парламентская сеть будет ориентирована на Организацию Объединенных Наций и принятие решений на глобальном уровне. В докладе упоминаются в качестве образцов парламентская конференция ВТО и парламентская сеть Всемирного банка и МВФ, основанные в

2000 году. В свою очередь, Парламентская сеть ООН должна быть формально связана с ООН. Эксперты в рассматриваемой области не раз задавались вопросом, в чем именно заключается разница между предложением о Парламентской сети, содержащимся в докладе комиссии Олбрайт — Гамбари, и предложением о Парламентской ассамблее, уже некоторое время входящим в международную повестку.

В отличие от предыдущих инициатив такого рода, рассматриваемый проект не должен был ограничиться публикацией доклада. Памятуя об успехах Международной кампании за запрет противопехотных мин и Коалиции за Международный уголовный суд, комиссия стремилась способствовать образованию новых коалиций для внедрения этих рекомендаций, включая различных участников международных процессов, таких как правительства, НПО и компании. Таким образом, комиссия осуществляла двойную стратегию. С одной стороны, она предложила провести одновременную работу над несколькими конкретными предложениями. Например, в докладе говорилось, что «конкретные целевые группы ООН» в составе постоянных представителей из всех основных регионов мира могли бы обсудить вопрос о реформе органов ООН, включая создание Парламентской сети ООН. В то же время предлагалось содействовать организации Всемирной конференции по глобальным институтам в ознаменование 75-летия ООН в 2020 году с целью внедрения институциональных реформ в систему глобального управления. В отчете комиссии было сказано, что программа может предусматривать внесение поправок в Устав ООН[70].

Примечания

[1] *Greve C.* Der Internationale // Die Zeit. 2002. No. 6. URL: www.zeit.de

[2] *Falk R., Strauss A.* Toward Global Parliament // Foreign Affairs. 2001. No. 80 (1). P. 212–220. Репринт в: A Global Parliament… P. 21–28.

[3] *Kerr D.* Elect the Ambassador! Building Democracy in a Globalised World. Annandale: Pluto Press, 2001. P. 144–146.

[4] *Monbiot G.* How to rule the world // The Guardian. 17 July 2001. URL: www.guardian.co.uk

[5] Id. The Age of Consent. A Manifesto for a New World Order. London: Harper Perennial, 2004. P. 83.

[6] Ibid. P. 91.

[7] *Merz F.* Gedanken zur Politik im 21. Jahrhundert. Speech at the Konrad-Adenauer-Stiftung. Pressedienst der CDU/CSU-Bundestagsfraktion // Mitteilung 1630. 10 October 2001. P. 17–18.

[8] Письмо Эльмара Брока Андреасу Буммелю. 27 сентября 1999 г.

[9] *Beck U.* Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2009 [2002]. P. 425–427, 444, 446.

[10] Deutscher Bundestag. Final Report of the Enquete Commission «Globalisierung der Weltwirtschaft — Herausforderungen und Antworten». 2002. P. 430.

[11] *Bode T.* Die Demokratie verrät ihre Kinder. Stuttgart; München: DVA, 2003. P. 11, 192–194, 205.

[12] International Labour Organization. A fair globalization: Creating opportunities for all. Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization. Geneva, 2004. P. xiv, 121.

[13] World Campaign for In-Depth Reform of the System of International Institutions, and UBUNTU Forum Ad Hoc Secretariat. 2004. Reforms of the System of International Institutions to Make Another World Possible. London Declaration of 1 April 2004. P. 2.

[14] Ubuntu Forum Secretariat. Ubuntu Forum. Ed. 2009. Reforming International Institutions: Another World Is Possible.

[15] Письмо Андерса Б. Йонссона Кофи Аннану. 4 мая 2004 г.

[16] United Nations. We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations — Civil Society Relations. A/58/817. Points 8, 106. 2004.

[17] *Turner F., Šabič Z.* The US Congress Participation in NATO and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) Assemblies. Paper presented at the International Studies Association Annual Conference «Global Governance: Political Authority in Transition». Montreal, 2011. P. 12 (согласно интервью авторов с высокопоставленным сотрудником аппарата Конгресса США).

[18] *Johnsson A.* Statement at the United Nations General Assembly joint debate, agenda items 52 and 54. 4 October 2004.

[19] United Nations. Point 8. 2004.

[20] Helsinki Process. Governing Globalization — Globalizing Governance. New Approaches to Global Problem Solving. Finnish Ministry for Foreign Affairs. 2005. P. 6.

[21] Socialist International. Governance in a Global Society — The Social Democratic Approach. Report adopted at the XII Congress, São Paulo. Chapter III.0.a), 3.3. 29 October 2003.

[22] Письмо Марты Морас, директора Исполнительного бюро генерального секретаря ООН, Андреасу Буммелю. 27 октября 2004 г.

[23] Gysin Remo, Josef Lang, Christa Markwalder Bär, Heiner Studer, and Rosmarie Zapfl. Establishment of a Parliamentary Assembly at the UN. Open letter of 108 Members of Parliament to the UN Secretary-General. Swiss National Council. 8 February 2005.

[24] Schweiz muss auf faire Spielregeln achten. Interview with Peter Maurer // Tages-Anzeiger. 14 February 2005.

[25] Schweizerischer Bundesrat. Bericht 2005 über das Verhältnis zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. 18 May 2005. P. 11–12.

[26] Liberal International. From Globalisation to Global Governance. The UN in the 21st Century. Report of the Committee on UN Reform Chaired by Paavo Vayrynen. December 2002.

[27] Liberal International. Strengthening citizens representation on international level through an UN Parliamentary Assembly. Resolution adopted by the 53rd Congress in Sofia, Bulgaria. 14 May 2005.

[28] South Centre. What UN for the 21st Century? A New North-South Divide. Geneva, 2005. P. 38–39.

[29] European Parliament. Resolution on the reform of the United Nations, P6_TA(2005). Point 39. 6 June 2005.

[30] Deutscher Bundestag. Für eine parlamentarische Mitwirkung im System der Vereinten Nationen. 15/5690. 15 June 2005. P. 3.

[31] *Zöpel C.* Die Vereinten Nationen und die Parlamente (II) // Vereinte Nationen. 2005. No. 4. P. 148.

[32] Bündnis 90/Die Grünen. Eines für alle. Das Grüne Wahlprogramm 2005. 10 July 2005. P. 107.

[33] *Johnsson A.* Statement at the High-level Plenary Meeting of the UN General Assembly. 16 September 2005.

[34] *Zulueta T.* de. Parliamentary dimension of the United Nations. Report to the Political Affairs Committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Doc. 10771. 2005. P. 8–9.

[35] Council of Europe Parliamentary Assembly. Parliamentary dimension of the United Nations. Resolution 1476 (2006). 23 January 2006.

[36] Forderung nach UNO-Parlament // sda wire news. 21 October 2006.

[37] *Childers E.* The United Nations and Global Institutions. Speech delivered at the «Conference on the Fate of Democracy in the Era of Globalisation». Wellesley College, Massachusetts. 16 March 1996.

[38] World Federation of United Nations Associations. A United Nations Parliamentary Assembly. Resolution adopted at the 38th Plenary Assembly, Buenos Aires, Argentina. 10 November 2006.

[39] Campaign for a UN Parliamentary Assembly. Appeal for the Establishment of a United Nations Parliamentary Assembly. 20 April 2007.
URL: www.unpacampaign.org

[40] *Boutros-Ghali B.* Message to the Campaign for a UN Parliamentary Assembly. 16 May 2007.

[41] Campaign for a UN Parliamentary Assembly. Conclusions regarding policies of the Campaign for a UN Parliamentary Assembly. November 2007.

[42] Schweizerischer Bundesrat. Bericht 2008 über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz. 21 May 2008. P. 39.

[43] Campaign for a UN Parliamentary Assembly. The establishment of a United Nations Parliamentary Assembly and the Inter-Parliamentary Union. November 2008.

[44] Принята 24 октября 2007 г., репринт в: *Brauer M., Bummel A.* A United Nations Parliamentary Assembly: A Policy Review of Democracy Without Borders. Berlin: Democracy Without Borders, 2020. P. 141–143.

[45] Meeting of the Advisory Group of the IPU Committee on United Nations Affairs. 12–13 July 2007 / Ed. Summary Report Inter-Parliamentary Union. 2007. P. 2.

[46] Grüne unterstützen Kampagne für ein UNO-Parlament. 2 July 2010.
URL: www.unpacampaign.org

[47] *Iglesias F.* Globalizar la democracia: por un Parlamento Mundial. Buenos Aires: Manantial, 2006.

[48] Репринт в: *Brauer M., Bummel A.* A United Nations Parliamentary Assembly… P. 149.

[49] Call on world leaders: Global parliament to exert «oversight» of international system. 30 March 2009. URL: www.unpacampaign.org

[50] Council of Europe Parliamentary Assembly. United Nations reform and the Council of Europe member states. Resolution 1688 (2009). 1 October 2009.

[51] PACE: Global governance must be based on democratic principles, debate on UN's parliamentary dimension. 1 October 2009. URL: www.unpacampaign.org

[52] Inter-Parliamentary Union. 122nd Assembly and related meetings: Governing Council Item 13. Preparations for the 3rd World Conference of Speakers of Parliament, Annex I: Summary of decisions of the Second Meeting of the Preparatory Committee. Document CL/186/13-R.1. 15 February 2010. P. 2.

[53] *Abdi A. H.* Address of the Speaker of the East African Legislative Assembly on the occassion of the 3rd Conference of World Speakers. Geneva, 20 July 2010.

[54] *Lammert N.* Rede des Präsidenten des Deutschen Bundestages, Prof. Dr. Norbert Lammert, auf der 3. Weltkonferenz der Parlamentspräsidenten in Genf. 20 July 2010.

[55] Neue Zürcher Zeitung. Idee für ein Weltparlament gestutzt. 22 July 2010.

[56] Emirates News Agency (WAM). UAE calls for world body for democratic accountability. 20 July 2010.

[57] East African Legislative Assembly. Resolution of the East African Legislative Assembly on the establishment of a United Nations Parliamentary Assembly. 29 January 2013.

[58] World Economic Forum. Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World Report of the Global Redesign Initiative. Cologny; Geneva, 2010. P. 34–35.

[59] European Parliament. 66th Session of the United Nations General Assembly. Resolution P7_TA(2011)0255. Points be, bf. 8 June 2011.

[60] EU Council/European Parliament. Reply to a question for written answer. Subject: United Nations Parliamentary Assembly. Doc. P-008768/2011. 28 November 2011.

[61] Letter from Didier Reynders. Objet: United Nations Parliamentary Assembly. 26 February 2014.

[62] Intellectuals call for rapid implementation of forms of democratic global governance. 26 June 2012. URL: www.unpacampaign.org

[63] United Nations. Resolution adopted by the Human Rights Council: Promotion of a democratic and equitable international order. A/HRC/RES/18/6. Point 6 (h). 13 October 2011.

[64] См., к примеру: United Nations. Promotion of a democratic and equitable international order. A/RES/71/190. Point 6 (h). 19 December 2016.

[65] *Roshdy H. O.* Statement at the 24th Session of the Human Rights Council. Permanent Mission of the Arab Republic of Egypt. 10 September 2013.

[66] Global Week of Action for a World Parliament. Let the People Decide — World Parliament Now! 2013.

[67] Vella calls on Commonwealth to support creation of UN Parliamentary Assembly. 16 November 2013. URL: www.maltatoday.com.mt.

[68] *Schwartzberg J.* Transforming the United Nations System. Designs for a Workable World. Tokyo; New York; Paris: United Nations University Press, 2013. P. 52, 59.

[69] Commission on Global Security, Justice & Governance. Confronting the Crisis of Global Governance. The Hague Institute for Global Justice and the Stimson Center. June 2015. P. xv, 84.

[70] Ibid. P. 109–110.

10

Автократизация, 75 лет ООН и мировой поликризис

Избрание Трампа и рост автократий

Против всех ожиданий Дональд Трамп победил на выборах 8 ноября 2016 года и был избран 45-м президентом США. Он получил 304 из 538 голосов выборщиков, распределение которых благоприятствует штатам с меньшим населением. По результатам всеобщего голосования Хиллари Клинтон опередила соперника на 2,1%, заставив многих усомниться в справедливости избирательной системы, основанной на коллегии выборщиков. Итоги выборов стали ударом для комиссии Олбрайт — Гамбари, члены которой, вероятно, предполагали, что смогут сотрудничать с демократической администрацией при Хиллари Клинтон в целях продвижения плана саммита ООН по реформам в 2020 году. Вместо этого в Белом доме утвердился президент-националист, который под лозунгом «Америка прежде всего» подорвал влияние Госдепартамента, испортил отношения США со многими странами, объявил о сокращении взносов США в ООН и в качестве символического шага ренонсировал Парижское соглашение по климату. При этом Трамп не скрывал своего восхищения авторитарными правителями, такими как президент России Владимир Путин или Си Цзиньпин, председатель КНР и генеральный секретарь Коммунистической партии Китая.

Президентство Трампа многие справедливо восприняли как угрозу демократии, многостороннему подходу к международным отношениям и миру во всем мире. Этот период был воспринят в известном смысле как кульминация националистического популизма, набиравшего силу во многих странах. Одним из примеров таких политических течений стал референдум о продолжении членства Великобритании в ЕС в июне 2016 года, когда с перевесом в 3,78% избиратели

приняли решение в пользу выхода из состава ЕС (Брекзит). Исследователи предупреждают, что национальный популизм относится к «волне автократизации», родственной процессу распада демократий в 1930-х годах. Согласно этим авторам, примерно с 2010 года число стран, движущихся в направлении автократии, ежегодно превышает число стран, которые достигли прогресса в демократизации[1]. Эта тенденция не обошла и традиционные демократии. Так, пренебрежение Трампа к демократии и Конституции США проявилось наиболее явственно, когда 6 января 2021 года он возглавил преступный заговор с целью отмены результатов президентских выборов 2020 года и спровоцировал толпу правых радикалов на штурм Капитолия США[2]. Подобные же сцены развернулись спустя два года в Бразилии, когда толпа разочарованных сторонников проигравшего на выборах правого экс-президента Жаира Болсонару устроила погром в правительственном квартале. В 2016 году в ежегодной глобальной оценке демократии, проводимой аналитическим подразделением Economist Intelligence Unit, Соединенные Штаты были понижены в рейтинге с «полноценной демократии» до «несовершенной демократии».

«Демократия без границ»

Стало очевидно, что стратегия мирового парламента и ПА ООН требует в качестве первого шага более широкой деятельности по защите и укреплению демократии. Успех демократии на национальном уровне служит одним из основных предварительных условий глобальной демократии. Проблемы замедления процесса демократизации и угрозы демократии во всех государствах подрывают планы по созданию мирового парламента и требуют решения. Комитет за демократическую ООН, который руководил кампанией ПА ООН в течение десяти лет с момента ее основания в 2007 году, решил пересоздать себя как группу, которая содействует демократии на всех уровнях, с особым вниманием относясь к

вопросам глобального управления. Эта группа стала частью новой международной организации гражданского общества «Демократия без границ», которую в качестве исполнительного директора возглавляет Андреас Буммель.

«Демократизация на национальном и глобальном уровнях тесно связана. Поскольку демократия подвергается давлению во всем мире, необходим целостный подход, позволяющий установить и признать эту взаимосвязь», — декларирует группа, подчеркивая в своем программном заявлении среди прочего, что она способствует «тесному сотрудничеству между всеми силами, которые поддерживают установление и укрепление демократических принципов на национальном, региональном и международном уровнях»[3].

Тем временем кампания за ПА ООН, осуществляемая под руководством «Демократии без границ», продолжала развиваться. В ноябре 2016 года было объявлено, что шесть назначенных ООН независимых экспертов выразили поддержку ПА ООН, разделив точку зрения четырех экспертов и многочисленных бывших должностных лиц ООН. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций Майна Киаи (Кения) отметил по этому поводу, что «одно из слабых мест Организации Объединенных Наций в том, что государства-члены представлены исключительно через исполнительную власть. Участие иных субъектов, таких как парламентарии и гражданское общество, имеет решающее значение для демократизации ООН»[4].

В мае 2017 года при содействии миссии Канады в ООН кампания привлекла представителей двенадцати правительств для участия в непротокольном брифинге, посвященном проекту ПА ООН, в Нью-Йорке. Хотя встреча не была официальной, «Демократия без границ» сочла ее важным шагом взаимодействия с заинтересованными странами, в конечном итоге надеясь убедить одно или несколько правительств проявить инициативу в организационном процессе. В резюме международного круглого стола, проведенного «Парламентариями за глобальные действия» в том же месяце

в парламенте Нидерландов в Гааге, постулировалась «необходимость парламентского представительства в форме ответственного за принятие решений или консультативного органа при ООН»[5].

Первое издание настоящей книги на английском языке вышло в свет через год. Постепенно отделения «Демократии без границ» были основаны в разных странах мира. Первыми открылись отделения в Швеции (под руководством Петера Олмюнгера, служителя Евангелическо-лютеранской церкви) и в Кении. В течение ряда лет группу поддерживал в первую очередь Фонд работоспособного мира, который продолжил распоряжаться частью наследства Джозефа Шварцберга после его кончины в 2018 году. Фонд, как и планировалось, был расформирован спустя четыре года, после того как все его средства были распределены между различными инициативами и проектами.

Межпарламентское движение в упадке

Об упадке межпарламентского движения может свидетельствовать хотя бы то обстоятельство, что позиция МПС представляется сегодня еще менее прогрессивной, чем политика ООН. В Совете по правам человека ООН достигнут исторический прогресс в области прав ЛГБТ, поскольку в 2011 году была принята резолюция по инициативе Южной Африки, в которой содержалась просьба представить доклад «о дискриминационных законах и практике, а также актах насилия в отношении отдельных лиц по признаку их сексуальной ориентации и гендерной идентичности». По словам бывшего англиканского архиепископа Кейптаунского и лауреата Нобелевской премии мира Десмонда Туту, «борьба с гомофобией похожа на кампанию против расового апартеида в Южной Африке»[6]. Доклад был представлен спустя шесть месяцев верховным комиссаром ООН по правам человека и впоследствии скорректирован в соответствии с другой резолюцией по этому вопросу. В 2016 году Совет по правам человека учредил мандат независимого эксперта «по защите от

насилия и дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности».

Волна возмущения прокатилась по ЛГБТ-сообществу и за его пределами, когда ассамблея МПС, созванная в Женеве в марте 2018 года, проголосовала за запрет дебатов в МПС о «роли парламентов в прекращении дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности, в обеспечении и защите прав человека ЛГБТ-ориентации». Это был бы первый раз, когда МПС обсуждал бы вопросы ЛГБТ-сообщества. Однако за запрет дебатов высказалось около 50% голосующих, 39% проголосовали против запрета, а 10% воздержались[7]. Выступивший спикер угандийского парламента при поддержке делегаций Китая, Ирана, России, Саудовской Аравии и других заявил, что «сегодня состоялось окончательное голосование, по результатам которого включение в повестку дня МПС вопросов по ЛГБТ-проблематике запрещается»[8]. По словам шведского делегата МПС Терес Линдберг, «чувствовалось, что ассамблея наполнена ненавистью»; голосование стало «крупным фиаско в истории Межпарламентского союза»[9].

В следующем году группа МПС «Двенадцать плюс», состоящая из представителей стран Европы, Австралии, Канады и Новой Зеландии, организовала неофициальное параллельное мероприятие по проблемам ЛГБТ. Выступая на этом собрании, индийский парламентарий Шаши Тхарур заявил, что отказ МПС даже обсуждать права ЛГБТ-сообщества стал подтверждением того, что «парламенты не всегда находятся в авангарде социальных перемен». В Индии, напомнил он собравшимся, не парламент, а именно Верховный суд в 2018 году признал статью 377 Уголовного кодекса Индии неконституционной и, таким образом, положил конец уголовному преследованию за гомосексуальность[10]. Пример МПС показывает, что полномочия глобального парламента должны быть ограничены глобальной конституцией, предусматривающей основные права человека, которые подлежат защите вне зависимости от компетенции и юрисдикции парламента.

МПС пересматривает свой «политический проект» в ООН

В преддверии Пятой Всемирной конференции спикеров парламентов, которую МПС намеревался созвать в 2020 году, организация приступила к обзору собственной деятельности, связанной с ООН, причем исследование выявило серьезные проблемы. Уже в отчетах первого подготовительного совещания отмечалось, что «институциональные отношения между МПС и ООН достигли предела с точки зрения выявления и использования всех процессов и позиций, которые обычно предоставляются организациям-наблюдателям». В документе говорилось о недостаточной способности МПС «внимательно следить за ходом переговоров в ООН» и «вносить содержательный вклад [в ООН] с точки зрения парламентской деятельности»[11]. В октябре 2019 года на съезде МПС в Белграде были представлены результаты опроса в парламентах-членах. То был первый в своем роде опрос по вопросу отношений с ООН. По мнению МПС, низкая доля ответивших от числа опрошенных (27,9%) свидетельствовала о том, что «многие парламенты либо не взаимодействуют с Организацией Объединенных Наций существенным образом, либо не видят необходимости заниматься делами ООН»[12]. На заседании Комитета МПС ООН один из сотрудников МПС отметил, что по итогам опроса были сделаны два общих вывода. Во-первых, парламенты в основном не участвуют в ключевых процессах ООН. Во-вторых, парламенты не используют в полной мере свой надзорный потенциал. В ответ пакистанский сенатор Фарук Хамид Наек изложил предложение об учреждении ПА ООН и призвал МПС поддержать Парламентскую ассамблею как средство, позволяющее «избранным представителям осуществлять парламентские функции непосредственно на международном уровне». Просьба бывшего министра юстиции была заблокирована сотрудником Секретариата МПС, который заявил, что правительства никогда не поддержат ПА ООН, создание ассамблеи потребовало бы

реформы Устава ООН, выбор делегатов ПА ООН будет чрезвычайно трудным и сомнительно, что граждане сочтут эту всемирную организацию подлинно представительной. Сотрудник МПС закрыл прения еще до того, как они начались, заявив, что «в результате множества дискуссий о создании Парламентской ассамблеи ООН сформировалось общее мнение об отсутствии воли к ее учреждению»[13]. Из вышесказанного можно сделать вывод, что руководство МПС выступает против создания ПА ООН, хотя по крайней мере некоторые делегаты МПС открыты для этой идеи, и если не полностью поддерживают, то готовы ее обсуждать.

Аналогичная динамика наблюдалась в контексте проведения панельной дискуссии на очном заседании Пятой Всемирной конференции спикеров парламентов, которая состоялась в 2021 году. Бывший голландский сенатор, член Исполнительного комитета МПС и эксперт по международному праву, профессор Лейденского университета Нико Шрайвер заявил, что учреждение консультативной ПА ООН с представительством национальных парламентариев даст возможность национальным парламентам и МПС участвовать в контроле над системой глобального управления. Шрайвер, в частности, сказал: «Лучше быть внутри и частью ООН, чем оставаться вне ее институциональной структуры», подразумевая, что ПА ООН должна существовать совместно с МПС. Описывая взаимовыгодный сценарий, он добавил, что МПС «мог бы фактически служить родительским органом и Секретариатом ПА ООН»[14]. Однако в официальном докладе МПС, подготовленном Секретариатом, утверждалось, что достигнуто «полное согласие», поскольку проблемы «дефицита парламентской вовлеченности в процессы ООН могут быть оптимально решены посредством существующих структур, в частности МПС»[15].

Этот подход был оспорен в результате оценки так называемого политического проекта МПС в ООН, проведенной от его имени базирующейся в Лондоне консультативной фирмой Global Partners Governance в 2020 году. Указанный доклад,

представленный на ассамблее МПС в Индонезии в начале 2022 года, показал, что существующих договоренностей недостаточно для достижения даже минимальных поставленных целей, а влияние МПС в ООН сомнительно. Результаты исследования прямо указывали на то, что ООН не стремилась «укреплять способность парламентов вносить вклад в процессы принятия решений ООН» или содействовать «процессам отчетности ООН за свою политику и решения». Так, сложившееся положение вещей не могло служить отправной точкой для дальнейшего развития, поскольку МПС «не играл никакой официальной роли в политическом процессе ООН». Статус наблюдателя в Организации Объединенных Наций, как подчеркивается в оценке, «не охватывает участия [МПС] в переговорах, не дает возможности предлагать документы или инициативы на рассмотрение ООН и даже не предоставляет ему прав распространять собственные резолюции через систему ООН». Кроме того, за МПС не признавалась «уникальная роль в привлечении парламентского голоса к деятельности ООН». В целом у МПС отсутствовала «ясная главенствующая стратегия» в отношении собственной роли в Организации Объединенных Наций, и, безусловно, у союза не было никакой роли и полномочий для надзора за деятельностью ООН[16]. Такими полномочиями предлагалось наделить ПА ООН.

Впрочем, несмотря на эту разгромную рецензию, подход МПС не изменился. Документ, одобренный Управляющим советом МПС в Кигали в октябре 2022 года, среди прочего гласил: «…открытие процессов ООН для парламентского контроля и участия лучше осуществить посредством давления национальных парламентов на собственные правительства (национальный уровень участия), а не посредством участия МПС как представителя мирового парламентского сообщества в ООН (глобальный уровень участия)». Далее в документе уточнялось, что «политическая деятельность МПС в ООН должна быть направлена, во-первых, на укрепление потенциала парламентов по привлечению своих

правительств к ответственности за то, что те говорят или делают в ООН»[17]. Таким образом, МПС вновь отказался от концепции формирования полноценной парламентской роли в процессах ООН, а также пренебрег собственными выводами о том, что действия национальных парламентов не могут восполнить этот пробел.

Отчет швейцарского правительства

Более чем за год до начала пандемии COVID-19 Даниэль Йосич, член верхней палаты парламента Швейцарии, представляющий кантон Цюрих, в своем выступлении призвал правительство сделать доклад о том, считает ли оно, что в ООН существует демократический дефицит, и как его следует восполнить. Предложение, которое было единогласно принято в марте 2019 года, содержало дополнительную рекомендацию правительству указать, считает ли оно полезной модель Парламентской ассамблеи ООН «в смысле некоей второй палаты, представляющей [мировое] население»[18].

Запрос был направлен в Министерство иностранных дел Швейцарии, которое спустя полтора года представило соответствующий доклад. Этот документ выявил скептическую позицию авторов, которая существенно отличалась от открытого подхода Швейцарии к этому же вопросу в прошлом. Министерство иностранных дел заявило, что поскольку не существует общепринятого определения демократии, то невозможно и определить демократический дефиЦит. по Министерство утверждало, что ООН как межправительственная организация подлежит оценке только в соответствии с ее собственным Уставом, который не содержит положений, касающихся демократии. В докладе говорилось, что правительство, таким образом, не может признать факт «общего демократического дефицита в ООН» и, в свою очередь, не имеет отправной точки для изучения вопроса, как такой дефицит может быть устранен.

Три из 19 страниц доклада были посвящены предложению о ПА ООН. Если учреждение будет представлять собой нечто большее, чем совещательный орган, утверждалось в докладе, то Устав ООН подлежит изменению: «Однако такой пересмотр Устава Организации Объединенных Наций не отвечает интересам Швейцарии, поскольку многие из его достижений [прогрессивных положений] в нынешней мировой ситуации, вероятно, не будут воплощены в удовлетворительной степени». В документе было сказано, что «растущее число» государств — членов ООН будет настаивать на продолжении исключительного представительства государств через правительства. Данная группа государств-членов склонна выступать против любых усилий, направленных на демократизацию. Так, государствами-членами не будет достигнуто согласия относительно пересмотра Устава. В ходе проведенного исследования были выявлены дополнительные препятствия и сделан вывод о том, что ПА ООН в настоящее время не выглядит реалистичным проектом. Из-за возможного невыгодного положения малых государств при распределении мест учреждение ассамблеи также «не в полной мере отвечает интересам Швейцарии»[19].

Сам Йосич, который в течение двух лет, до середины 2021 года, был президентом недавно созданного швейцарского отделения «Демократии без границ», имел другой взгляд на этот вопрос. В статье, которую Йосич, профессор уголовного права и социал-демократ, опубликовал в соавторстве в августе 2020 года, говорилось, что «народы мира нуждаются в фактическом праве голоса в глобальных делах, которое не поддерживают сегодня национальные правительства и дипломаты. Ключевым компонентом новой ООН должен быть демократически избранный мировой парламент»[20]. Впоследствии Йосич возглавил делегацию парламента Швейцарии в МПС. На ассамблее МПС в Кигали (Руанда) в октябре 2022 года Йосич потребовал изучения путей повышения эффективности реализации решений МПС.

В преддверии семьдесят пятой годовщины ООН

Не смутившись избранием на пост президента США Дональда Трампа, группа НПО, в которую вошли Центр Стимсона, ВФД и Фонд работоспособного мира, в начале 2017 года стала продвигать идею проведения саммита по реформе ООН в 2020 году, предложенную в докладе комиссии Олбрайт — Гамбари. Однако долгосрочный характер этой инициативы не соответствовал устремлениям государств-членов. Проект резолюции Генеральной Ассамблеи, представленный в связи с деятельностью рабочей группы по активизации ассамблеи в августе 2018 года, не смог достичь консенсуса относительно призыва к «своевременной подготовке к 75-летию ООН». Как сообщил координатор инициативы «ООН-2020» Фергус Уотт из Канады, «против выступили Алжир, Индонезия и некоторые другие члены группы неприсоединившихся государств»[21].

Цель проведения саммита ООН 2020 года, поставленная гражданским обществом, была тесно связана с предложением по ПА ООН. Важным шагом в этом направлении стало принятие Европейским парламентом в июле 2017 года ежегодной резолюции о политике Европейского союза в ООН. Новый докладчик, Андрей Ковачев из Болгарии, поддержал поправку, внесенную европейскими парламентариями Йозефом Лейненом, Эльмаром Броком и Сораей Пост. Впервые с 2011 года Европарламент упомянул ПА ООН и призвал Совет ЕС инициировать дебаты в ООН «по вопросу создания Парламентской ассамблеи Организации Объединенных Наций с целью повышения демократического профиля и внутреннего демократического процесса организации, а также для того, чтобы позволить мировому гражданскому обществу быть напрямую вовлеченным в процесс принятия решений»[22]. Ранее представитель ЕС по иностранным делам Федерика Могерини сообщила депутатам от имени комиссии, отвечая на парламентский вопрос, что ЕС «продолжает содействовать реформе системы ООН и ее основных органов

и подразделений», однако пока не имеет «официальной позиции» в отношении создания ПА ООН[23]. В ответ на вопрос, заданный в ирландском парламенте, министр иностранных дел Ирландии Саймон Ковени отметил, что «Ирландия остается открытой» в отношении концепции ПА ООН, но никаких действий за этим не последовало[24].

В июле 2018 года Европейский парламент занялся подготовкой к саммиту ООН 2020 года. В резолюции Совету ЕС было рекомендовано «поддержать открытый и всеохватный межправительственный процесс подготовки под эгидой Генеральной Ассамблеи ООН к саммиту ООН-2020 по случаю 75-й годовщины Организации Объединенных Наций, на котором будут рассмотрены всеобъемлющие меры по реформированию, направленному на обновление и укрепление Организации Объединенных Наций». В резолюции парламента было сказано, что эти усилия должны сопровождаться распространением идей о создании «Парламентской ассамблеи ООН в рамках ООН в целях укрепления демократического характера, демократической подотчетности и прозрачности глобального управления и обеспечения более широкого участия граждан в деятельности ООН»[25].

Резолюция, принятая 42-й пленарной ассамблеей Всемирной федерации ассоциаций содействия ООН, созванной в Доминиканской Республике в октябре 2018 года, почти в тех же словах призвала к «саммиту ООН 2020 года, который рассмотрит всеобъемлющие меры по реформированию организации, включая создание Парламентской ассамблеи ООН». Месяц спустя группа более чем из тридцати действующих и бывших членов парламента (в том числе бывшие министры иностранных дел Германии и Мальты Зигмар Габриэль и Джордж Велла соответственно) предупредила, что «ООН, многосторонний порядок и демократия находятся под угрозой». В совместном заявлении, позже опубликованном в газете The Guardian, они заявили, что ПА ООН необходима для «борьбы с дефицитом демократии в межправительственных отношениях», и выразили убежденность, что

«75-ю годовщину ООН в 2020 году необходимо использовать как возможность подвести итоги и инициировать далекоидущие реформы, включая создание ПА ООН»[26]. Амре Мусса, бывший министр иностранных дел Египта и бывший генеральный секретарь Лиги арабских государств, в аналогичном духе заявил, что рад поддержать ПА ООН: «Рост крайне правых партий в некоторых странах и отсутствие дипломатических способностей подрывают международное сотрудничество. В этой ситуации Парламентская ассамблея ООН может помочь мобилизовать граждан и парламенты в поддержку ООН, укрепить принципы многостороннего сотрудничества и международную систему»[27].

В декабре 2018 года министр иностранных дел Испании Жозеп Боррель, ранее занимавший пост председателя Европейского парламента, написал в газете El País: «В 2020 году ООН исполняется 75 лет. Это, возможно, подходящее время для обсуждения на саммите некоторых институциональных изменений, необходимых для повышения легитимности и эффективности организации, таких как реформа Совета Безопасности, с тем чтобы сделать его более представительным и ограничить использование права вето великими державами, или учреждение Парламентской ассамблеи, призванной укрепить роль гражданского общества и демократический аспект многосторонней системы международных отношений»[28].

Совместно с CIVICUS и Democracy International, группой из Кельна, в первую очередь сосредоточенной на развитии «прямой демократии», «Демократия без границ» организовала неформальный брифинг с участием канадской, малайзийской и швейцарской миссий ООН в Нью-Йорке. Ввиду предстоящей 75-й годовщины ООН на встрече обсуждались не только перспективы ПА ООН, но и новое предложение — Всемирная гражданская инициатива. Хотя ПА ООН относится к сфере демократического представительства, инициативы граждан следует считать инструментами участия, которые позволяют группам граждан вносить предложения

в повестку дня политических органов. В данном случае идея заключалась в том, что Генеральная Ассамблея ООН или Совет Безопасности ООН будут обязаны рассматривать предложения граждан, которые официально зарегистрированы и достигли определенного уровня международной поддержки[29]. Как и два года назад, встреча была неофициальной. Присутствовали представители десяти правительств, и некоторые из поднятых ими вопросов и проблем, похоже, указывали на то, что они не вполне изучили предложения, включенные в повестку дня. Впрочем, подобные инциденты не останавливают активистов гражданского общества. В итоговом документе Народной ассамблеи, организованной НПО «Глобальный призыв к действию против бедности» (Global Call to Action Against Poverty) совместно с десятками других организаций в сентябре 2019 года в Нью-Йорке, выражается поддержка предложению о ПА ООН и учреждению Всемирной гражданской инициативы в целях обеспечения «граждан мира более весомым голосом в мировых делах»[30].

Общественные консультации, COVID-19 и Декларация к 75-й годовщине ООН

Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш рассматривал предстоящую 75-ю годовщину ООН как возможность повышения осведомленности организации о приоритетах граждан и об ожиданиях от международного сотрудничества. С этой целью он инициировал самую масштабную на сегодняшний день кампанию ООН по сбору мнений мировой общественности посредством общественных консультаций, диалогов и опросов, которые проводились в течение 2020 года. Вспышка COVID-19, объявленная ВОЗ чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения 30 января 2020 года, и разразившаяся спустя примерно шесть недель глобальная пандемия кардинально изменили ситуацию, поскольку системы здравоохранения оказались на грани краха.

Общественная жизнь и международные поездки замерли, а во многих местах полностью прекратились. Однако из-за пандемии «число людей, присоединившихся к инициативе, многократно возросло», сообщила ООН. Согласно заключительному отчету команды ООН-75, более 1,5 миллиона человек приняли участие в инициативе онлайн или другими способами.

В докладе говорится, что «сотни тысяч лиц, принявших участие более чем в 3000 диалогов ООН-75, проведенных по всему миру, призвали ООН к инновациям и изменению методов работы». Далее отмечается, что среди наиболее часто обсуждаемых ключевых идей, выдвинутых в ходе консультаций по обновлению ООН, было «учреждение Парламентской ассамблеи ООН в качестве вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи в соответствии со статьей 22 Устава или введение механизма "гражданской инициативы" в Генеральную Ассамблею ООН»[31].

Коалиция ООН-2020 совместно с кампанией Together First в мае 2020 года организовала виртуальную конференцию, на которой были приняты Декларация народов ООН-75 и План глобальных действий. Эта конференция увенчала многолетние усилия гражданского общества по продвижению амбициозных реформ ООН. Однако уже тогда стало ясно, что саммит ООН по случаю 75-й годовщины, который мог бы послужить платформой для реформ, не состоится. Некоторые правительства, в частности Россия, фактически выступали против идеи проведения юбилейного саммита вообще и любого целенаправленного процесса, ведущего к этому. Таким образом, в качестве приоритета документ призывал государства — члены ООН создать «уполномоченный механизм последующих действий после 2020 года для улучшения глобального управления». Среди многочисленных существенных предложений была и Парламентская ассамблея ООН в качестве среднесрочной цели. Подчеркивалось, что ассамблея могла бы избираться прямым голосованием[32].

Кампания Together First — это инициатива нескольких групп гражданского общества, организованная Ассоциацией содействия ООН Великобритании и поддержанная Фондом глобальных проблем (Global Challenges Foundation) со штаб-квартирой в Стокгольме. В рамках инициативы были проведены независимые консультации о наиболее удачных идеях совершенствования мировой системы. Истоки инициативы восходят к конференции, организованной фондом в 2017 году, где были отмечены три доклада по реформе глобального управления, отобранные более чем из 2700 заявок. В одном из заслуживших внимания докладов, представленном Аугусто Лопес-Кларосом, Артуром Далем и Майей Грофф, описывалась концепция расширенного международного сотрудничества, вдохновленная трудами Гренвилла Кларка и Луиса Зона 1950-х и 1960-х годов, о которых говорилось в предыдущей главе. Исходя из этого, в январе 2020 года Лопес-Кларос и соавторы опубликовали насчитывающую 540 страниц книгу под названием «Глобальное управление и возникновение глобальных институтов в XXI веке», включающую главу о Всемирной парламентской ассамблее (термин, который авторы используют как синоним ПА ООН). Кроме того, Лопес-Кларос, международный экономист, долгие годы занимавший высокий пост во Всемирном банке, учредил Форум по глобальному управлению в целях дальнейшего развития своих предложений.

В заявлении Международного сообщества бахаи, опубликованном по случаю 75-й годовщины ООН, подчеркивается, что предложение о «второй палате Генеральной Ассамблеи ООН, где представители избираются напрямую», заслуживает дальнейшего обсуждения, поскольку оно может «значительно укрепить легитимность и связь людей с этим глобальным органом»[33]. Одновременно Программа по глобальному управлению, правосудию и безопасности Центра Стимсона, возглавляемая Ричардом Понцио, продолжала настаивать на необходимости развития Парламентской сети ООН как первого шага к устранению «дефицита демократии и легитимности» ООН. Центр Стимсона выделил это предложение,

первоначально выдвинутое комиссией Олбрайт — Гамбари, как одно из десяти «нововведений по обновлению системы ООН» в отчете, опубликованном в июне 2020 года[34].

С апреля 2020 года из-за пандемии COVID-19 в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке были отменены или резко ограничены очные встречи. В сентябрьской конференции высокого уровня в рамках 75-й Генеральной Ассамблеи приняли участие в основном послы в Нью-Йорке, а не главы государств, как обычно, а более чем 100 правительств прислали заранее записанные видеозаявления. В принятой на конференции декларации пандемия была названа «крупнейшей глобальной проблемой в истории ООН». В ней также говорилось, что мир страдает от растущего неравенства, нищеты, голода, вооруженных конфликтов, терроризма, отсутствия безопасности и изменения климата, причем решение этих проблем возможно только «путем активизации принципов многостороннего сотрудничества». Несмотря на подобную официальную риторику, меры реагирования на пандемию COVID-19 отличались преобладанием националистических подходов. Пандемия, повлекшая за собой миллионы смертей и тяжелых заболеваний, не ознаменовала собой новую эру сотрудничества, как надеялись и ожидали мировые федералисты. Совсем наоборот. «Координированное глобальное лидерство отсутствовало» — к такому выводу пришла позже группа экспертов ВОЗ, заявив, что «глобальная напряженность подрывает многосторонние институты и принципы взаимодействия»[35]. Декларация ООН не предлагала решений и не рассматривала конкретные глобальные реформы, а, напротив, сформулировала двенадцать общих обязательств в различных областях. Впрочем, немаловажно, что в соответствии с надеждами гражданского общества в тексте содержался призыв к генеральному секретарю ООН дать рекомендации по развитию «нашей общей повестки и реакции на существующие и будущие проблемы»[36]. Впоследствии инициатива НПО «ООН-2020» переросла в Коалицию за желательную ООН (Coalition for the UN We Need), сокращенно C4UN.

Кампания «Мы, народы»

В процессе работы над докладом и в ответ на призыв, содержавшийся в резолюции, глава ООН инициировал еще одну консультацию, которая состоялась в апреле и мае 2021 года на специально созданной онлайн-платформе. В официальном отчете о результатах не было ни слова о том, что предложение о создании ПА ООН вошло в тройку наиболее популярных из 500 предложений, представленных и вынесенных на голосование. Более того, в отчете проигнорирован тот факт, что тезис о ПА ООН представлял собой отдельное, вполне самостоятельное предложение. В тексте было лишь сказано, что «иные, получившие поддержку предложения включали различные формы Парламентской ассамблеи или сети, молодежные ассамблеи»[37]. Консультация, проведенная в рамках ООН, совпала с публикацией заявления гражданского общества «за инклюзивное глобальное управление», которое стало платформой новой кампании.

Представители кампании «Мы, народы» (отсылка к вступительным словам Устава ООН) — CIVICUS и Democracy International, — возглавляемой «Демократией без границ», настаивали на том, чтобы за высокопарной риторикой ООН последовали действия. Среди прочего генеральный секретарь ООН Гутерриш отметил в выступлении необходимость «новой модели глобального управления», которая должна «основываться на полном, инклюзивном и равноправном участии в глобальных институтах»[38]. С учетом сказанного в заявлении содержался призыв к ООН и государствам-членам осуществить «три конкретных институциональных изменения для укрепления инклюзивного и демократического характера ООН»: создать инструмент Всемирной гражданской инициативы, Парламентскую ассамблею ООН и учредить пост посланника ООН по вопросам гражданского общества. Число поддержавших инициативу групп и сетей гражданского общества превысило 200. Среди них были ActionAid, Avaaz, Коалиция за желательную ООН, Глобальный призыв

к действию против бедности, Фонд глобальных проблем, Форум по глобальному управлению, Greenpeace, фонд «Открытое общество» (Open Society Foundations), Together 2030, Together First, ВФД и Forus International, альянс более чем из 60 национальных платформ НПО, представляющих свыше 22 000 организаций, и это лишь неполный список. Таким образом, инициатива стала одной из наиболее популярных идей гражданского общества в этой области за долгое время. Однако показательно, что ряд НПО и гражданских групп, приглашенных присоединиться, не смогли или не пожелали этого сделать, в частности, из-за сложных внутренних процедур или же потому что сочли, что кампания выходит за рамки их мандата, и не понимали, как предлагаемые изменения в ООН могут послужить их собственным интересам.

Исполнительный аппарат генерального секретаря ООН заверил участников кампании, что три ее предложения получили «высокую оценку» и будут рассмотрены наряду с другими. Было достигнуто согласие, исходя из «основной предпосылки о том, что глобальное управление должно подкрепляться более инклюзивными и представительными моделями участия»[39]. В докладе, опубликованном в августе 2021 года, Ливингстон Севаньяна, который тремя годами ранее принял мандат независимого эксперта ООН «по содействию демократическому и справедливому международному порядку», одобрил предложения кампании «Мы, народы» и призвал государства-члены последовать его примеру[40].

Крушение или прорыв

В докладе от сентября 2021 года «Наша общая повестка дня» генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш писал, что, даже «согласно оптимистическим прогнозам, перед нами стоит суровый выбор: продолжать вести дела как обычно и столкнуться с тяжелыми испытаниями и вечным кризисом или предпринять согласованные усилия для прорыва и создания международной системы, которая будет отвечать

интересам человека и планеты». Объединенный идеей «нового общественного договора» и «нового глобального соглашения», этот сложный документ включал в себя более девяноста предложений по двенадцати обязательствам декларации высокого уровня глав государств и правительств по случаю 75-летия ООН. Согласно докладу, одним из самых настоятельных призывов, высказанных в ходе публичных консультаций ООН, «было укрепление управления глобальными общими благами и ресурсами». В документе было отмечено, что для решения этой задачи «не требуются новые институты» и что путь вперед «в конечном итоге зависит от государств-членов». Концептуально документ ограничивал ООН вспомогательной ролью и не содержал предложений по ее институциональной реформе. Хотя «любой общественный договор» имеет и «глобальное измерение», он зарождается «на субнациональном и национальном уровнях», по усмотрению каждого общества, указывалось в докладе. Документ подчеркивал значимость доверия, принципов инклюзивности и участия, но необходимость и возможность лучшего представительства граждан через парламентский орган ООН не обсуждал. Парламенты и парламентарии, то есть непосредственные представители народа, были рассмотрены как часть ряда «негосударственных субъектов», подлежащих включению в систему сетевого многостороннего взаимодействия. В документе говорилось, что «система ООН, включая Секретариат, предпримет дальнейшие шаги для развития инклюзивности». Для определенных избирательных уровней, таких как парламентарии, частный сектор, а также города и субнациональные органы власти, которые сегодня выступают ключевыми инновационными движителями глобальных изменений, было предложено рассмотреть создание постоянных механизмов взаимодействия и консультаций, соответствующих суверенитету государств-членов и положениям Устава о членстве в ООН. В соответствии с изложенным варианты «усиления парламентского вклада в ООН» будут изучаться и далее «в сотрудничестве с нашими современными

партнерами»[41]. Последнее замечание, похоже, указывало на то, что ООН была намерена прислушиваться в первую очередь к МПС, возможно, своему самому важному «современному партнеру» в этой области, что радикально ограничило бы масштаб и творческую энергию рассматриваемых вариантов. Доклад предполагал, что «слушания» в рамках консультаций ООН-75 послужат моделью, которой ООН будет следовать в будущем. Как указывалось в отчете CIVICUS о состоянии гражданского общества за 2022 год, предложения кампании «Мы, народы» были «главным образом проигнорированы», несмотря на «широкое участие гражданского общества в консультационных процессах, которые легли в основу нашей общей повестки», и то, что эти предложения фактически представляли собой «довольно скромные шаги». Альтернативой станет «утрата актуальности» ООН, сказано в отчете группы[42]. В «парламентском заявлении об инклюзивном глобальном управлении», которое поддержало кампанию «Мы, народы», опубликованном в январе 2022 года, отмечалось, что «специальных консультаций и существующих механизмов» более недостаточно для удовлетворения потребности в более широком участии и вовлеченности мирового сообщества в ООН. Совместное заявление более 120 парламентариев из всех регионов мира выразило «убежденность в давно назревших институциональных изменениях в ООН, которые укрепят ее демократический и партисипативный характер». Государствам — членам ООН следует создать «Группу друзей за инклюзивное глобальное управление» для реализации предложений платформы «Мы, народы» и, возможно, других движений и организаций[43]. Среди подписавших заявление был Энтони Гидденс, член палаты лордов Великобритании и один из самых выдающихся современных социологов.

После публикации «Нашей общей повестки дня» Международное сообщество бахаи и C4UN организовали серию мероприятий в Нью-Йорке и онлайн, объединив представителей гражданского общества и государств — членов ООН для обсуждения аспектов доклада. Одно из этих мероприятий

было проведено в сентябре 2022 года в сотрудничестве с «Демократией без границ»; акцент был сделан на участии и представительстве в ООН. Министр иностранных дел Малайзии Сайфуддин бин Абдулла, член Малайзийской объединенной партии коренных народов, объявил о личной поддержке проекта ПА ООН. Впоследствии он поделился своим мнением в Twitter и в статье, опубликованной в газете Sinar Harian. В последней он указал среди прочего, что необходимость в ПА ООН проистекает «из недовольства народа и его избранных представителей, которые оторваны от реальной роли в межправительственных платформах и институтах, будучи лишены ее [роли]» до той степени, что легитимность институтов ставится под сомнение, и они, в свою очередь, становятся неэффективными[44]. Два месяца спустя в Малайзии состоялись внеочередные выборы, и Сайфуддин ушел в отставку с поста министра иностранных дел, что не дало ему возможности сформировать официальную политику правительства. Однако в то же время в правительство Малайзии вошел подписавший парламентское заявление Ник Назми бин Ник Ахмад из партии «Кеадилан Ракьят» (Партии народной справедливости), занявший пост нового министра по вопросам природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Нападение России на Украину и мировой поликризис

Полномасштабное вторжение России в Украину, которое началось 24 февраля 2022 года, натолкнулось на яростное сопротивление и не достигло своей главной и непосредственной цели — захвата Киева и свержения украинского правительства во главе с Владимиром Зеленским. Однако российское вторжение продолжилось, причем Россия атаковала и гражданские цели, стремясь оккупировать как можно больше территории. Эти действия, вне всякого сомнения, явным образом попирали Устав ООН и, размывая саму идею «основанного на правилах международного порядка» объединения,

высветили слабость современной системы ООН. Согласно «Демократии без границ», нападение стало эскалацией «скрытой и открытой глобальной войны автократических режимов против демократии» и подтвердило необходимость «крупной реформы ООН», которая позволила бы всемирной организации «поддерживать международный мир и безопасность и решать глобальные проблемы, такие как изменение климата или пандемии»[45]. После того как Россия воспользовалась в Совете Безопасности правом вето, тем самым сделав невозможным осуждение этим органом незаконной агрессивной войны, была созвана чрезвычайная сессия Генеральной Ассамблеи ООН в соответствии с механизмом «Единство во имя мира»[46]. Ассамблея приняла резолюцию (141 голос за, 5 — против при 35 воздержавшихся), в которой среди прочего требовалось, чтобы Российская Федерация прекратила применение силы и «немедленно полностью и безоговорочно вывела все свои вооруженные силы с территории Украины». Однако воздержавшиеся государства, в том числе Китай, Индия, ЮАР, а также большинство стран Латинской Америки и Африки, не ввели санкций против России, как это сделали Соединенные Штаты, Европейский союз и ряд других стран. На тот момент в мире происходило 17 высокоинтенсивных вооруженных конфликтов, причем наибольшее число жертв отмечалось в Афганистане, Йемене и Сирии[47]. Война России с Украиной стала самым жестоким из современных конфликтов, обострив глобальные геополитические разногласия и напряженность, включая восприятие новой холодной войны, в которой Китай рассматривается как главный противник Запада и союзник России.

Президент России Владимир Путин, по-видимому, угрожал Соединенным Штатам и Европейскому союзу ядерным оружием, когда 27 февраля 2022 года объявил о приведении российских ядерных сил в состояние повышенной боевой готовности, причем, по мнению наблюдателей, «повышенная боевая готовность» ядерных арсеналов и так является их постоянным статусом. Война нарушила международные

поставки продовольствия и энергоносителей, поскольку Украина была крупным производителем сельскохозяйственной продукции, такой как зерно, а Россия — крупнейшим экспортером газа. Возникший дефицит и ценовые шоки затронули многие части мира. Вследствие пандемии COVID-19 ООН зафиксировала глобальное снижение индекса человеческого развития, затронувшее каждые 9 из 10 стран. Впервые снижение происходило два года подряд со времени начала оценки индекса 32 года назад. «Глобальные кризисы накапливаются: глобальный финансовый кризис, длящийся глобальный климатический кризис и пандемия COVID-19, надвигающийся глобальный продовольственный кризис, — говорится в докладе, — причем острые кризисы сменяются хроническими, многоуровневыми, взаимодействующими неопределенностями глобального масштаба». В докладе отмечается, что пандемия COVID-19 и война против Украины представляют собой «разрушительные проявления» этого нового «комплекса неопределенности». Каждый из этих кризисов выявляет «пределы и трещины в существующем глобальном управлении» и геополитическом миропорядке, «проседающем под тяжестью корыстных национальных интересов»[48]. Исследователи все чаще говорят о «глобальном поликризисе», подразумевая «единый макрокризис взаимосвязанных, выходящих из-под контроля сбоев жизненно важных природных и социальных систем Земли, которые необратимо ухудшают перспективы человечества»[49]. Еще в 1999 году Эдгар Морен (1921–2026) и Анн Брижит Керн писали, что «трудно выделить одну проблему, которой были бы подчинены все остальные». Нет «единственной жизненно важной проблемы», но существует множество насущных вопросов, и именно сложная взаимосвязь проблем, противоречий, бедствий, неконтролируемых процессов и общего кризиса планеты составляет «жизненную проблему номер один», которую авторы охарактеризовали как поликризис[50].

В надежде на проведение глобальных реформ в сфере управления гражданское общество ожидало Саммита

будущего, предложенного генеральным секретарем Гутеррешем в его докладе «Наша общая повестка дня». Первоначально саммит должен был состояться в 2023 году, но был перенесен на сентябрь следующего года. В марте 2023 года C4UN в сотрудничестве с рядом групп провела в Нью-Йорке Форум гражданского общества — первый в своем роде с начала пандемии COVID-19, итогом которого стала выработка по семи тематическим областям «промежуточных» рекомендаций, адресованных государствам — членам ООН. В том числе создание «агентства по экологическому управлению» с «обязательными наднациональными полномочиями» и предложения по глобальному налогообложению. В документе выражена поддержка инициативам кампании «Мы, народы»[51]. Необходимость учреждения ПА ООН обсуждалась отдельно в рамках форума по вопросам прав человека и участия в связи с экологическим управлением, а также в секции «Инновации в управлении ООН и глобальном управлении». Несмотря на напряженную международную ситуацию или, возможно, именно из-за нее некоторые участники сочли необходимым обсудить пересмотр Устава ООН, хотя бы для того, чтобы быть готовыми к неожиданному появлению новых возможностей. Уже в рамках ежегодного заседания Академического совета по системе ООН 2022 года, независимой ассоциации ученых и практиков, изучающих ООН, состоялось совещание, на котором был рассмотрен ряд сценариев.

Год спустя Аугусто Лопес-Кларос из Форума по глобальному управлению при поддержке Фонда глобальных проблем начал собирать международную группу примерно из двадцати экспертов, среди которых были лауреат Нобелевской премии мира Джоди Уильямс, бывший председатель Генеральной Ассамблеи ООН Мария Фернанда Эспиноса и авторы этой книги. Группа изучала пути обновления и совершенствования Устава ООН. Одним из пунктов, по которому группа пришла к согласию, было предложение о создании двухпалатной системы принятия решений в основе пересмотренного Устава, включающей Парламентскую ассамблею и

«вторую палату» — представителей, назначаемых государствами-членами. Вместе эти две палаты могли бы образовать глобальный законодательный орган, уполномоченный принимать обязательные к исполнению законы мира «в пределах, предусмотренных в пересмотренном Уставе». Совет Безопасности или, скорее, его преемник должен подчиняться этим двум ассамблеям[52]. В преддверии 28-го раунда климатических переговоров ООН, состоявшегося в Дубае в ноябре 2023 года, в докладе Комиссии по климатическому управлению говорилось, что «наделенные новыми полномочиями и возможностями нынешние и новые международные институты управления должны осуществлять компетентное кризисное руководство, разрабатывая и внедряя планы действий в чрезвычайных ситуациях, обеспечивая готовность к стихийным бедствиям и развивая новую эффективную политику». В области «участия граждан в глобальном управлении» в докладе среди прочего упоминались предложения, выдвинутые кампанией «Мы, народы»[53]. «Учитывая глобальный поликризис и системные сбои глобального управления, в частности в области климатической политики, нам необходимо повысить эффективность, доверие и легитимность международных систем управления по ряду направлений. Рассмотрение вопроса о создании глобального парламентского консультативного органа — один из важных элементов этого процесса», — отметила председатель комиссии и юрист в области международного права Майя Грофф[54]. Комиссия, сопредседателями которой выступили Мария Фернанда Эспиноса, бывший президент Ирландии Мэри Робинсон и Йохан Рокстрём, директор Потсдамского института исследований воздействия изменения климата, отметила, что «всемирный парламентский орган», состоящий из ПА ООН и Генеральной Ассамблеи, со временем мог бы обеспечить «комплексный подход к глобальному управлению», а также подотчетность перед народами мира[55]. В марте 2024 года Комиссия по климатическому управлению совместно с ВФД и американской группой «Граждане за глобальные решения» запустила

новую платформу под названием «Мобилизация альянса по управлению окружающей средой», чтобы облегчить реализацию предложений, направленных на укрепление глобального экологического управления, в том числе создание Парламентской ассамблеи ООН. Как утверждал председатель правления Всемирного федералистского движения Джон Власто, в рамках федеративной модели «в составе ООН останется Генеральная Ассамблея, представляющая интересы государств. Но в ООН будет также учреждена Парламентская ассамблея, представляющая народы мира и принимающая решения на благо всего человечества»[56].

Примечания

[1] *Lührmann A., Lindberg S. I.* A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It? // Democratization. 2019. No. 26 (7). P. 1095–1113.

[2] Это хорошо задокументировано в: U.S. House of Representatives. Final Report of the Select Committee to Investigate the January 6th Attack on the United States Capitol. Washington, D.C.: U.S. Government Publishing Office, 2022.

[3] См.: URL: www.democracywithoutborders.org

[4] UNPA Campaign. United Nations experts endorse the creation of a UN Parliamentary Assembly. 3 November 2016. URL: www.unpacampaign.org

[5] PGA. Roundtable on Strategies to Strengthen the United Nations by Increasing Democratic Representation. 20 June 2017.

[6] *Frymann A.* I'd Rather Go to Hell than Worship a Homophobic God: Desmond Tutu Speaks out as He Compares Gay Rights to the Struggle against Apartheid in South Africa // The Daily Mail. 27 July 2013. URL: www.dailymail.co.uk

[7] IPU. Results of the Roll-Call Vote on the Unfinished Business of the 138th Assembly // Summary Records of the Proceedings of the 139th Assembly. 2018. P. 39. URL: www.ipu.org

[8] Gay Agenda Permanently Banned from IPU Assemblies // Daily Monitor. 18 October 2018. URL: www.monitor.co.ug

[9] Видеозапись параллельного мероприятия, организованного Геополитической группой «12 плюс» Межпарламентского союза (МПС) в рамках 141-й Ассамблеи МПС в Белграде (Сербия) на тему «Не оставить никого позади» (Leaving No One Behind): LGBTI Inclusion and the SDGs. 16 October 2019.

[10] Ibid.

[11] IPU. Fifth World Conference of Speakers of Parliament. First Meeting of the Preparatory Committee (Geneva, 8–9 February 2019). CONF-2020/PrepCom1/4-R.1. 2019. P. 4.

[12] Id. Reporting by Members on IPU-Related Activities: Survey Report on the Engagement of Parliaments with the United Nations. CL/205/12-R.2. 2019. P. 1.

[13] Id. Summary Records of the Proceedings of the 141st IPU Assembly. 2019. P. 120–122.

[14] *Schrijver N.* Panel Contribution to IPU World Conference of Speakers of Parliament, Panel 5 on Parliaments and Global Governance: The Unfinished Agenda. 2021.

[15] IPU. Fifth World Conference of Speakers of Parliament. Report on the Conference. Vienna, Austria, 7–8 September 2021. P. 17–18.

[16] Global Partners Governance. Analysis of the IPU's Political Project. December 2020. P. 6–9.

[17] IPU. The IPU Political Project at the United Nations. Implementation Roadmap. Endorsed by the IPU Governing Council at Its 210th Session. 2022.

[18] Schweizer Parlament. Postulat 18.4111 von Daniel Jositsch eingereicht am 27.11.2018: Demokratisierung der Vereinten Nationen. 2018.
URL: www.parlament.ch

[19] Schweizerische Eidgenossenschaft. Demokratisierung der Vereinten Nationen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4111 Jositsch vom 27.11.2018. 2020. URL: www.admin.ch

[20] *Jositsch D., Bummel A.* It Is Time for a Democratic Global Revolution. 28 August 2020. URL: www.democracywithoutborders.org

[21] *Watt F.* A United Nations summit in 2020: Landing pad or launch pad? 4 April 2019. URL: www.democracywithoutborders.org

[22] European Parliament. Recommendation to the Council on the 72nd Session of the United Nations General Assembly. P8_TA-PROV(2017)0304. 5 July 2017. Point 1 (bm).

[23] Id. Answer to a written question — VP/HR — United Nations Parliamentary Assembly, E-006879/2016. 16 January 2017.

[24] Oireachtas. Dáil Éireann Debate, Thursday, 10 May 2018, written answer to question 67 by Deputy Thomas P. Broughan. 2018.

[25] European Parliament. Recommendation to the Council on the 73rd Session of the UN General Assembly. P8_TA(2018)0312. 2018.

[26] Fernando Iglesias, Daniel Jositsch, Jo Leinen, Florence Mutua, Syed Naveed Qamar, Ivone Soares et al. Call to Action on the Creation of a UN Parliamentary Assembly // The Guardian. 6 March 2019. URL: www.theguardian.com

[27] UNPA Campaign. Amre Moussa: Parliamentary Assembly can help support UN and multilateralism. 13 May 2019. URL: www.unpacampaign.org

[28] *Borrell J.* Reformar, reforzar y, sí, reivindicar las Naciones Unidas // El País. 10 December 2018. Sec. Opinion. URL: www.elpais.com

[29] *Organ J., Murphy B.* A Voice for Global Citizens: A UN World Citizens' Initiative. Democracy Without Borders, Democracy International, CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation. 2019.
URL: www.worldcitizensinitiative.org

[30] People's Assembly Resolution. New York, 24–25 September 2019.
URL: https://gcap.global

[31] United Nations. Shaping Our Future Together: Listening to People's Priorities for the Future and Their Ideas for Action. Concluding Report of the UN75 Office (un75.online). 2021. P. 8, 66.

[32] UN2020 and Together First. UN75 People's Declaration and Plan for Global Action. 2020. URL: www.un.org

[33] Bahá'í International Community. A Governance Befitting: Humanity and the Path Toward a Just Global Order. 2020. P. 7.

[34] Stimson Center. UN 2.0: Ten Innovations for Global Governance — 75 Years beyond San Francisco. 2020. P. 42–43.

[35] Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response. COVID-19: Make It the Last Pandemic. A Summary. 2021.
URL: https://theindependentpanel.org

[36] United Nations. Declaration on the Commemoration of the Seventy-Fifth Anniversary of the United Nations. UN Doc. A/75/L.1. 21 September 2020.

[37] Igarapé Institute. Accelerating Inclusive Global Cooperation: Summary of the We the Peoples Digital Consultation. 2021. P. 9, 34, 36.
URL: www.igarape.org.br. Предложение о Собрании народных представителей набрало около 80 голосов, более 90% из них — за.

[38] *Guterres A.* Tackling Inequality: A New Social Contract for a New Era. Nelson Mandela Annual Lecture. 18 July 2020.

[39] Letter from Volker Türk, Assistant Secretary-General for Strategic Coordination. 7 July 2021.

[40] *Sewanyana L.* In Defence of a Renewed Multilateralism to Address the Coronavirus Disease (COVID-19) Pandemic and Other Global Challenges. Report of the Independent Expert on the Promotion of a Democratic and Equitable International Order. UN Doc. A/HRC/48/58. 9 August 2021.

[41] United Nations. Our Common Agenda: Report of the Secretary-General. 2021. Paras. 5, 19, 62, 104, 119.

[42] World Alliance for Citizen Participation. 2022 State of Civil Society Report // CIVICUS. 2022. P. 48. URL: www.civicus.org

[43] URL: www.wethepeoples.org/mpstatement/

[44] DWB. Malaysian foreign minister supports a new UN Parliamentary Assembly. 14 October 2022. URL: www.democracywithoutborders.org

[45] DWB. Russian attack on Ukraine escalates «global war» on democracy, group says. 27 February 2022. URL: www.democracywithoutborders.org

[46] On Uniting for Peace. P. 97.

[47] Escola de Cultura de Pau. Alert 2022! Report on Conflicts, Human Rights and Peacebuilding. 2022. P. 26. URL: https://escolapau.uab.cat

[48] UNDP. Human Development Report 2021/2022. 2022. P. 3–5.

[49] Thomas Homer-Dixon, Ortwin Renn, Johan Rockström, Jonathan F. Donges, Scott Janzwood. A Call for an International Research Program on the Risk of a Global Polycrisis. Cascade Institute. 2022.

[50] *Morin E., Kern A. B.* Homeland Earth. Cresskill, NJ: Hampton Press, 1999. P. 73–74.

[51] Coalition for the UN We Want. Interim People's Pact for the Future. 2023 Civil Society Perspectives on the Summit of the Future. May 2023.

[52] Global Governance Forum. A Second Charter: Imagining a Renewed United Nations. 2023. P. 26–27.

[53] Climate Governance Commission. Governing Our Planetary Emergency. 2023. P. 10–11. URL: www.stimson.org

[54] DWB. Planetary Crisis Requires Urgent and Bold International Changes: Report. 30 November 2023. URL: www.democracywithoutborders.org

[55] Climate Governance Commission. P. 77.

[56] Global Governance: «It may take a crisis as big as the one that originated the system to produce the reform it needs» (Interview with J. Vlasto) // CIVICUS. 2 December 2023. URL: www.civicus.org

ЧАСТЬ II

УПРАВЛЕНИЕ И ДЕМОКРАТИЯ В XXI ВЕКЕ

Феномен индустриализации, зародившейся в Англии во второй половине XVIII века, положил начало периоду быстрого экономического роста, технологических инноваций и социальных потрясений, который продолжается до сих пор, охватив весь мир. Такого развития событий невозможно было себе представить во времена Французской революции, когда впервые прозвучали призывы к созданию мирового парламента. «Эволюция западного индустриального общества, — заявлял социолог Георг В. Эстердикхофф (род. 1957), — представляет собой, вероятно, крупнейшее единовременное событие в истории человеческой культуры со времен возникновения вида или со времен неолита»[1]. По сравнению с промышленным динамизмом последних двухсот лет, писал он, тысячелетняя история неолитического сельского хозяйства — это «медленное и скучное дело». Современность есть история непрерывного стремления к росту и расширению производства, мобильности, транспорта и коммуникаций. Эмпирически наблюдаемая глобализация современности и промышленности означает, что «ни в какой момент истории мира условия жизни стольких людей не подвергались столь резким изменениям за столь короткий промежуток времени»[2]. Время от времени посещающий землю гость из космоса, писал британский дипломат и ученый Криспин Тикелл (1930–2022), «обнаружил бы [на планете] больше изменений за последние 200 лет, чем за предыдущие 2000, и больше изменений за последние 20 лет, чем за предыдущие 200»[3]. Ощущение того, что развитие ускоряется, не ново: Герберт Уэллс сделал похожее наблюдение в 1902 году. «В прошлом столетии, — писал он, — условия жизни людей изменились больше, чем за предыдущее тысячелетие»[4].

Развитие человеческой цивилизации с начала промышленной революции можно оценить с помощью нескольких ключевых статистических параметров. Антрополог Лесли

Э. Уайт (1900–1975), неоэволюционист в традиции Льюиса Генри Моргана (1818–1881), подчеркивал фундаментальную роль доступности энергии в развитии системы. «Культура, — писал он, формулируя свой "основной закон культурной эволюции", — развивается по мере увеличения количества энергии, потребляемой на душу населения в год, или по мере повышения эффективности инструментальных средств использования энергии»[5]. Монументальные преобразования промышленной революции буквально всем обязаны энергии эксплуатации угля, а позднее нефти и газа. С 1820 по 2018 год годовое мировое потребление первичной энергии выросло более чем в 40 раз — с 389 миллионов тонн нефтяного эквивалента до 16 миллиардов (тонна нефтяного эквивалента — это сумма энергии, высвобождаемой при сжигании одной тонны сырой нефти). С 2008 по 2018 год рост составил почти 20%, а с 1998 года — почти 60%[6]. Население мира выросло примерно с одного миллиарда человек в 1800 году до более чем 8,1 миллиарда в 2024 году. С 1975 года население земли удвоилось. Наконец, годовой объем мирового экономического производства с 1820 года увеличился более чем в 70 раз. Масштабы роста станут яснее, если мы рассмотрим совокупный объем экономического производства за всю историю человечества. Используя данные, собранные экономистом Ангусом Мэддисоном (1926–2010), можно заметить, например, что примерно четверть когда-либо произведенных товаров и услуг появились в этом столетии, т.е. начиная с 2000 года. Доля производства в XX веке составляет около 55%, а в XIX веке эта величина не превышала 5%[7]. Ввиду стремительно растущих значений ученые говорят о «великом ускорении», называя его самым аномальным периодом в истории человечества, которая началась около 200 000 лет назад[8].

Быстрый рост населения земного шара сам по себе дает нам некоторое представление об усложнении человеческого мира и мировой системы. Ведь если историю творят люди, а на Земле сейчас живет в семь раз больше людей, чем двести лет назад, то и история творится сегодня в семь раз

интенсивнее[9]. В 1965 году футуролог Элвин Тоффлер (1928–2016) диагностировал «шок будущего», имея в виду «головокружительную дезориентацию, вызванную преждевременным наступлением будущего», которая делает людей «в прогрессирующей степени неспособными рационально взаимодействовать с окружающей средой». «Шок будущего» стал «временны́м феноменом, продуктом значительно ускорившегося темпа изменений в обществе»[10]. Социолог Норберт Элиас (1897–1990) писал более 75 лет назад, что ускорение также выступает характеристикой постоянно сгущающейся, постоянно расширяющейся глобальной сети взаимозависимости: «Этот "темп" в действительности есть не что иное, как проявление множества переплетающихся цепей взаимозависимости, пронизывающих каждую отдельную социальную функцию, которую приходится выполнять человеку, и конкурентного давления на эту густонаселенную сеть, которое прямо или косвенно влияет на каждый индивидуальный поступок»[11].

Сегодня значительная часть населения мира наслаждается беспрецедентным материальным благополучием. Несмотря на значительные региональные различия, средняя продолжительность жизни в мире выше, чем когда-либо в истории. По данным ООН, она выросла с 47 лет в 1955 году до 72,6 года в 2019 году. Тем не менее твердая вера в прогресс, присущая прежним временам, все чаще уступает место страху перед будущим и дезориентации перед лицом непрекращающихся войн, геноцида, угрозы ядерного оружия, терроризма, разрушения окружающей среды, климатического кризиса, истощения ресурсов, промышленных катастроф, крайнего неравенства, голода, нищеты, бедности, безработицы и растущего государственного долга. Юрген Хабермас говорил о «новой неизвестности» и беспомощном замешательстве интеллектуалов[12]. Французский философ Жан-Франсуа Лиотар (1924–1998) в книге 1979 года La Condition Postmoderne («Состояние постмодерна») объявил о полном провале современности и начале «постмодерна». Крайне упрощенно его доводы

выглядят так: в каждую «современную эпоху» существовало всеобъемлющее видение будущего, «идея, которую еще предстоит реализовать», служащая ориентиром и основой для легитимности. Лиотар подразумевал под этим «великие нарративы», такие как прогресс, просвещение или социализм. Преступление Холокоста, утверждал он, самым трагическим образом показало, что великие легитимирующие нарративы утратили свою убедительность. Крушение «метанарративов», как он их еще называл, означало одновременное разрушение проекта современности. «Капиталистическая технонаука» одержала победу, продолжая процесс делегитимации во имя современности и тем самым фактически способствуя ее, современности, разрушению[13].

Кризис современности задает широкий контекст, в котором и следует рассматривать проект мирового парламента, мировой правовой системы и нового глобального просвещения. Хотя идея мирового парламента насчитывает сотни лет, она не устарела, а, напротив, стала еще более актуальной и первоочередной. Речь идет уже не только о поддержании мира во всем мире. Ставится гораздо более принципиальный вопрос о *мировом правительстве,* который одновременно свидетельствует о глубоком интеллектуальном кризисе. Отправная точка наших рассуждений — влияние человеческой деятельности на экологическое равновесие Земли, которое обеспечивает основу выживания современной цивилизации.

Примечания

[1] *Oesterdiekhoff G. W.* Entwicklung der Weltgesellschaft: Von der Steinzeit zur Moderne. Münster: LIT, 2005. P. 7.

[2] Ibid. P. 55.

[3] *Tickell C.* Are We Pushing Gaia Too Hard? The 46th Annual Bennett Lecture for the 50th Anniversary of Geology, University of Leicester. 2005.

[4] *Wells H. G.* The Discovery of the Future. New York: B. W. Huebsch, 1913 [1902]. P. 58.

[5] *White L. A.* The Science of Culture. A Study of Man and Civilization. 2nd ed. New York: Farrar, Straus and Giroux, 1969. P. 368–369.

[6] *Malanima P.* Energy in History // The Basic Environmental History. 2014. P. 1–29; Heidelberg et al. World Energy Consumption. A Database. 1820–2018 (2020 Revision). Springer. P. 17. URL: https://histecon.fas.harvard.edu

[7] *Maddison A.* Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD. 2010; Quantifying history: Two thousand years in one chart // The Economist Online. 28 June 2011. Доля в процентах до нашего времени пренебрежимо мала. URL: www.economist.com

[8] *McNeill J. R., Engelke P.* The Great Acceleration: An Environmental History of the Anthropocene since 1945. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press, 2014. P. 5.

[9] The Economist Online. Ibid.

[10] *Toffler A.* Future Shock. Reissue. New York: Bantam, 1984. P. 11.

[11] *Elias N.* The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations / Transl. E. Jephcott. Revised edition. Oxford; Malden, MA: Blackwell, 2000. P. 379.

[12] *Habermas J.* Die Neue Unübersichtlichkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1985. P. 141, 145.

[13] *Lyotard J.-F.* Randbemerkungen zu den Erzählungen // Postmoderne und Dekonstruktion / Ed. P. Engelmann, J.-F. Lyotard. Stuttgart: Reclam, 1990 [1984]. P. 49–51.

11

Антропоцен, планетарные пределы и трагедия общих ресурсов

Эра человечества

В науках о Земле стало общепринятым утверждение, что воздействие человечества на планету достигло геологического масштаба. Рассматривается вопрос о введении в оборот новой геологической эры, которая сменила голоцен, начавшийся двенадцать тысяч лет назад[1]. Предполагаемая цель такого решения состоит в желании привлечь внимание к влиянию, оказываемому на планету человечеством. Голландский метеоролог Пауль Й. Крутцен (1933–2021), лауреат Нобелевской премии по химии за вклад в исследование озоновой дыры, писал в журнале Nature, что воздействие деятельности человека на глобальную окружающую среду стало настолько значительным, что новую эпоху следует назвать «антропоценом» или «эрой человечества». Итальянский геолог Антонио Стоппани (1824–1891) признал огромное влияние человечества на окружающую среду еще в 1873 году и говорил об «антропозойской эре». «Можно сказать, что антропоцен, — писал Крутцен, — начался во второй половине XVIII века, когда анализы воздуха, содержавшегося в полярных льдах, показали начало роста глобальной концентрации углекислого газа и метана»[2]. Доля CO_2 в атмосфере выросла более чем на треть по сравнению с доиндустриальной эпохой, а сейчас эти показатели выше, чем когда-либо за последние 2,1 миллиона лет[3]. Основная причина состоит в использовании ископаемой энергии, которая накапливалась в течение сотен миллионов лет в останках доисторических организмов и сейчас высвобождается благодаря производственной деятельности человека. Возможно, через миллионы лет следы индустриальной цивилизации еще можно будет найти в отложениях и окаменелостях. Вероятно и то, что с настоящего времени многие

виды будут редко встречаться в ископаемом виде или даже не будут встречаться вовсе, — еще один маркер нашей эпохи.

Биолог из Гарварда Эдвард О. Уилсон (1929–2021), один из первых, кто использовал термин «биоразнообразие» в книге «Разнообразие жизни» (1992 г.), говорил о шестом великом вымирании в истории Земли, вызванном человеком[4]. Исследователи полагают, что часть пластиковых отходов, ныне присутствующих на планете повсеместно, при определенных условиях будет откладываться и сохраняться в геологической среде. Один из вероятных кандидатов — смесь материалов, называемая «пластигломерат», впервые обнаруженная на Гавайях[5]. Исследование показало, что пластик «уже присутствует в достаточном количестве, чтобы считаться одним из важнейших "техноископаемых", которые сформируют постоянную летопись присутствия человека на Земле» в геологических отложениях[6]. Кроме того, по словам Крутцена, слои, формирующиеся с 1945 года, содержат крошечные, но измеримые количества искусственных радионуклидов, образовавшихся при взрыве атомных бомб. До 1996 года было взорвано более двух тысяч атомных бомб, более пятисот из них над землей в атмосфере. Крутцен и другие считают, что эти искусственные радионуклиды также могут служить геологическим маркером начала антропоцена[7]. Формальное определение геологических эпох регулируется Международным союзом геологических наук. Определение точных дат составляет часть этой научной работы. После почти 15 лет дебатов соответствующий комитет в начале 2024 года счел, что не может выделить одну конкретную дату начала антропоцена для всей планеты и, таким образом, не в состоянии формально возвести его в статус новой эпохи.

На данный момент антропоцен рассматривается как геологическое «событие», то есть менее строгая категория[8]. Какой бы ни была формальная геологическая категоризация, концепция антропоцена позволяет отразить теперь уже эпохальное влияние деятельности человека на естественные системы Земли. Ее значение заключается не в антропоцентрическом

подходе, который соотносится только с потребностями и заботами людей, — напротив, это понятие признает и подчеркивает влияние деятельности человека *на всю жизнь на Земле и на земную систему в целом.* Люди и их цивилизация неразрывно связаны с природой и земной системой. По словам политолога Фредерика Хануша из Гисенского университета в Германии, понятие «антропоцен» не только «уменьшило разрыв между природой и культурой», но и «открыло точку входа в глубины времени, которая соотнесла далекое прошлое и далекое будущее с настоящим»[9].

Границы земной системы

Идея о том, что жизнь на Земле основана на саморегулирующейся и сложно интегрированной системе, была сформулирована британским ученым Джеймсом Лавлоком (1919–2022) в 1979 году в его гипотезе Геи. В греческой мифологии Гея — первобытная богиня Земли, от которой произошла вся жизнь. Указанная системная перспектива нашла широкое признание. Так, например, в новаторской Амстердамской декларации о глобальных изменениях, принятой в 2001 году четырьмя ведущими международными исследовательскими сетями, говорилось о Земле, развивающейся «как единая, саморегулирующаяся система из физических, химических, биологических и антропологических компонентов». Ученые, выступавшие от имени участников, указали в декларации, что динамика земной системы не линейна, а характеризуется критическими порогами и резкими изменениями. «Деятельность человека, — писали они, — имеет потенциал переключить систему Земли на альтернативные режимы функционирования, которые могут оказаться необратимыми и менее дружественными для людей и других форм жизни»[10]. Другими словами, саморегулирующаяся система жизнеобеспечения под названием «Гея» может выйти из строя из-за вмешательства человека.

Наука о системах Земли представляет собой междисциплинарную область исследований. Она сосредоточена на понимании Земли как целостной системы и на оценке антропогенного воздействия. Одна из важных тем исследований — планетарные границы. «Эти границы, — писали шведский исследователь Йохан Рокстрём и его 27 коллег в 2009 году, — определяют безопасное оперативное пространство для человечества по отношению к земной системе». Если эти границы будут пересечены, то люди могут столкнуться с «пагубными или даже катастрофическими последствиями». Отмечалось, что на протяжении голоцена, длившегося более десяти тысяч лет, земная система находилась в исключительно стабильном состоянии, без которого было бы невозможно развитие сельского хозяйства и сложных обществ. Целью должно быть сохранение этого стабильного состояния. К настоящему времени критические границы определены в девяти областях. К таковым относятся изменение климата (по концентрации CO_2 в атмосфере и изменению радиационного воздействия), потеря биоразнообразия, вмешательство в циклы азота и фосфора, истощение стратосферного озона, закисление океана, глобальное использование пресной воды, изменение землепользования, загрязнение планеты химическими и другими «новыми сущностями», нагрузка атмосферных аэрозолей[11].

В популярной книге под названием «Нарушение границ», по которой был снят документальный фильм Netflix, Рокстрём и Оуэн Гаффни, аналитик по вопросам глобального устойчивого развития, подчеркивают, что эти границы уже превышены в том, что касается изменения климата, потери биоразнообразия, землепользования и азотного цикла. Они объясняют, что климат и биоразнообразие представляют собой основные сферы, изменение которых само по себе «может перевести Землю в новое состояние». Такие части земной системы, как тропические леса Амазонки, ледяной щит Гренландии или атлантическое струйное течение, характеризуются «переломными моментами», которые могут быть пройдены безвозвратно. Это может привести к каскадному

и необратимому эффекту домино[12]. Недавние исследования показывают, что к настоящему времени пересечены также границы допустимого использования пресной воды и загрязнения окружающей среды[13].

Выбросы углекислого газа и глобальное потепление

Особую тревогу вызывает концентрация CO_2 в атмосфере: до недавнего времени Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) считала критическим порогом 450 ч/млн (частей на миллион), но, по мнению Рокстрёма и других ученых, таких как Джеймс Хансен (род. 1941), бывший ведущий исследователь климата в НАСА, этот показатель в оптимальном случае не должен превышать 350 ч/млн. Измерения, проведенные в обсерватории Мауна-Лоа на Гавайях 9 мая 2013 года, впервые превысили уровень в 400 ч/млн и, вероятно, останутся выше этого уровня на поколения вперед. Тенденция к росту продолжается и ускоряется, причем каждый год регистрируются новые максимумы. В мае 2024 года концентрация достигла пика в 426,9 ч/млн.[14] За последние 800 000 лет, которые охвачены данными ледяных кернов, уровни колебались между 172 и 300 ч/млн.[15] МГЭИК полагает, что с ростом совокупного объема выбросов CO_2 леса и океаны теряют свою эффективность в качестве поглотителей углекислого газа, что усугубит ситуацию, поскольку все большая доля CO_2 будет оставаться в атмосфере[16].

В своем самом первом отчете, в 1990 году, МГЭИК определенно пришла к выводу, что выбросы антропогенных парниковых газов, таких как CO_2, усиливают парниковый эффект. За последние сто лет было зафиксировано повышение средней мировой температуры воздуха и воды на 0,74° С, причем повышение на две трети этой величины, по данным НАСА, происходило начиная с 1975 года. Средняя глобальная температура в 2023 году была на 1,45° С выше доиндустриального базового уровня, рассчитанного для 1850–1900 годов, — это самый высокий показатель из всех зарегистрированных на

сегодня. Все годы начиная с 2015 года более чем на 1° С превосходили по среднегодовой температуре доиндустриальный уровень и стали самыми теплыми за историю наблюдений[17]. Одно из последствий глобального потепления — повышение уровня моря из-за таяния льдов, которое затрагивает все прибрежные районы. За период с 1870 по 2004 год было зафиксировано повышение уровня моря на 19,5 сантиметра[18]. Согласно сценариям МГЭИК, по сравнению с показателями 1995–2014 годов к 2100 году можно ожидать дальнейшего повышения уровня на 28–101 сантиметр, а при очень высоком уровне выбросов нельзя исключать повышение уровня моря на два метра[19]. Ученые отмечают, что таяние ледяных щитов действительно ускорилось до степени, соответствующей самым худшим сценариям[20]. Из-за эффекта запаздывания потепление и таяние льдов будут продолжаться в течение столетий, даже если выбросы прекратятся прямо сейчас. Общие последствия повышения температуры для стабильности земной системы, например из-за изменений в океанических течениях, не поддаются прогнозам.

В докладе МГЭИК за 2022 год описывается воздействие изменения климата на человеческое общество и подробно рассматриваются 127 факторов риска, «которые усложняются и все менее поддаются управлению». Согласно этой оценке, многие из них уже «неизбежны» и потенциально необратимы при превышении определенных пороговых значений, даже если глобальное потепление в будущем замедлится. Среднесрочные и долгосрочные последствия, включая жару, засуху, лесные пожары, наводнения, штормы и повышение уровня моря, будут «в несколько раз сильнее наблюдаемых в настоящее время» и сделают некоторые части планеты непригодными для жизни[21]. Масштаб последствий зависит главным образом от степени потепления.

Границы планеты как общая проблема

Определение и соблюдение планетарных границ — центральная и вечно насущная задача человечества в антропоцене. Предотвращение дестабилизации земной системы из-за антропогенного влияния — основная предпосылка долгосрочного процветания человеческой цивилизации. Эта задача отвечает интересам человечества в целом. Те блага, эксплуатация которых подводит нас к планетарным границам, должны рассматриваться как часть «общего наследия» или «общего достояния» человечества. По словам Рокстрёма и Гаффни, «все части земной системы, которые защищают способность Земли оставаться в состоянии стабильности, подобном голоцену (то есть планетарные границы), должны рассматриваться как всеобщее достояние. Право каждого ребенка по рождению — это, в конце концов, жизнь на стабильной и устойчивой планете». Хотя исследователи считают, что их внимание сосредоточено на «физической и биологической реальности планеты», они также отмечают, что «подобные занятия — сложная задача для планеты, поделенной на национальные государства». Современные глобальные институты, утверждают они, «не предназначены для того, чтобы справляться со скоростью, масштабом и неожиданным наступлением антропоцена. Поэтому, возможно, сейчас самое время возобновить дискуссии о принятии более демократических принципов на глобальном уровне — однажды каждый сможет голосовать в мировом парламенте»[22].

В статье, опубликованной совместно с междисциплинарной группой (22 соавтора), Рокстрём утверждает, что принцип «всеобщего достояния» должен быть дополнен новой структурой «планетарного достояния», включающей в себя «не только общие географические регионы, но и критически важные биофизические системы, которые регулируют устойчивость и состояние, а следовательно, и пригодность Земли для жизни». Управление всеобщим достоянием «потребует всеобъемлющего, всемирного института, отвечающего за

всю систему Земли», — говорится в публикации. Хотя Генеральная Ассамблея ООН может стать отправной точкой для того, чтобы «сделать управление в планетарном масштабе более представительным, легитимным, справедливым, эффективным и осмысленным, человеку могут потребоваться “новые механизмы”, такие как взвешенное голосование и Парламентская ассамблея ООН»[23]. Действительно, ответственность за управление общими благами и их использование лежит на всем человечестве. То, как они используются, — дело каждого. Человечество должно очнуться, повзрослеть и взять на себя ответственность за себя и за всю жизнь на Земле. В этом заключается глубинный смысл антропоцена. Однако соразмерных задаче инструментов и институтов пока не существует. И в нынешних рамках международного права их создание крайне маловероятно.

Проблема волюнтаризма

Принцип государственного суверенитета в международном праве исключает возможность существования власти, превалирующей над государством, даже если предположить, что это власть самого человечества. Государства принимают на себя обязательства только на добровольной основе. Государство может уклониться от своих обязанностей, просто отказавшись заключать договор или денонсировав ранее заключенный договор. В международном праве иногда упоминаются общие интересы человечества, но указанное противоречие с принципом государственного суверенитета невозможно разрешить.

Рамочная конвенция ООН об изменении климата, принятая на конференции в Рио-де-Жанейро в 1992 году и вступившая в силу два года спустя, в первой своей фразе гласит: «Изменение климата Земли и его неблагоприятные последствия — общая проблема человечества». Формулировка отсылает к резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1988 года, в которой изменение климата уже названо

«общей проблемой человечества». Однако «человечество» остается абстрактным понятием. Конвенция об изменении климата фактически подтверждает «принцип суверенитета государств в международном сотрудничестве по борьбе с изменением климата» и построена соответствующим образом. Киотский протокол о сокращении выбросов парниковых газов был принят в 1997 году, через пять лет после Конвенции. Восемь лет спустя он наконец вступил в силу. США до сих пор не ратифицировали его: еще до Киотского протокола Сенат США единогласно принял постановление о том, что США не будут принимать никаких резолюций, не содержащих целевых показателей сокращения выбросов для развивающихся стран. Действительно, целевые показатели по сокращению выбросов были включены в Киотский протокол только для 37 стран, а первый период протокольных обязательств закончился в 2012 году. Китай, на долю которого приходится примерно четверть всех выбросов и который на сегодняшний день лидирует по выбросам в атмосферу в абсолютном выражении, не вошел в число государств-участников. Более того, любая страна, желающая выйти из протокола, может это сделать. Именно так поступила Канада в 2011 году, чтобы избежать штрафных санкций за невыполнение целевых показателей по сокращению выбросов.

На Парижской климатической конференции в декабре 2015 года было наконец достигнуто соглашение, приемлемое для всех государств. Это соглашение включает новую цель международной климатической политики — сокращение выбросов ради ограничения роста глобальной температуры максимум на 1,5° С по сравнению с доиндустриальным базовым уровнем. На климатической конференции в Копенгагене в 2009 году была согласована первоначальная цель в 2° С. Парижское соглашение было воспринято как прорыв в международной климатической повестке. Однако соглашение не включает никаких обязательных целевых показателей сокращения для отдельных государств. Вместо этого они должны каждые пять лет отчитываться о так называемых

определяемых на национальном уровне вкладах (ОНУВ) в глобальное сокращение выбросов. Существует понимание и ожидание, что эти цели будут постепенно становиться более масштабными. Фактически исследование 2023 года, проведенное более чем 50 экспертами под руководством Рокстрёма, количественно оценивающее «безопасные и справедливые» пределы земной системы, позволило сделать вывод, что справедливую границу «без существенного ущерба» необходимо установить «на уровне или ниже 1,0° С» потепления. При повышении на 1,5° С сотни миллионов людей и сейчас, и в будущем значительно пострадают, что, по словам авторов, несовместимо с «широко принятым принципом элементарной справедливости». В этой оценке семь из восьми «количественно определенных безопасных и справедливых границ системы Земли» уже пересечены[24].

Что касается глобального потепления, то сомнительно, чтобы система добровольных обязательств обеспечила требуемые сокращения выбросов. В докладе ООН за 2022 год, в котором дана оценка объявленных на сегодняшний день национально определяемых вкладов, сделан вывод, что в совокупности они подразумевают увеличение глобальных выбросов парниковых газов к 2030 году (по сравнению с 2010 годом) примерно на 10%. С учетом «значительной неопределенности» было подсчитано, что к концу столетия это приведет к повышению земной температуры на величину от 2,1 до 2,9° С[25]. Одним из показателей отсутствия прогресса служит доля ископаемого топлива в общем конечном потреблении энергии. Она фактически не изменилась с 2009 по 2019 год[26]. Доля оставалась стабильной на уровне 82% мирового предложения в 2022 году, несмотря на самый большой в истории рост мощностей возобновляемой энергетики[27]. Согласно отчету МГЭИК, глобальные выбросы парниковых газов в период с 2010 по 2019 год были выше, чем в любое предыдущее десятилетие. С точки зрения заявленных национально определяемых вкладов МГЭИК выявила пробел в реализации намеченных задач[28]. Генеральный секретарь ООН

Антониу Гутерриш пришел к выводу, что мир находится на пути к глобальному потеплению, которое более чем вдвое превысит предел в 1,5° С, согласованный в Париже. Он охарактеризовал доклад как «перечень нарушенных климатических обещаний», выявивший «зияющую пропасть между обещаниями по климатической повестке и реальностью»[29].

Действительно, с 2021 года годовые выбросы углерода достигли новых исторических максимумов после снижения, связанного с пандемией. Это означает, что «квоты на допустимые выбросы могут быть исчерпаны в течение 2–7 лет» с учетом ограничения в 1,5° С[30]. При потеплении на 2,7° С к концу этого столетия, по оценке исследователей, от 22% до 39% населения мира будут жить за пределами «климатической ниши», к которой люди адаптированы физиологически и культурно[31]. Государства по-прежнему могут свободно обходить ограничения и нормативные рамки, такие как Парижское соглашение, и извлекать выгоду из положения «безбилетников», если они того пожелают. Экономисты говорят об «отрицательных внешних эффектах», когда третьи стороны страдают от негативных последствий, издержки которых не несет сторона, их вызвавшая. В докладе экономиста Николаса Стерна (род. 1946) за 2006 год, подготовленном по заказу британского правительства на тему экономических последствий изменений климата, проблема парниковых газов рассматривается именно с этой точки зрения. «Производители парниковых газов, — говорится в докладе, — вызывают изменение климата, тем самым налагая издержки на мир и на будущие поколения, но не сталкиваются напрямую, ни через рынки, ни каким-либо другим образом, со всеми последствиями своих действий»[32]. Поскольку источник выбросов не несет издержек, у него нет экономического стимула их сокращать. Но экономические последствия огромны. Хотя в докладе Стерна подчеркивается сложность проведения экономической оценки, в нем затраты на стабилизацию концентрации парниковых газов в атмосфере на уровне 500–550 ч/млн эквивалента CO_2 к 2050 году при соблюдении определенных условий

оцениваются на уровне около 1% от мирового объема производства в год[33]. К этому следует добавить стоимость ущерба, фактически причиненного миру изменением климата. Стерн подсчитал, что с экономической точки зрения эти издержки могут составить от 5 до 20% годового мирового ВВП. В докладе говорится, что изменение климата «следует рассматривать как величайший в истории провал рыночного механизма»[34].

Трагедия общих ресурсов

Государство способно противодействовать негативным последствиям выбросов, создавая экономические стимулы для их сокращения посредством налогообложения, систем торговли квотами и других форм регулирования. Но сложность заключается в том, что атмосфера — это глобальное *общее благо* и ресурс. Регулирование на уровне отдельного государства или региона, например ЕС, приводит к искажению конкуренции. Эксперты говорят об «утечке углерода», когда более высокие затраты на выбросы в одной стране приводят к перемещению выбросов в другую страну, где эти затраты ниже. В одном исследовании сделан вывод о том, что, хотя страны, принявшие на себя обязательства по Киотскому протоколу, сократили свои выбросы в среднем на 7%, соразмерного сокращения их углеродного следа не наблюдается. Углеродный след отражает выбросы CO_2 страны на основе потребляемых в ней товаров независимо от места производства. Исследование показало, что сокращение выбросов, наряду с сохранившимся значением углеродного следа, означает рост чистого импорта CO_2. Вывод, который следует сделать из феномена «утечки углерода», заключается в том, что односторонняя климатическая политика неэффективна в глобализованном мире. Напротив, эффективная климатическая политика требует, чтобы все страны были связаны глобальным климатическим соглашением[35]. Это соглашение должно включать не только обязательные требования по сокращению выбросов, но и согласованную глобальную

систему тарифов на выбросы углерода, гармонизированную с правилами мировой торговли.

Например, в 2023 году ЕС начал вводить односторонний углеродный налог на импортируемые углеродоемкие товары, который фактически коррелирует цену на углерод с ценой на внутреннюю продукцию ЕС, тем самым препятствуя утечке углерода с экономической точки зрения. Однако Индия и другие страны считают эту меру протекционистским торговым барьером, который противоречит принципу ВТО о недискриминации. Проблема представляет собой разновидность «трагедии общих ресурсов», впервые описанной биологом Гарретом Хардином (1915–2003). Модель показывает, как «рациональные» пользователи ограниченного общего ресурса, стремясь предельно увеличить краткосрочную пользу от них, тем самым истощают общие запасы в долгосрочной перспективе, что приводит ко всеобщему разорению. Несмотря на то что ресурс хочет сохранить каждый, все участники оказываются в ловушке внутренней динамики ситуации. Один из примеров — общественные пастбища, на которых численность стад индивидуальных владельцев постоянно увеличивается. Чтобы избежать дилеммы, Хардин предложил либо превратить общие блага в частную собственность, либо установить ограничения на их совместное использование, то есть управлять ими[36]. «Социализм или собственничество свободного предпринимательства» — так он позднее обозначил альтернативы управления[37]. В области загрязнения окружающей среды, по мнению Хардина, единственно возможным решением стало бы всеобъемлющее государственное регулирование. «Воздух и воды, окружающие нас, невозможно с легкостью оградить, — отмечал он, — и поэтому трагедию превращения общих ресурсов в выгребную яму нужно предотвращать другими способами — обязательными к исполнению законами или налоговыми механизмами, которые приведут к такому положению дел, когда для производителя будет дешевле очищать производимые им загрязняющие вещества, чем сбрасывать их неочищенными»[38].

Согласно Мэри Вуд (род. 1962), основательнице Центра права окружающей среды и природных ресурсов (Environmental and Natural Resources Law Center) Университета штата Орегон, «к числу наиболее важных целей правительства относится защита природных активов на благо человека и общества». Вуд утверждала, что доктрина «общественного доверия», которая может быть найдена в правовых системах по всему миру, распространяется на атмосферу[39]. В отсутствие мирового законодательного органа как основного попечителя и мирового правительства, которое может действовать в качестве его агента, нет другого пути, кроме как обязать национальные правительства нести ответственность за сокращение выбросов в атмосферу. В 2022 году менее 4% мировых выбросов были покрыты прямой ценой на углерод, введенной национальными юрисдикциями в той мере, в какой это необходимо для удержания потепления в пределах 1,5° С[40].

Распоряжение глобальными общими ресурсами

Известно множество случаев, когда совместное использование ограниченных ресурсов как на местном, так и на региональном уровне не приводило к их истощению благодаря системе самоорганизации пользователей, что свидетельствует о наличии дополнительных альтернатив. Однако и государственное управление, и приватизация одинаково способны потерпеть неудачу. Это ставит под сомнение модель и предлагаемые решения. Американский политолог Элинор Остром (1933–2012) была удостоена Нобелевской премии по экономике в 2009 году за новаторские исследования в этой области. «Трагедия общего достояния реальна, но не неизбежна» — такой вывод она и четверо ее коллег сделали в своей публикации в журнале Science[41]. Однако в отношении *глобального общего достояния* (ресурсов) они высказались более осторожно, отмечая ключевую важность глобальных институтов. Уроки, которые можно извлечь из локальных и региональных примеров самоорганизации, представляются

обнадеживающими, «однако человечество сталкивается с новыми проблемами в области создания глобальных институтов для управления биоразнообразием, изменением климата и другими экосистемами»[42]. Похоже, что потенциальные преимущества видов самоорганизации, изученных Остром, не могут быть полностью реализованы в отношении глобальных ресурсов.

Статья в Science перечисляет шесть причин, по которым управление в таких случаях представляется особенно проблематичным. Во-первых, это масштаб. Огромное количество пользователей мирового достояния — в конечном итоге все человечество — усложняет организацию, согласование правил и обеспечение их соблюдения. Кроме того, культурное разнообразие, а также различия между промышленно развитыми и менее развитыми странами затрудняют поиск общих интересов и взаимопонимание. Так, по сравнению с местным управлением пастбищами или лесными массивами системы глобальных ресурсов устроены сложнее, в том числе с точки зрения их взаимосвязи, и поэтому не так просто понять, каковы могут быть общие интересы в контексте управления. Другой фактор — ускорение темпов изменений. Человек переступает экологические пороги, даже не замечая этого. Учиться на практике становится труднее, поскольку прошлые уроки все менее актуальны для решения текущих проблем. В качестве одной из причин здесь также выделяется принцип добровольности. Основополагающий постулат глобального управления ресурсами заключается в добровольном согласии на международные договоры. Национальные правительства могут требовать особые привилегии в качестве платы за присоединение к соглашениям, «тем самым существенно влияя на режимы политики управления ресурсами, подлежащие определению на международном уровне». Наконец, в рассматриваемой области нет места для экспериментов. Раньше, совершив серьезную ошибку в управлении местными ресурсами, люди могли мигрировать к другим ресурсам. В управлении глобальным общим достоянием нет места неудачным экспериментам[43].

Проблема поколений

Профессор философии Стивен М. Гардинер (род. 1967) из США выявил еще одну проблему. Дело в том, что *кумулятивный* эффект парниковых газов накапливается в течение очень длительного времени. По мнению Гардинера, эти отложенные эффекты еще сильнее усугубляют трагедию общих ресурсов. Вся тяжесть принятия решений, пишет он, «лежит на нынешнем поколении». Будущие поколения никак не повлияют на то, решило ли нынешнее поколение побыть «безбилетными пассажирами» или нет. В принципе, все стороны заинтересованы в сотрудничестве. Но если современное поколение не чувствует на себе последствий чрезмерной эксплуатации ресурсов, вопрошает Гардинер, то почему оно должно отказываться от выгод и комфорта? Возможно, худшее состоит в том, что подобная ситуация повторяется из поколения в поколение. Каждое новое поколение будет оказываться в такой же ситуации по отношению к людям будущего[44].

Решение проблемы поколений заключается в мировой правовой системе, основанной на решениях демократического большинства. Группа исследователей из Гарвардского университета смоделировала использование общих ресурсов на протяжении нескольких поколений, используя модель теории игр. Ресурс почти всегда подвергается чрезмерной эксплуатации и истощению, когда решения о его использовании принимаются индивидуально. Это происходит потому, что меньшинство всегда решает эксплуатировать ресурс без учета будущих поколений. Однако когда решения об использовании принимаются демократическим большинством голосов, то использование всегда устойчиво, и ресурс сохраняется. Решающее значение имеет обязательность результатов голосования для всех участников. «Голоса, обязательные лишь частично, как при участии в Киотском протоколе, имеют мало силы», — пишут эти исследователи в журнале Nature[45].

Принятие решений глобальным большинством

Что касается глобальных общественных благ, мы считаем, что модель трагедии общих ресурсов по-прежнему дает наиболее точную картину происходящего на международном уровне. Помимо главной проблемы выбросов парниковых газов, можно привести множество других примеров нерешенных вопросов в области общего достояния. Например, в получившей признание критиков книге о катастрофическом истощении рыбных запасов в мировом океане шведский политик Исабелла Лёвин пишет, что состояние «большинства мировых рыбных запасов не что иное, как яркий пример действенности этой теории на практике»[46]. Что касается управления лесами, бразильский социолог и эксперт по международной политике Адриана Абденур утверждает, что межправительственные дискуссии, проводившиеся в различных сменяющих друг друга форматах на протяжении десятилетий, «выявили известную ограниченность, присущую межгосударственным переговорам по лесному хозяйству, основанным на консенсусе». Одним из наиболее серьезных препятствий, с которыми столкнулись программы лесоохраны в бассейне реки Амазонки, стало стремление правительств к суверенитету над своими территориями. В то время как вырубка лесов продолжается «головокружительными темпами», обязательная Глобальная лесная конвенция, одно из основных предложений, обсуждавшихся уже на саммите в Рио-де-Жанейро в 1992 году, до сих пор не согласована[47].

Здесь необходимо подчеркнуть, что регулирование, направленное на преодоление дилеммы чрезмерной эксплуатации, может быть эффективным только в том случае, если оно в равной степени обязательно для всех пользователей, а также если система не терпит «безбилетников», способных ее разрушить. Поэтому принцип добровольности в международном праве — это одна из самых серьезных проблем, выявленных Элинор Остром в отношении глобального управления ресурсами. Эффективное управление *глобальным* общим

достоянием, таким как атмосфера и океаны, или такими сложными ресурсами, как биоразнообразие или леса, невозможно осуществлять на основе международного права «по выбору». Ответ кроется в рамках мировой *правовой системы.* «Логика, ведущая к регулированию общего достояния, убедительна, — пишет сторонник федерализма Дитер Хайнрих, — и представляет собой одну из главных сил, движущих глобальной политической интеграцией в эпоху растущей взаимозависимости»[48]. В 1998 году турецкий специалист по международному праву Кемаль Башлар (род. 1966) писал в исследовании, посвященном концепции общего наследия человечества, что «эффективная реализация» может «быть достигнута только путем создания наднационального органа, полномочия которого превосходят полномочия национальных государств» и который может «представлять человечество в целом»[49].

В настоящее время реализуется международный исследовательский проект, в котором особое внимание уделяется управлению системами Земли, то есть вопросам, касающимся институционального и нормативного управления. В 2012 году группа примерно из 30 исследователей под руководством Фрэнка Бирмана из Утрехтского университета представила список наиболее важных, по их мнению, элементов эффективной институциональной структуры. В своей статье в журнале Science эти авторы заявили, что сегодня в глобальном управлении и мировой политике необходимы «структурные изменения», «крупный трансформационный сдвиг» и «конституционный момент» — так же, как в 1945 году, когда была основана ООН. Преобладающие же на международном уровне механизмы принятия решений, основанные на консенсусе, «ограничивают решения предпочтениями наименее передовой страны». Установление международных стандартов должно в большей степени основываться на решениях квалифицированного большинства и механизмах связанного взвешенного голосования. В статье утверждается, что системы управления, базирующиеся на принципах принятия решений большинством, способны быстрее приходить к

далекоидущим выводам[50]. По словам Бирмана, «мы могли бы подумать о разных правилах большинства и голосования для разных проблемных областей. Уместно рассмотреть множественные, сложные, комбинированные или многоуровневые правила большинства. При этом, конечно же, необходимо четко определить институциональные гарантии, защищающие малые страны»[51].

Так, переговоры по Рамочной конвенции ООН об изменении климата основаны на консенсусе, поскольку с момента проведения Первой конференции сторон в 1995 году правительства не смогли договориться о другой системе. Именно поэтому, например, итоговый документ климатической конференции в Копенгагене в 2009 году был лишь «принят к сведению», а не стал обязательным к исполнению. Согласно сообщению газеты The Observer, Боливия, Венесуэла, Никарагуа, Судан и Саудовская Аравия до последней минуты угрожали использовать право вето, чтобы заблокировать официальное соглашение[52]. Парижское соглашение также ничего не изменило в отношении принципа консенсуса в переговорах по климату.

«Хотя принцип согласия действительно защищает интересы государств и поддерживает идеи суверенного равенства, он также служит препятствием для эффективного сотрудничества в мире, где приоритеты и интересы различаются весьма существенно», — писал американский профессор международного права Эндрю Т. Гусман о «проблеме согласия». И далее: «Мы живем в мире, где реальны ядерное оружие, глобальное потепление, исчезновение рыбных запасов, ужасающая нищета и бесчисленное множество других проблем, решение которых требует тесного сотрудничества между государствами. Если мы не изменим своего отношения к роли согласия, решить эти проблемы будет практически невозможно»[53].

Подобная точка зрения получает все более широкое распространение. «Принцип согласия недемократичен, — считает Энн Питерс (род. 1964), директор Института сравнительного публичного и международного права Общества Макса

Планка, — поскольку допускает тиранию одного члена политического сообщества над другими и позволяет незначительному меньшинству блокировать коллективные действия»[54]. Главная цель мирового парламента — создание основы для принятия легитимных, демократических и обязательных решений большинством на глобальном уровне и преодоление принципа консенсуса. Тем самым мировой парламент выходит за рамки национальных государств как единственных строительных блоков глобальной парадигмы принятия решений и позволяет избранным представителям мирового сообщества, организованным в транснациональные политические группы, совместно принимать решения, преодолевая границы и руководствуясь общими интересами. Отдельные страны — или, точнее, их правительства — не смогут накладывать вето на решения или отказываться от них в условиях мирового правопорядка. Тем не менее квалифицированное большинство будет нелегко получить в глобальной законодательной системе, и политический торг продолжится.

В частности, помимо развития федерализма, требования квалифицированного большинства помогают ограничить потенциальную проблему «устойчивых меньшинств», которые «никогда не участвуют в выигрышных коалициях по принятию решений» — таков теоретический сценарий, который политический философ Томас Кристиано выделил как проблему легитимности демократического процесса[55]. Хотя большинство будет меняться в зависимости от рассматриваемых вопросов, мы считаем правильным предположить, что большая часть правительств и политических групп чаще всего будут входить в большинство. Участникам придется смириться, что иногда решения принимаются не в их пользу, — этот компромисс является частью демократии. В то же время все вместе выигрывают от эффективного управления общим достоянием и задачами, представляющими глобальный интерес. Наконец, основываясь на анализе распределения политических ценностей внутри стран и в мире в целом, профессор Оксфордского университета, специалист по глобальной

государственной политике Томас Хейл и преподаватель глобальной политики Лондонской школы экономики Матиас Кёниг-Аркибуджи пришли к выводу, что риск устойчивых меньшинств в гипотетической глобальной демократической политике не выше, чем в отдельных государствах[56].

Трагедия международного права

Проблема существующего права международных договоров фундаментальна по своей природе, так как соотносится с регулированием действительно глобальных вопросов. «Поскольку договоры часто неэффективны без участия нескольких, а иногда и большинства стран, — утверждает Эндрю Штраус, — непокорное меньшинство может фактически наложить вето на введение договоров, которые отвечают жизненно важным интересам мирового сообщества»[57]. Это делает систему международного права недейственной. Ибо для того чтобы договор был эффективным с точки зрения охвата, необходимо, чтобы к нему, как правило, присоединилось как можно больше государств. Ради достижения этого суть соглашения становится предметом все более длительных переговоров и все большего числа компромиссов. Хайнрих указывает, что в силу чрезмерной обусловленности международные договоры — это часто лишь наименьший общий знаменатель среди позиций договаривающихся сторон[58].

Это касается и резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которые не имеют универсальной обязательной силы в соответствии с международным правом. Например, в докладе «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» генеральный секретарь ООН Кофи Аннан сетовал, что Генеральная Ассамблея принимает все больше решений на основе консенсуса. Однако, по его мнению, консенсус трактуется как «требование единогласия» и стал самоцелью, которая далека от выражения подлинного единства цели среди государств-членов. «Скорее, — писал Аннан, — консенсус побуждает ассамблею скатываться

к общим фразам, отказываясь от серьезных попыток принимать меры»[59]. Можно сделать вывод о том, что в международном праве действует правило: договор с эффективным охватом будет иметь пропорционально меньшее содержание, в то время как договор с эффективным содержанием будет иметь пропорционально меньший охват. Этот парадокс можно назвать трагедией международного права.

Правоприменение и легитимность

Эффективному договору необходимы не только широкий охват и весомое содержание, но и механизмы обеспечения его соблюдения. Без возможности правоприменения даже самый лучший договор теряет смысл, причем в критических обстоятельствах. В целом межправительственные договоры лишены этого качества и, следовательно, представляются неэффективными. Таков один из выводов, основанный на анализе 224 ключевых исследований воздействия договоров, проводившемся в течение десяти лет. Согласно этому анализу, «международные договоры в большинстве случаев не достигли предполагаемого эффекта», за исключением соглашений в сфере торговли и финансов. «Многочисленные договоры, регулирующие области политики, либо не действовали, либо остались недостаточно изучены», — писали Стивен Дж. Хоффман из Лаборатории глобальной стратегии и тридцать его соавторов. «Для договоров, регулирующих вопросы охраны окружающей среды, прав человека, гуманитарной сферы, морской политики и политики безопасности, единственный элемент структуры, который можно изменить и который может повысить эффективность договора, — это, по-видимому, механизм правоприменения», — заявили они. Основываясь на этих выводах, исследователи заключили, что новые межправительственные договоры «вряд ли оправдают затраченные на них значительные усилия», если не будут предусмотрены механизмы обеспечения их соблюдения[60].

Впрочем, не исключено и то, что во многих случаях неэффективный договор лучше, чем ничего, — это тревожный вопрос, который касается как существующих соглашений, так и важных текущих инициатив, таких, например, как Глобальная лесная конвенция, договор о пластике или потенциальный «договор об отказе от угля».

Недавний случай касается управления ресурсами мирового океана. В 2023 году после почти двух десятилетий переговоров ООН согласовала новый Договор об открытом море в рамках Конвенции ООН по морскому праву, который вступит в силу после ратификации шестьюдесятью государствами. Соглашение предусматривает основу для создания охраняемых районов в открытом море за пределами национальной юрисдикции. Это, по данным журнала Nature, одно из «нескольких достижений» рассматриваемого соглашения. Одновременно редакторы журнала заявили, что в договоре есть «недостатки», на устранении которых «должно теперь сосредоточиться международное сообщество». В частности, существующие виды деятельности и правила, касающиеся рыболовства, судоходства и глубоководной добычи полезных ископаемых, остались без изменений[61].

«Договор об открытом море — это посмешище», — недвусмысленно отозвался об этом документе Киран Келли, генеральный директор RIO Ocean Integrity. До того как основать свою организацию, занимающуюся удалением пластиковых отходов в океанах, ирландский предприниматель управлял международным рыболовным предприятием, что позволило ему изучить проблему изнутри. По словам Келли, необходим полный запрет на рыболовство в открытом море, а его соблюдение может быть обеспечено исключительно путем индивидуального уголовного преследования нарушителей на основе международного права. В качестве примера Келли упомянул Глобальную группу Интерпола по обеспечению соблюдения правил рыболовства, которая оказывает поддержку национальным ведомствам в выявлении и пресечении преступлений в сфере рыболовства. «Ничто

добровольное не сработает», — добавил он, имея в виду решения, основанные на договорах[62]. Фактически обеспечение соблюдения правил, основанное на договорах, по-прежнему зависит от ограничений договорного права в системе номинально суверенных государств, в частности добровольности, каковая позволяет государствам присоединяться к договорам или выходить из них по своему усмотрению и, таким образом, избегать любых обязательств относительно регулирования и правоприменения, если они того пожелают.

Тем не менее если система предусматривает возможность правоприменения, то это, очевидно, повышает авторитет данного договорного режима и органа, который им управляет. Это в свою очередь выводит на первый план вопрос легитимности. Политологи Йонас Талльберг (род. 1971) и Михаэль Цюрн (род. 1959), например, утверждают, что авторитет и легитимность взаимосвязаны. Легитимность, по их мнению, отвечает на вопрос, осуществляет ли политический институт свои полномочия надлежащим образом. Легитимность в этом смысле относится к «запасу доверия к институту, который не зависит от краткосрочного удовлетворения результатами его деятельности», поскольку воспринимается как выполняющий свои функции для коллективного блага. Авторитет и власть создают спрос на легитимность, отмечают Талльберг и Цюрн. Чем выше авторитет института, тем больше легитимности ему требуется[63]. Обязательное принятие решений большинством в сочетании с механизмами принуждения требует высокого уровня легитимности, который достижим через глобальный конституционный порядок с избранным мировым парламентом в его средоточии.

Примечания

[1] Официальная рекомендация была сделана на 35-м Международном геологическом конгрессе в августе 2016 года, см.: *Zalasiewicz J. et al.* The Working Group on the Anthropocene: Summary of evidence and interim recommendations // Anthropocene. 2017. No. 19 (Supplement C). P. 55–60.

[2] *Crutzen P. J.* Geology of mankind // Nature. January 2002. No. 415. P. 23.

[3] Измерено по изотопам бора в раковинах планктонных фораминифер, см.: *Bärbel H. et al.* Atmospheric Carbon Dioxide Concentration Across the Mid-Pleistocene Transition // Science. 2009. No. 324 (5934). P. 1551–1554.

[4] *Wilson E. O.* The Diversity of Life. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1992. P. 32, 278–280.

[5] *Corcoran P. L., Moore C. J., Jazvac K.* An anthropogenic marker horizon in the future rock record // GSA Today. June 2014. Vol. 24. No. 6.
URL: www.geosociety.org

[6] *Zalasiewicz J. et al.* The Geological Cycle of Plastics and Their Use as a Stratigraphic Indicator of the Anthropocene // Anthropocene. 2016. No. 13 (March). P. 15.

[7] *Zalasiewicz J., Williams M., Steffen W., Crutzen P.* The New World of the Anthropocene // Environmental Science and Technology. 2010. No. 44 (7). P. 2230.

[8] *Zhong R.* Are We in the «Anthropocene,» the Human Age? Nope, Scientists Say // The New York Times. 5 March 2024. URL: www.nytimes.com

[9] *Hanusch F.* The Politics of Deep Time. Cambridge University Press, 2023. P. 13.

[10] International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP), World Climate Research Programme (WCRP), and DIVERSITAS. The Amsterdam Declaration on Global Change. 13 July 2001.

[11] *Rockström J.* et al. A safe operating space for humanity // Nature. September 2009. No. 461. P. 472–475.

[12] *Rockström J., Gaffney O.* Breaking Boundaries: The Science of Our Planet. London: Penguin Random House, 2021. P. 74–76, 93.

[13] *Wang-Erlandsson L. et al.* A Planetary Boundary for Green Water // Nature Reviews Earth & Environment. 2022. No. 3 (6). P. 380–392; *Persson L. et al.* Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities // Environmental Science & Technology. 2022. No. 56 (3). P. 1510–1521.

[14] Data from the NOAA Global Monitoring Laboratory.
URL: www.gml.noaa.gov/ccgg/trends/

[15] *Lüthi D. et al.* High-Resolution Carbon Dioxide Concentration Record 650 000–800 000 Years before Present // Nature. 2008. No. 453 (7193). P. 379–382.

[16] Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2021. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. 2021. Point B.4. P. 25. URL: www.ipcc.ch

[17] WMO. State of the Global Climate 2023. 2024. P. 3. URL: https://wmo.int

[18] *Church J. A., White N. J.* A 20th century acceleration in global sea-level rise. Geophysical Research Letters. 2006. Vol. 33. L01602.

[19] IPCC. 2021. Point B.53. P. 28.

[20] *Slater T. et al.* Review Article: Earth's Ice Imbalance // The Cryosphere. 2021. No. 15 (1). P. 233–246.

[21] Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers. 2022. P. 15–16, 20. URL: www.ipcc.ch

[22] *Rockström J., Gaffney O.* Breaking Boundaries... P. 113–114, 203.

[23] *Rockström J.* et al. The Planetary Commons: A New Paradigm for Safeguarding Earth-Regulating Systems in the Anthropocene // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2024. No. 121 (5). P. 1, 5–7.

[24] *Rockström J., Gupta J., Qin D., Lade S. J., Abrams J. F., Andersen L. S. et al.* Safe and Just Earth System Boundaries // Nature. Published online 31 May 2023.

[25] UN Climate Change. Climate Plans Remain Insufficient: More Ambitious Action Needed Now // UNFCCC. 26 October 2022. URL: https://unfccc.int

[26] REN21. Renewables 2021: Global Status Report. 2021. P. 33.
URL: www.ren21.net

[27] Energy Institute. Statistical Review of World Energy. 2023.
URL: www.energyinst.org

[28] Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers. 2022. URL: www.ipcc.ch

[29] UN Climate Report: It's «Now or Never» to Limit Global Warming to 1.5 Degrees. UN News. 4 April 2022. URL: https://news.un.org

[30] *Liu Z.et al.* Monitoring Global Carbon Emissions in 2022 // Nature Reviews Earth & Environment. April 2023. No. 4. P. 205–206.

[31] *Lenton T. M.* et al. Quantifying the Human Cost of Global Warming // Nature Sustainability. 22 May 2023. P. 1–11.

[32] *Stern N.* The Economics of Climate Change // The Stern Review. 2006. P. 24–26.

[33] Ibid. P. 212–214. Спустя два года Стерн говорил о 2%, см.: *Jowit J., Wintour P.* Cost of tackling global climate change has doubled, warns Stern // The Guardian. 26 June 2008. URL: www.guardian.co.uk

[34] Ibid. P. 1, 25.

[35] *Aichele R., Felbermayr G.* Auswirkungen der Kyoto-Verpflichtungen auf Emissionen und Carbon Footprints // Schnelldienst. 2011. No. 22. P. 26.

[36] *Hardin G.* The Tragedy of the Commons // Science. 13 December 1968. No. 162 (3859). P. 1243–1248.

[37] Ibid. Extension of «The Tragedy of the Commons» // Science. 1 May 1998. No. 280 (5364). P. 682–683.

[38] *Hardin G.* The Tragedy of the Commons.

[39] *Wood M.* Atmospheric Trust Litigation Across the World // Fiduciary Duty and the Atmospheric Trust / Eds. K. Coghill, C. Sampford, T. Smith. Ashgate Publishing, 2012. P. 106–107, 126–128.

[40] World Bank. State and Trends of Carbon Pricing 2022. 2022. P. 9.

[41] *Ostrom E., Burger J., Field C. B., Norgaard R. B., Policansky D.* Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges // Science. 9 April 1999. No. 284 (5412). P. 281.

[42] Ibid.

[43] Ibid. P. 281–282.

[44] *Gardiner S. M.* The Global Warming Tragedy and the Dangerous Illusion of the Kyoto Protocol // Ethics & International Affairs. 2004. No. 18 (1). P. 30–32.

[45] *Hauser O. P., Rand D. G., Peysakhovich A., Nowak M. A.* Cooperating with the Future // Nature. 10 July 2014. No. 511. P. 221–222.

[46] *Lövin I.* Silent Seas: The Fish Race to the Bottom. Rothersthorpe: Paragon Publishing, 2012. P. 72.

[47] *Abdenur A. E.* What Can Global Governance Do for Forests? Cooperation and Sovereignty in the Amazon // United Nations University Centre for Policy Research. 2022. P. 9–11.

[48] *Heinrich D.* The Case for a United Nations Parliamentary Assembly. Extended reprint, originally published 1992. Berlin: Committee for a Democratic UN, 2010. P. 16.

[49] *Baslar K.* The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law. The Hague et al.: Martinus Nijhoff, 1998. P. 92, 94.

[50] *Biermann F. et al.* Navigating the Anthropocene: Improving Earth System Governance // Science. 16 March 2012. No. 335 (6074). P. 1307.

[51] Id. Governance in the Anthropocene: Towards Planetary Stewardship. Presented at the 4th Interactive Dialogue of the United Nations General Assembly on Harmony with Nature, New York. 22 April 2014.

[52] *Goldenberg S., Helm T., Vidal J.* Copenhagen: The key players and how they rated // The Observer. 20 December 2009. URL: www.guardian.co.uk

[53] *Guzman A. T.* Against Consent // Virginia Journal of International Law. 2012. No. 52 (4). P. 749.

[54] *Peters A.* Dual Democracy // The Constitutionalization of International Law / Eds. J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein. Oxford, New York: Oxford University Press, 2009. P. 289.

[55] *Christiano T.* The Constitution of Equality: Democratic Authority and Its Limits. Oxford University Press, 2008. P. 104, 288.

[56] *Hale T., Koenig-Archibugi M.* Could Global Democracy Satisfy Diverse Policy Values? An Empirical Analysis // The Journal of Politics. 2019. No. 81 (1). P. 112–126. См. также: *Koenig-Archibugi M.* The Universal Republic: A Realistic Utopia? 2024. Ch. 6.3. P. 154–161.

[57] *Strauss A.* Overcoming the Dysfunction of the Bifurcated Global System: The Promise of A Peoples Assembly // Transnational Law & Contemporary Problems. 1999. No. 9 (2). P. 48–70. Перепечатано, цитата: *Falk R., Strauss A.* A Global Parliament: Essays and Articles. Berlin: Committee for a Democratic UN, 2011. P. 107–108.

[58] *Heinrich D.* The Case for a United Nations Parliamentary Assembly. P. 20.

[59] United Nations. In larger freedom: Towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General. A/59/2005. 2005. Para. 159.

[60] *Hoffman S. J.* et al. International Treaties Have Mostly Failed to Produce Their Intended Effects // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2022. No. 119 (32). P. 5–6.

[61] UN high seas treaty is a landmark – but science needs to fill the gaps // Nature. 15 March 2023. Vol. 615. No. 7952. P. 373–374.

[62] Интервью от 5 июня 2023 года.

[63] *Tallberg J., Zürn M.* The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework // The Review of International Organizations. 2019. No. 14 (4). P. 585, 587, 593.

12

Избыточность, Великая трансформация и глобальная экосоциальная рыночная экономика

Избыточность, перепроизводство и экологический след

С распространением индустриализации экономическая система, основанная на нарастающем и ускоряющемся росте и избыточном потреблении, стала глобальным явлением. Функционирование этой системы зависит от постоянного повышения и модернизации материального благосостояния. Если объем производства не растет или, того хуже, снижается, то на горизонте маячит потеря доходов, безработица, банкротство предпринимателей и политическая, социальная и экономическая нестабильность. В условиях мирового роста экономической активности и населения ресурсы планеты подвергаются давлению и истощаются быстрее, чем могут восстанавливаться. Эта проблема активно обсуждается с момента публикации в 1972 году доклада Римскому клубу «Пределы роста». Специалисты в этой области называют превышение естественной экологической регенеративной способности «перерасходом».

Концепция экологического следа, предложенная и развиваемая с 1990 года исследователями Матисом Вакернагелем и Уильямом Рисом, служит способом измерить и описать перерасход. Согласно оценкам НПО «Глобальная сеть экологического следа» (Global Footprint Network), основанной Вакернагелем, человечество сегодня использует ресурсы, более чем в полтора раза превышающие в эквиваленте биоемкость поверхности суши и воды Земли. Таким образом, экологический след человеческого рода составляет 1,75. За последние десять лет он увеличился более чем на 0,25 пункта[1]. По данным «Глобальной сети экологического следа», для того чтобы каждый человек сегодня мог наслаждаться образом жизни

среднего американца, потребовалось бы пятикратное увеличение биоемкости Земли, что просто невозможно: «Если нынешние тенденции роста населения мира, индустриализации, загрязнения, производства продовольствия и истощения ресурсов останутся неизменными, пределы роста на планете будут достигнуты однажды в течение следующих ста лет»[2]. Таков основной вывод исследования «Пределы роста», который актуален как никогда.

Что касается использования ресурсов, «великое ускорение» неизбежно замедлится, если только не приведет к коллапсу. Общеизвестно, что разведанные и подлежащие добыче запасы нефти, газа, угля и ядерного топлива сокращаются и в конечном итоге будут исчерпаны. Это лишь вопрос времени. Имеющиеся данные и их интерпретация вызывают споры. Что касается добываемой нефти, максимальный мировой уровень добычи, известный как «пик нефти», возможно, уже достигнут. Общая мировая добыча нефти, включая разработку сложных месторождений, достигла исторического максимума в 2019 году. Некоторые исследования предсказывали пик добычи угля и газа уже в 2020 году[3]. Однако, по данным Международного энергетического агентства, добыча угля должна была достичь исторического максимума примерно в 2022 году[4]. Большей части оставшихся запасов фактически надлежит оставаться в недрах[5]. Чтобы с вероятностью 50% удержать глобальное потепление на уровне 1,5° С к 2050 году, почти 60% нефти и ископаемого метана, а также 90% угля должны быть не добыты и не использованы. Уже разрабатываемые месторождения должны быть закрыты[6]. «Печально, что человечество в значительной степени растратило последние 30 лет в бесплодных спорах и благонамеренных, но вялых попытках решить глобальную экологическую проблему, — пишут Донелла и Деннис Медоуз совместно с Йоргеном Рандерсом в новой редакции исследования. — Многое придется изменить, чтобы за продолжающимся в XXI веке перерасходом не последовал коллапс цивилизации»[7].

Конец утопии роста

Михаэль Винтер говорил о «конце мечты». По его мнению, современные высокоиндустриальные страны в значительной степени осуществили все утопические мечты эпохи Возрождения: здоровье, безопасность, процветание, справедливость и дружелюбие[8]. Но какой ценой? По мнению Ричарда Сааге, цена оказалась эквивалентна провалу проекта современности. «Утопическая мечта о вечном счастье, что гарантировано совершенным государством, и о полном господстве над природой, — писал этот исследователь утопизма, — рухнула в тот самый момент, когда, казалось, она осуществилась на Западе»[9]. Во многом мечта была «приобретена» за счет остального мира, экосистемы и будущих поколений. «Европейцы, — продолжал Винтер, имея в виду современные общества изобилия, — для сегодняшнего мира то же, чем аристократия была во времена монархии во Франции». Утопия, по его мнению, не может существовать долго. Настал момент, когда сам утопический проект вызывает вопросы[10].

Экономическая система, ориентированная на максимальную прибыль, материальное потребление и непрерывный рост, а также связанные с ней ценности и образ жизни подвергаются все более серьезным сомнениям, поскольку становится очевидным, что перерасход средств — это тупик. Ввиду растущей пропасти между богатыми и бедными наряду с экологическим вопросом играет роль и тот факт, что экономические выгоды от роста распределяются неравномерно и достаются определенным слоям населения. Более того, в свете таких болезней изобилия, как эпидемия ожирения, некоторые обозреватели рассуждают о «проклятии чрезмерного развития» или о «сверхразвитых странах»[11]. Многие сейчас задаются вопросом, есть ли вообще смысл в зацикленности экономической системы на росте, пусть даже на так называемом «зеленом росте». В любом случае тезис о том, что экономический рост не может продолжаться бесконечно и что развитие должно однажды остановиться, был принят не кем

иным, как пионером либерализма и философом Джоном Стюартом Миллем (1806–1873) полтора века назад в «Принципах политической экономии». «К какой точке, — спрашивал Милль, — стремится общество в силу промышленного прогресса? Когда прогресс прекратится, в каком состоянии, на наш взгляд, окажется человечество?»[12] По сути, Милль выражал симпатию к идее мира, который освободился от гнета непрерывного роста населения и экономической активности, достиг состояния равновесия и может сосредоточиться на интеллектуальном, социальном и культурном прогрессе. Девизом должен быть качественный, а не количественный рост.

Процветание, счастье и демократия

Американский экономист Ричард Истерлин (1926–2024) в 1974 году провел международное исследование статистической связи между субъективной удовлетворенностью жизнью и экономическим ростом. Он пришел к выводу, что, хотя люди с более высоким доходом, как правило, чаще испытывают чувство счастья, относительно высокий средний национальный доход на душу населения не свидетельствует о более счастливом обществе. «Парадокс Истерлина», о котором до сих пор ведутся споры, не должен вызывать удивления. Как отмечал сенатор США Роберт Кеннеди (1925–1968) еще в марте 1968 года, незадолго до своей гибели, валовой внутренний продукт включает в себя рекламу сигарет, напалм, ядерные боеголовки и бронированные полицейские машины, но не нематериальные ценности, которые делают жизнь стоящей[13]. Важным фактором, по-видимому, следует назвать социальный статус людей по отношению друг к другу. Неравенство пагубно с точки зрения удовлетворенности жизнью и восприятия счастья. Однако следует сделать оговорку. Даже очень бедные в материальном плане люди могут испытывать эмоции, которые принято отождествлять со счастьем. Но если удовлетворенность жизнью, то есть вдумчивая и взвешенная оценка, действительно растет вместе с ростом

материального благополучия, это проявляется только до определенного момента. Тим Джексон, профессор устойчивого развития в Университете Суррея на юге Англии, обнаружил, что выше определенного порога рост материального благополучия перестает быть связан статистически с ростом личной удовлетворенности жизнью[14]. Чем ниже доход, тем больше измеримое увеличение удовлетворенности жизнью, и наоборот.

Программа развития ООН (ПРООН) с 1990 года используется для измерения индекса развития человеческого потенциала, сокращенно ИРЧП, который учитывает не только валовой национальный доход на душу населения, но также образование и продолжительность жизни в качестве показателей здоровья. Организация экономического сотрудничества и развития с 2011 года измеряет в 40 странах индекс лучшей жизни, включающий в себя 11 статей благополучия. К ним относятся совокупный доход семьи, чистое финансовое благосостояние, образование и здравоохранение, а также качество социальной поддержки, окружающей среды, баланс между работой и личной жизнью, безопасность и уровень счастья. В рамках ООН небольшая южноазиатская страна Бутан, конституционная монархия с населением около трех четвертей миллиона человек, настаивала на принятии «валового национального счастья» в качестве меры благополучия общества. По инициативе Бутана Генеральная Ассамблея ООН в июле 2011 года приняла резолюцию, в которой признавалось, что «показатель ВВП по своей природе не предназначен для адекватного отражения счастья и благополучия людей в стране»[15].

Год спустя в Нью-Йорке прошла Конференция ООН «Счастье и благополучие: определение новой экономической парадигмы». С 2012 года публикуется ежегодный Всемирный доклад о счастье, составляемый рядом институтов и аналитических центров, в котором исследуются способы измерения и повышения уровня счастья. В первом докладе говорилось, что «целенаправленное стремление к материальной выгоде,

измеряемой традиционными методами, в большей степени характерно» для бедного общества. Но что же следует за выходом из нищеты? Бесконечный экономический рост — это не решение, причем «образ жизни богатых ставит под угрозу выживание бедных»[16]. Конечно, подчеркивают сторонники достижения счастья как цели государственной политики (в частности, экономист Джеффри Сакс), такие устремления следует воспринимать как дополнительный и взаимодополняющий, а не исключительный элемент в более широкой «программе глобальных стремлений»[17].

Признание важности счастья не ново. Американская Декларация независимости 1776 года знаменита формулой, согласно которой люди наделены неотъемлемыми правами, а среди них — «жизнь, свобода и стремление к счастью»[18]. Глобальная аналитическая компания Gallup с 2006 года измеряет восприятие счастья на индивидуальном уровне более чем в 140 странах. Анализ опирается на пять элементов благополучия: занятость, финансовое положение, сообщество, физическое и социальное состояние. В книге 2022 года «Слепое пятно» генеральный директор Gallup Джон Клифтон дает обзор предложенного исследования. Данные подтверждают, что ВВП или ИРЧП далеко не всегда коррелируют с восприятием счастья. Иногда дела обстоят с точностью до наоборот. Например, в Египте и Тунисе с 2006 по 2012 год ВВП на душу населения и ИРЧП выросли, в то время как доля лиц, субъективно преуспевающих, значительно сократилась. В целом данные Gallup показывают «глобальный рост чувства несчастья» и «ощущения неравенства» за период с начала исследований. За 15 лет количество тех, кто оценил свою жизнь как наилучшую из возможных, удвоилось до 4,7%, но число лиц, утверждающих, что «хуже и быть не может», увеличилось более чем в четыре раза — до 7,6%. По данным Gallup, все больше респондентов испытывают гнев, грусть, боль, беспокойство и стресс. В диапазоне от нуля до 100 соответствующий балл вырос во всем мире примерно с 24 в 2006 году до примерно 33 в 2021 году.

Клифтон подчеркивает, что приоритетом должны быть не попытки достичь счастья, а уменьшение несчастья. По его мнению, упущения в признании и решении проблемы «роста несчастья» среди прочего побудили большинство избирателей в Великобритании проголосовать за Брекзит, а в США — за Дональда Трампа[19]. Эти события и их связь с несчастьем служат человечеству предупреждением. Исследователи продолжительное время изучают вопрос, связана ли жизнь в демократическом обществе с индивидуальным благополучием и какова эта связь. «Хотя демократия не определяет уровень субъективного благополучия общества, при прочих равных условиях она способствует чувству счастья», — пришел к выводу политолог Рональд Ф. Инглхарт (1934–2021). По его словам, граждане демократических стран в целом «значительно счастливее», чем граждане автократических государств. Тем не менее он отметил, что причинно-следственная связь, по-видимому, сильнее в противоположном направлении. Другими словами, более счастливое население способствует созданию относительно благоприятных условий для процветания демократии. Следовательно, рост недовольства может подорвать основы демократии[20].

Проблема модели глобального экосоциального развития

Дебаты об экономически и социально устойчивом порядке, который способствует достижению человеком состояния «счастья и удовлетворенности жизнью», а также о путях к нему надлежит организовать на международном уровне в демократическом мировом парламенте. Важнейшая задача состоит в том, чтобы как можно быстрее *перейти во всем мире* к экономической системе, которая согласуется с параметрами планетарной системы и естественной экологической регенеративной способностью Земли и которая в то же время обеспечит наилучший возможный вариант развития и процветания. По словам Группы высокого уровня ООН по

глобальной устойчивости, долгосрочное видение «заключается в том, чтобы искоренить нищету, сократить неравенство и сделать рост инклюзивным, а производство и потребление более устойчивыми, одновременно противодействуя изменению климата и уважая другие планетарные границы»[21]. В неизбежно *замедляющемся* мире, где истощаются природные ресурсы, необходим мировой парламент, который поможет принять законные решения и разработать нормативную базу, определяющую, как до́лжно использовать общие блага: справедливым и устойчивым образом в интересах всех живущих и будущих поколений.

Политические барьеры как основное препятствие на пути трансформации

Переход к устойчивому глобальному обществу предполагает столь глубокие изменения, что его часто сравнивают со всемирно-историческими сдвигами, такими как развитие сельского хозяйства (неолитическая революция) и промышленная революция. Именно в этом смысле авторы книги «Пределы роста» говорят о проблеме «третьей революции» в истории человечества[22]. Фундаментальная ее особенность, которая сама по себе оправдывает такое сравнение, — это переход производства энергии на возобновляемые источники при одновременном значительном повышении энергоэффективности. Глобальный энергетический переход такого рода преобразил бы экзистенциальную основу человеческой цивилизации и обеспечил ее в долгосрочной перспективе. Такие исследователи, как Эрнст Ульрих фон Вайцзеккер (род. 1939), сопрезидент Римского клуба в течение шести лет, до 2018 года, видели потенциал для пятикратного увеличения производительности ресурсов[23].

Немецкий консультативный совет по глобальным изменениям (WBGU), состоящий из экспертов, назначаемых федеральным правительством Германии, и первоначально созданный во время Конференции ООН по окружающей среде и

развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году, отметил, что самые большие препятствия на пути перехода не носят технологического характера. Скорее, согласно важному докладу этой независимой организации, которую в то время возглавляли Ганс Иоахим Шеллнхубер, директор Потсдамского института изучения климатических изменений, и Дирк Месснер, директор Немецкого института политики развития, к наиболее сложным задачам относятся «эволюционный скачок к глобальному сотрудничеству» и преодоление «политических барьеров»[24]. Человечество должно «оставить позади себя эпоху национальных государств и способствовать формированию беспрецедентной культуры глобального сотрудничества»[25]. Переход к мировому обществу, отказавшемуся от ископаемого топлива, потребует нового общественного договора, который станет возможным благодаря «новому типу диалога между правительствами и гражданами как внутри, так и за пределами национального государства», «общественному договору об устойчивом развитии», как он именуется в подзаголовке доклада[26].

Необходимость Великой трансформации обсуждалась в заключительных декларациях симпозиумов лауреатов Нобелевской премии и ведущих деятелей, проходивших в Потсдаме, Лондоне и Стокгольме в 2007, 2009 и 2011 годах под руководством Потсдамского института. Так, в меморандуме Потсдамской конференции утверждалось, что человечество «находится в точке истории, когда необходима Великая трансформация, чтобы ответить на колоссальную угрозу нашей планете»[27]. Ученые, связанные с Институтом «Теллус» в Бостоне и Стокгольмским институтом окружающей среды, приглашенные в рамках Группы глобальных сценариев, представили сценарий «великого перехода» в 2002 году, пытаясь наметить путь к устойчивому и солидарному мировому обществу. Ученые описали два дополнительных класса сценариев: «традиционные миры» предполагали эволюцию глобальной системы «без серьезных неожиданностей, резких скачков или фундаментальных преобразований» и «варваризацию»,

при которой традиционные подходы терпят крах, а цивилизация «скатывается к анархии и тирании»[28].

Вариант «великого перехода» был далее разработан Институтом «Теллус» под руководством американского физика и футуролога Пола Раскина (род. 1942). В краткой оценке, опубликованной спустя двадцать лет, в 2022 году, Раскин подчеркнул, что все сценарии, предложенные группой, начинались «с нисходящей исторической спирали, полной конфликтов и потрясений», поэтому перелом, в принципе, все еще возможен. Однако, по его мнению, в отсутствие «подлинного глобального движения за системную трансформацию» силы варваризации усилились, что делает «крах в конечном итоге все более вероятным сценарием»[29].

Процесс образования государства и роста рыночной экономики

Термин «Великая трансформация» был введен экономистом и социологом Карлом Поланьи (1886–1964) в одноименной работе 1944 года. За ним скрывается сложная картина происхождения и развития современного индустриального общества, основанного на рыночной экономике, и присущих ему социальных, политических и экономических противоречий. По мнению лауреата Нобелевской премии по экономике Джозефа Стиглица (род. 1943), «экономическая наука и экономическая история пришли к признанию обоснованности ключевых положений Поланьи»[30]. Анализ Поланьи, безусловно, предлагает ценные отправные точки для понимания современной ситуации и определения адекватных направлений действия.

В глазах Поланьи, уроженца Вены, вынужденно покинувшего страну в 1933 году из-за еврейского происхождения и социалистических убеждений, становление рыночной экономики, то есть переход от регулируемых к саморегулирующимся рынкам в конце XVIII века, ознаменовало собой решающий сдвиг в промышленной революции. Ввиду необходимости

долгосрочных инвестиций развитие механизированного производства оказалось экономически возможным только тогда, когда все необходимые факторы стали продаваться и покупаться как товары, что позволило поддерживать непрерывное производство. «Распространение рыночного механизма на элементы промышленности — труд, землю и деньги, — писал Поланьи, — было неизбежным следствием внедрения фабричной системы в коммерческое общество». По его мнению, говорить о существовании промышленного капитализма как социальной системы стало возможным только после отмены «Закона о бедных» и обеспечиваемого прожиточного минимума в Англии в 1834 году[31]. Исследование Поланьи показывает, как эта социальная система внедрялась шаг за шагом посредством мер, предпринимаемых государством.

«Невидимая рука рынка», как описал шотландский политэкономист Адам Смит (1723–1790) в 1776 году саморегулирующее равновесие между спросом и предложением, обусловленное индивидуальными интересами участников рынка, не возникает автоматически, словно по волшебству. Напротив, «свободные рынки, — утверждал Поланьи, — никогда не могли бы возникнуть, если бы вещи просто шли своим чередом». Подобно тому как текстильные мануфактуры — ведущая отрасль свободной торговли — были созданы с помощью протекционистских тарифов, экспортных премий и косвенных субсидий на заработную плату, сама политика невмешательства навязывалась государством. Как это ни парадоксально, создание свободных рынков потребовало колоссального увеличения административных функций государства и роста центральной бюрократии, неустанно работающей над обеспечением функционирования системы[32]. Даже создание регулируемых национальных внутренних рынков до возникновения самой рыночной экономики достигалось посредством аналогичных целенаправленных мер. Как писал Поланьи, внутренняя торговля в Западной Европе фактически осуществлялась посредством deus ex machina (лат. «бог из машины») государственного вмешательства, преодолевающего

сопротивление «яростно протекционистских городов и княжеств». Эта «торговая революция» была частью развития конкурирующих централизованных национальных государств. По мнению Поланьи, «во внешней политике установление суверенной власти было потребностью дня; соответственно, меркантилистское государственное управление предполагало мобилизацию ресурсов всей национальной территории для достижения целей власти во внешних делах»[33]. Создание национальных внутренних рынков и дерегулирование капитализма в ходе промышленной революции можно рассматривать как важные этапы в процессе формирования государства. Это сопровождалось изменением системы ценностей на уровне личности, а именно появлением так называемого Homo oeconomicus (лат. «экономический человек») — человека, рационально преследующего свои экономические интересы[34].

«Двойное движение» в сторону рыночного фундаментализма и вмешательство государства в экономику

В XIX веке в обществе разгорелась борьба за политический контроль над государственными структурами, созданными для регулирования или дерегулирования рынков. Поланьи в своей работе излагает концепцию «двойного движения» между силами рыночного либерализма и противостоявшими ему социальными силами, которые стремились ограничить рыночный механизм. Этот конфликт Поланьи рассматривал как «единственную всеобъемлющую черту истории эпохи»[35]. По его мнению, Первая мировая война, Великая депрессия 1930-х годов, рост фашизма и Вторая мировая война в конечном итоге были симптомами одной и той же проблемы — взлета и падения рыночного «фундаменталистского капитализма». «Распад системы мировой экономики, продолжавшийся с 1900 года, — писал Поланьи, имея в виду крах золотого стандарта и рост протекционизма, — стал причиной

политической напряженности, которая привела к войне 1914 года»[36]. Рыночный фундаментализм, аргументировал автор, несет в себе семена собственной несостоятельности в форме социальных потрясений, которые он провоцирует, и в момент краха высвобождает крайние противодействующие силы. «Фашизм, как и социализм, — писал Поланьи, — коренится в рыночном обществе, которое отказывается функционировать»[37]. Фашизм и социализм, приведшие к установлению двух разновидностей контролируемой государством централизованной командной экономики, по мнению Поланьи, были примерами одной и той же уравновешивающей силы.

Глобальная экосоциальная рыночная экономика

Процветающее и демократичное общество не может существовать на крайних полюсах «двойного движения», описанного Поланьи. Искусство политики должно заключаться в поддержании баланса между силами свободного рынка и государственного интервенционизма. Этого равновесия может достичь социальная рыночная экономика того типа, что была построена в Западной Европе после Второй мировой войны. В США, которые сильно пострадали от Великой депрессии, существенный сдвиг в государственном благосостоянии и регулировании произошел благодаря экономическим и социальным реформам, начатым в рамках «Нового курса» президента Франклина Д. Рузвельта в 1933 году. Но сегодня социальная рыночная экономика, направленная на баланс между силами невмешательства и государственного интервенционизма, уже не соответствует масштабу проблем. Существует дополнительная необходимость, подлежащая интеграции, — экологическая устойчивость. Великая трансформация XXI века заключается в регулировании рыночной экономики таким образом, чтобы она функционировала не только социально, но и экологически устойчивым образом. Социальная концепция, возникающая из этого, — это концепция экосоциальной

рыночной экономики.

Экономист и математик Франц Йозеф Радермахер (род. 1950) и консультант Эстель Херлин резюмировали это следующим образом: «Если мы хотим, чтобы планета оставалась жизнеспособной, если мы желаем будущего, в котором люди смогут жить в мире с природой и друг с другом, то человечеству нужна новая модель. Для этого необходимо объединить динамизм и инновационную силу рынков в шумпетерианском смысле с неукоснительной защитой окружающей среды и социальным равенством, прежде всего посредством содействия всеобщему политическому участию», причем, как подчеркивают авторы, не только на национальном, но и на глобальном уровне. Радермахер и Херлин считают, что необходимая экономическая модель заключается в «глобальном расширении ордолиберального подхода в форме всемирной экосоциальной регулируемой рыночной экономики, экосоциальной рыночной модели»[38]. По сути, именно в этом должен заключаться «Новый зеленый курс».

Ввиду острой международной конкуренции и всеобщей природы мировых запасов и ресурсов «экосоциальная рыночная экономика» с непреложностью должна быть глобальной. Ее шансы на успех оказались бы невелики, если бы она созидалась посредством регулирования на уровне отдельных государств, а не в рамках международных отношений. Например, цены, согласно экосоциальной экономической системе, должны были бы максимально учитывать все косвенные экологические издержки, а это в свою очередь потребовало бы эффективной глобальной системы налогообложения. Однако описанная выше «трагедия международного права» делает такой подход невозможным. Для успеха «Нового зеленого курса» в масштабах планеты необходим эволюционный шаг вперед. В докладе Брунтланн отмечалось, что «традиционные формы национального суверенитета все чаще сталкиваются с проблемами, вызванными реалиями экологической и экономической взаимозависимости»[39]. Как пишет Стиглиц в книге «Глобализация: тревожные тенденции»,

сегодня благодаря снижению транспортных и коммуникационных расходов, а также устранению барьеров для свободной торговли товарами, услугами и капиталом мы имеем дело с «процессом "глобализации", аналогичным более ранним процессам формирования национальных экономик». «К сожалению, — продолжает бывший главный экономист Всемирного банка, — у нас нет подотчетного народам мирового правительства, которое контролировало бы процесс глобализации так же, как национальные правительства руководили процессом национализации»[40].

Однако именно это необходимо для создания устойчивой цивилизации на нашей планете. *Решающей особенностью* новой Великой трансформации, которая рождается сегодня, должно стать продолжение процесса формирования государств, описанного Поланьи, *на глобальном уровне.* В ситуации, сложившейся после Первой мировой войны, лаконично отмечает Поланьи, единственным разумным вариантом было бы «создание международного порядка, наделенного организованной властью, которая превалирует над национальным суверенитетом»[41]. Эта задача стоит перед человеком и сегодня.

Примечания

[1] URL: https://data.footprintnetwork.org

[2] *Meadows D., Meadows D., Randers J., Behrens III W. W.* The Limits to Growth. New York: Universe Books, 1972. P. 23

[3] *Zittel W., Zerhusen J., Zerta M., Arnold N.* Fossile und Nukleare Brennstoffe — die künftige Versorgungssituation / Ed. E. Watch Group. Berlin, 2013. P. 14.

[4] International Energy Agency. Coal 2021. Analysis and Forecast to 2024. 2021.

[5] *Welsby D., Price J., Pye S., Ekins P.* Unextractable Fossil Fuels in a 1.5 °C World // Nature. 2021. No. 597 (7875). P. 230–234.

[6] Oil Change International. Planet Wreckers: How Countries' Oil and Gas Extraction Plans Risk Locking in Climate Chaos. September 2023.
URL: https://oilchange.org

[7] *Meadows D., Randers J., Meadows D.* Limits to Growth. The 30-Year Update. 1st ed. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing, 2004. P. xvi.

[8] *Winter M.* Ende eines Traums. Stuttgart: Metzler, 1993. P. 298.

[9] *Saage R.* Utopieforschung. Eine Bilanz. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1997. P. 96.

[10] *Winter M.* Ende eines Traums. P. 297–298, 299.

[11] State of the World 2012: Moving Toward Sustainable Prosperity / Ed. Worldwatch Institute. Washington, D.C.: Island Press, 2012. P. 24.

[12] *Mill J. S.* Principles of Political Economy / Ed. W. J. Ashley. 7th ed. London: Library of Economics and Liberty, 1909 [1848]. Book IV. Ch. VI. § 1.
URL: www.econlib.org

[13] Remarks of Robert F. Kennedy at the University of Kansas. John F. Kennedy Presidential Library & Museum. 18 March 1968. URL: www.jfklibrary.org

[14] *Jackson T.* Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet. Paperback. London; Washington: Earthscan, 2011. P. 5.

[15] United Nations. 2011. Happiness: towards a holistic approach to development. Resolution of the UN General Assembly 65/309.

[16] World Happiness Report / Eds. J. Helliwell, R. Layard, J. Sachs. The Earth Institute. 2012. P. 3–4. URL: www.worldhappiness.report

[17] World Happiness Report / Eds. J. Helliwell, R. Layard, J. Sachs. The Earth Institute. 2012. P. 3–4. URL: www.worldhappiness.report

[18] Такую формулу содержит и японская конституция 1947 года.

[19] *Clifton J.* Blind Spot. The Global Rise of Unhappiness and How Leaders Missed It. Washington, D.C.: Gallup Press, 2022. P. 5–8, 28–37.

[20] *Inglehart R.* Democracy and Happiness: What Causes What? // Happiness, Economics and Politics: Towards a Multi-Disciplinary Approach / Eds. A. K. Dutt, B. Radcliff. Edward Elgar, 2009. P. 269.

[21] Resilient people, resilient planet: a future worth choosing. Report of the High-level Panel of the Secretary-General on Global Sustainability / Ed. United Nations High-level Panel on Global Sustainability. A/66/700. 2012. P. 7.

[22] *Meadows D., Meadows D., Randers J.* Beyond the Limits. Chelsea Green, 1992. Ch. 7.

[23] *Weizsäcker E. U. von, Hargroves K., Smith M.* Faktor Fünf. Die Formel für nachhaltiges Wachstum. München: Droemer Knaur, 2009.

[24] German Advisory Council on Global Change. World in Transition: A Social Contract for Sustainability. Berlin: WBGU, 2011. P. 189–190, 203.

[25] Ibid. P. 91.

[26] d. A Social Contract for Sustainability. Press release. 7 May 2011. URL: www.wbgu.de

[27] Potsdam Memorandum. Main Conclusions from the Symposium «Global Sustainability: A Nobel Cause». Potsdam, 8–10 October 2007.

[28] *Raskin P., Banuri T., Gallopín G., Gutman P., Hammond A., Kates R., Swart R.* Great Transition. The Promise and Lure of the Times Ahead. A report of the Global Scenario Group. Boston, MA: Stockholm Environment Institute, 2002. P. 14–15.

[29] *Raskin P.* Which Future Are We Living In? Great Transition Initiative, November 2022. URL: https://greattransition.org

[30] *Polanyi K.* The great transformation: the political and economic origins of our time / Foreword by J. Stiglitz. Boston, MA: Beacon Press, 2001. P. xiii.

[31] *Polanyi K.* The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time. Boston, MA: Beacon Press, 2001. P. 78.

[32] Ibid. P. 145.

[33] Ibid. P. 67–68, 69.

[34] Ibid. P. 45–47.

[35] Ibid. P. 80.

[36] Ibid. P. 22, 42.

[37] Ibid. P. 248.

[38] *Herlyn E. L. A., Radermacher F. J.* Ökosoziale Marktwirtschaft: Ideen, Bezüge, Perspektiven. FAW/n Report, 2011. P. 3.

[39] Our Common Future. Annex to A/42/427 / Ed. World Commission on Environment and Development. 1987. Ch. 10. Point 1.

[40] *Stiglitz J. E.* Globalization and Its Discontents. W. W. Norton & Company, 2003. P. 21.

[41] *Polanyi. P.* 43.

13

Финансовые кризисы, противодействие глобальному дерегулированию и скрытые триллионы

Актуальность «двойного движения» и эмансипации

Интерес к Карлу Поланьи связан не только с проблематикой устойчивого развития, которая в контексте описанного им «двойного движения» сегодня приобрела ключевое значение. Современность трудов Поланьи, по мнению таких исследователей, как социолог из Дублина Роналдо Мунк или философ и феминистка Нэнси Фрейзер, преподающая в Нью-Йорке, проистекает, скорее, из того факта, что рыночные силы вновь освобождены от ограничений. Реформы, проведенные при премьер-министре Великобритании Маргарет Тэтчер (1925–2013) и президенте США Рональде Рейгане (1911–2004) в 1980-х годах, стали началом волны дерегулирования, которая привела после окончания холодной войны и краха «реально существовавшего» в странах советского блока социализма к формации, названной глобализированным «турбокапитализмом». Символической кульминацией стала отмена в США в 1999 году закона Гласса — Стиголла, введенного в рамках «Нового курса» в 1933 году для сохранения разделения между коммерческим и инвестиционным банковским делом.

По мнению советника правительства США Эдварда Люттвака (род. 1942), популяризировавшего термин «турбокапитализм» в одноименной книге, протесты против конференции ВТО в Сиэтле были восстанием против «неограниченной рыночной экономики». «Капитализм 1990-х, — резюмирует Люттвак, — совершенно отличается от предыдущих десятилетий. Именно поэтому я придумал термин “турбокапитализм”. Он описывает полностью дерегулированный, совершенно свободный рынок, без каких-либо защитных барьеров»[1]. Эта характеристика, несомненно, преувеличена. Но, по крайней мере, можно с уверенностью сказать, используя модель

Поланьи, что «двойное движение» снова качнулось в сторону политики невмешательства. «То, что мы сегодня называем “неолиберализмом”, — писала Нэнси Фрейзер, — есть не что иное, как второе пришествие той самой веры XIX века в “саморегулируемый рынок”, которая развязала капиталистический кризис, описанный Поланьи»[2]. По ее словам, ситуация настолько схожа, что можно говорить о Второй великой трансформации. Фрейзер подчеркивала, что противопоставление Поланьи «хороших встроенных рынков» «плохим невстроенным рынкам» слишком упрощено. Суть в том, чтобы признать и подвергнуть сомнению каждую форму угнетения независимо от того, коренятся ли ее корни в экономике или обществе, в рыночном либерализме или государственном интервенционизме. Поэтому борьбу за освобождение и более справедливое общество нельзя втиснуть в модель «двойного движения» Поланьи. Капиталистический кризис, утверждала она, следует понимать как трехсторонний конфликт между рыночными силами, социальным регулированием и освобождением. Скатывание к авторитаризму и тоталитаризму — это опасность, которую, учитывая исторический опыт, следует иметь в виду и всегда остерегаться.

Финансовые кризисы и национал-популизм

Тезис о тенденции «разрозненных рынков» к самоуничтожению и связанному с этим социальному краху, постулированный Поланьи, по-видимому, получил подтверждение во время мирового финансового кризиса 2007–2009 годов и его долгосрочных последствий. Столкнувшись с непредсказуемостью и угрозой краха *международной* финансовой системы, правительства и центральные банки сочли себя вынужденными предпринять масштабное вмешательство и поддержать финансовые учреждения и другие компании, признанные «слишком большими, чтобы обанкротиться». Первоначально созданный для борьбы с азиатским финансовым кризисом 1997–1998 годов форум министров финансов ведущих

экономик мира «Большой двадцатки» был модернизирован для координации международного подхода на уровне глав государств и правительств. Частные коммерческие риски, которым подвергались финансовые учреждения и их владельцы, были переложены на общество в целом. В условиях жесткой рыночной экономики соответствующие учреждения были бы вынуждены объявить о своей несостоятельности, как это сделал банк Lehman Brothers.

Согласно данным Международного валютного фонда, к августу 2009 года страны «Группы двадцати» обещали произвести вливания капитала на общую сумму 1160 млрд долларов США и предоставили гарантии на сумму до 4638 млрд долларов. Это составляет 2,2 и 8,8% ВВП всех государств — членов «Группы двадцати» за 2008 год соответственно. Данные МВФ также показывают, что фактически предоставленные к тому моменту суммы составили 446 млрд долларов в виде вливаний капитала и 366 млрд долларов в виде кредитов и акций. Хотя финансовые институты и их владельцы были спасены, финансовый кризис, за который они были частично ответственны, спровоцировал самый сильный с 1929 года обвал фондового рынка и глобальный экономический спад, получивший название Великой рецессии. Это привело к резкому падению объема мировой торговли в течение нескольких лет, потере рабочих мест и продолжающейся безработице для многих миллионов людей.

Отрицая легитимность «Группы двадцати», Даниэле Аркибуджи писал: «…немыслимо, чтобы проблемы простого человека решались на саммитах, проводимых вне рамок демократической логики». Глобальные финансовые институты должны находиться под пристальным вниманием «непосредственно избранного мирового парламента», утверждал он далее, упомянув и предложение о создании в ООН Экономического совета безопасности[3]. Во многих странах после кризиса в силу множества различных факторов усилился национал-популизм. В целом масштабное социально-экономическое воздействие финансового кризиса, несомненно, привело к

подрыву доверия к государственным институтам, росту общественного недовольства основными политическими партиями и политической поляризации.

Популистам удалось использовать антиэлитистские настроения, подогреваемые кризисом, особенно в свете государственной помощи финансовым институтам, а также потому что представители элиты не были привлечены к ответственности за сыгранную ими роль в экономическом кризисе. Например, штрафы и санкции, наложенные на финансовую отрасль в США, подлежали налоговому вычету, а администрация Барака Обамы (род. 1961) не выдвинула никаких уголовных обвинений[4]. «Популистская волна, охватившая мир», оценивается некоторыми авторами как «самая большая цена кризиса»[5]. Исследование почти 100 финансовых кризисов и более 800 национальных выборов в 20 демократических странах с 1870 года показало, что наибольшую политическую выгоду от финансовых кризисов извлекают крайне правые партии. После кризиса доля голосов, отданных за правые партии, в среднем увеличивается более чем на 30%. Проправительственное большинство на политическом спектре, как правило, уменьшается, и управление становится сложнее по мере того, как антисистемные группы и партии получают представительство и влияние в законодательных органах[6]. Очевидно, отмечают авторы, очередной финансовый кризис «спровоцирует новый всплеск популизма» по всему миру[7].

Длящийся системный риск

Опасность наступления нового мирового финансово-экономического кризиса сохраняется. Федеральный президент Германии Хорст Кёлер (1943–2025), занимавший в течение четырех лет пост директора Международного валютного фонда, сетовал, что международные финансовые рынки превратились в «монстра, которого необходимо запереть»[8]. Хотя с тех пор прошло много лет, невозможно избавиться от впечатления, что «монстра» так и не удалось изолировать. Да,

велись разговоры о «возрождении государства» в свете попыток интервенционистской политики. Но принятые шаги представляли собой в основном экстренные меры по поддержанию статус-кво, а не программу искоренения систематических причин кризиса. Несмотря на все обещания, правительства в основном полагались на улучшение регуляторного надзора за финансовыми рынками. Но этого недостаточно.

Нил М. Барофски, занимавший до 2011 года пост независимого генерального инспектора Программы правительства США по выкупу проблемных активов, призванной поддержать нестабильные финансовые учреждения, выражал сожаление, что одна из главных целей регулирования, вызванного финансовым кризисом, а именно прекращение доминирования небольшого числа «системно значимых» банков, не была достигнута[9]. Напротив, по данным Всемирного банка, например, доля пяти крупнейших банков США в совокупных коммерческих банковских активах в 2007 году составляла 43,9%. Эта доля достигла пика в 56,3% в 2015 году и упала до 49,7% к 2021 году. По сравнению с началом мирового финансового кризиса это значительное изменение — 13%. В 2000 году тот же показатель составлял 28,1%[10]. Если эти крупнейшие банки попадают в трудное положение, они слишком велики, чтобы позволить им рухнуть, но в то же время слишком велики, чтобы их удалось спасти. Самые громкие банкротства банков со времен финансового кризиса указывают на тенденцию к возрастающей концентрации и вызывают опасения по поводу уязвимости финансовой системы после длительного периода количественного смягчения и низких процентных ставок[11]. После краха и закрытия Silicon Valley Bank и Signature Bank в 2023 году JPMorgan, один из крупнейших банков мира, получил разрешение приобрести обанкротившийся First Republic Bank. В свою очередь, Credit Suisse, банк, имеющий глобальное системное значение, получил разрешение на слияние с UBS (покупку со стороны UBS) при помощи кредитов и гарантий швейцарского правительства, что сделало новый конгломерат одним из 15 крупнейших банков мира.

Базельский комитет по банковскому надзору, орган Банка международных расчетов, принадлежащего более чем шестидесяти центральным банкам, разработал правила Базель III, которые постоянно обновляются и определяют среди прочего минимальные требования к наличествующему капиталу. Независимо от того, насколько эффективными могут считаться эти правила, некоторые полагают их недостаточными; быстрое и единообразное внедрение подобных международных стандартов оказалось крайне затруднительным. Хотя тридцать правительств, входящих в Базельский комитет, обязались внедрить их в ходе текущих международных переговоров, это положение не имело обязательной силы в соответствии с международным правом, и сроки регулярно переносились. Кроме того, теневые банки оказывают решающее влияние на финансовую систему уже в силу своего размера. Как утверждается, эти так называемые небанковские финансовые посредники либо поглощают, либо усиливают потрясения на рынках в зависимости от характера своей деятельности и общей ситуации на рынке[12].

По оценкам Совета по финансовой стабильности G20, объем небанковских финансовых посредников, представляющих риски финансовой стабильности, аналогичные банковским, в 29 юрисдикциях вырос с 32,3 трлн долларов США в 2007 году до 67,8 трлн в 2021 году[13]. По отношению к мировому валовому внутреннему продукту за этот период произошел рост примерно с 55 до 70%. Однако аргентинский экономист Виктор Бекер отмечает, что большая часть усилий по регулированию после кризиса была сосредоточена на традиционных банках и что «международная координация регулирования — это большая проблема». В частности, необходимо «не допустить, чтобы финансовые учреждения направляли свои наиболее рискованные операции в наименее регулируемые юрисдикции». Этот регулятивный арбитраж может в конечном итоге привести к концентрации наибольших рисков там, где регулирование слабее. Бекер также подчеркивает, что, несмотря на свою ключевую роль в «финансовом

кризисе», рейтинговые агентства остались «практически нетронутыми»[14]. Кроме того, стремительно развиваются рынки криптоактивов, и, вероятно, они станут дополнительным риском для стабильности мировой финансовой системы из-за своего размера, волатильности и растущей интеграции с традиционными финансами[15]. Многочисленные банкротства в этом секторе, в частности крах мошеннической криптовалютной биржи FTX в 2022 году, продемонстрировали некомпетентность регуляторов. В целом системные черты, приведшие к мировому финансовому кризису, по-видимому, сохраняются, а условия, возможно, даже ухудшились. Вероятно, финансовые системы снова окажутся на грани краха, это лишь вопрос времени. Это отнюдь не благоприятная перспектива для демократии.

Вмешательство государства в целях стабилизации финансовой системы

Государственное вмешательство для стабилизации финансового сектора — не исключительное явление, вызванное мировым финансовым кризисом, а обычная практика, существующая уже несколько десятилетий. В этом свете предполагаемое отступление государства и наступление свободного рынка — миф. Государство всегда вмешивалось в работу рынка, чтобы помочь инвесторам. Исследования показывают, что в период с 1970 по 2017 год произошел 151 системный банковский кризис в 118 странах, во время которых налогоплательщики в среднем выделили невероятную сумму в 3,3% ВВП для стран с высоким уровнем дохода и 9,6% для стран с низким и средним уровнем дохода на оплату государственных интервенций по поддержанию финансовой стабильности. Рост государственного долга, связанный с кризисом, в среднем достигает 21,1% ВВП в странах с низким и средним уровнем дохода и 16,4% в странах с высоким уровнем дохода. Это влечет за собой отвлечение имеющихся государственных ресурсов от использования в целях производства, поскольку

большая доля доходов должна быть направлена на обслуживание долга. Правительства также прибегали к предоставлению гарантий по банковским обязательствам в ошеломляющих размерах[16].

Как подчеркнул Джефф Фокс (род. 1936) из Института экономической политики в Вашингтоне, громкие финансовые кризисы 1990-х годов в Мексике, Таиланде, Бразилии, Боливии, Южной Корее, Индонезии, России и Аргентине закончились тем, что крупные инвесторы были защищены государственными пакетами помощи, в то время как остальное общество было оставлено «на произвол жестоких законов спроса и предложения». Эта искаженная модель свободной рыночной экономики, по мнению Фокса, была не чем иным, как «социализмом для богатых»[17]. Но отличительной чертой мирового финансового кризиса было не только его зарождение в США, центре системы, но и опасность коллапса международной системы, потребовавшая одновременного масштабного вмешательства по всему миру для его предотвращения. Ввиду тесной глобальной взаимосвязи финансовых систем все менее вероятно, что кризисы можно будет ограничить локальными границами. «В отсутствие надлежащей политики, — писал МВФ, — высокоинтегрированные экономики по-прежнему подвержены пагубным трансграничным перетокам»[18]. Вся мировая финансовая система стала интегрированной и нестабильной.

Финансовая система как «глобальное общественное благо»

Еще до мирового финансового кризиса Международная целевая группа по глобальным общественным благам, созданная по инициативе Швеции и Франции под совместным руководством бывшего президента Мексики Эрнесто Седильо (род. 1951) и Тиджане Тиама (род. 1962) из Кот-д'Ивуара, назвала «укрепление международной финансовой стабильности» одним из *приоритетных глобальных общественных*

благ наряду с пятью другими, такими как борьба с изменением климата и профилактика инфекционных заболеваний, укрепление международной торговой системы и достижение мира и безопасности. В отличие от глобальных общих благ (или ресурсов), которые существуют на планете в силу природы, «глобальные общественные блага», как определяет их эта целевая группа, представляют собой важные политические цели, достижение которых отвечает общим международным интересам, приносит пользу всем государствам и людям и требует эффективного международного сотрудничества. По определению, они не могут быть достигнуты и поддерживаться странами по отдельности.

Препятствия, которые мешают управлению глобальными общими благами, также мешают любым попыткам обеспечить предоставление глобальных общественных благ, таких как стабильная финансовая система. Правительствам сложно согласовывать далекоидущие меры регулирования и координирования из-за различий в национальных интересах. Готовность правительств подчиняться обязательным правилам ограниченна. Поскольку все получают выгоду от общественного блага, возникает стимул действовать как «безбилетный пассажир», откладывая или перекладывая на других необходимые инвестиции и усилия по его поддержанию. Соблюдение согласованных правил затруднено. Система предоставления или поддержания общественного блага может быть нарушена, если хотя бы одна из участвующих сторон, самое слабое звено, не соблюдает правила. Международная целевая группа обнаружила, что «основная проблема» — это соблюдение принципа национального суверенитета. «Основные препятствия, — говорится в докладе целевой группы, — объясняются тем, что для международной сферы характерно преимущественно добровольное взаимодействие между суверенными государствами»[19]. Здесь также все сводится к отсутствию системы мирового права, которая позволяла бы эффективно и легитимно осуществлять глобальное регулирование.

Анархическая система международного права

Всю систему международного права можно описать в терминах, аналогичных характеристике разобщенного рынка. Homo oeconomicus, стремящийся — в доктрине невмешательства (laissez-faire) — к максимальной выгоде, в международном праве приравнивается к суверенному государству, ищущему преимущества. В конечном счете суверенное государство озабочено геополитическими интересами, то есть достижением позиции силы по отношению к соперничающим государствам. Это включает в себя контроль над территорией и ресурсами, подкрепленный военной силой — классическим инструментом геополитики, но современность вносит свои коррективы. Соперничество между промышленно развитыми странами все чаще разыгрывается не на поле боя, а в экономике. В сферу, которую Люттвак называет «геоэкономикой», государства вмешиваются, чтобы поддержать определенные отрасли промышленности и компании, будь то для укрепления рыночного доминирования, для защиты от нежелательной конкуренции или поддержки завоеваний на новых рынках. «Даже когда нет мысли о военной конфронтации, — пишет Люттвак, — даже когда государства сотрудничают, казалось бы, самым дружественным образом, они по своей сути враждебны друг другу»[20].

После окончания холодной войны влиятельный политолог Кеннет Уолтц (1924–2013), известный в сфере международных отношений как теоретик-основатель неореализма, писал, что, несмотря на перемены, «базовая структура международной политики продолжает оставаться анархической». «Каждое государство, — утверждал Уолтц, — самостоятельно заботится о себе, сотрудничает ли оно с другими или нет. Лидеры государств и их последователи обеспокоены своим положением, то есть позициями по отношению друг к другу»[21]. Джордж Сорос развил эту идею. Доктрина геополитики, писал он, «имеет некоторое сходство с доктриной невмешательства в том, что в обеих личный интерес рассматривается как

единственная реалистичная основа для объяснения или прогнозирования поведения субъекта. С точки зрения принципа невмешательства субъект — это отдельный участник рынка; с точки зрения геополитики — государство. С обоими тесно связана вульгарная версия дарвинизма, согласно которой выживание наиболее приспособленных — это закон природы». По его мнению, идея о том, что государство должно представлять интересы своих граждан, а не быть самоцелью, в мире геополитики не существует. По словам Сороса, «геополитический реализм можно рассматривать как перенос доктрины невмешательства в международные отношения с той лишь разницей, что действующие лица здесь государства, а не отдельные лица или бизнес-единицы»[22]. Мы хотели бы раскрыть эту тему дальше. Ведь если в анализе Поланьи государство должно осуществлять вмешательство для контроля над разобщенным рынком, то в нашей аналогии именно возможность вмешательства со стороны *мирового государства* отсутствует в международном праве.

Либерализм, принцип невмешательства и проблема мирового государства

Впрочем, следует отметить — от имени классических сторонников принципа невмешательства, — что проводимая здесь параллель с геополитикой и международным правом искажает и урезает их аргументацию в важных аспектах. В доктрине невмешательства речь идет именно о том, что государство *не должно* вмешиваться в экономические дела, например не должно поддерживать отдельные отрасли или компании. Более того, принцип невмешательства означает для адептов не *отсутствие* высшей государственной власти, как это имеет место в анархическом международном порядке, а именно ее *ограничение* конкретными задачами. Конечно, государство должно по возможности избегать вмешательства в работу рынка, но его активное участие в обеспечении мира, свободы и собственности принимается как должное. Так,

государство должно быть способно обеспечивать мирное человеческое сотрудничество и соблюдение общих правил, когда это необходимо.

«Либерализм — это не анархизм и не имеет к нему никакого отношения», — заявил влиятельный экономист Людвиг фон Мизес (1881–1973) в 1927 году в своем труде «Либерализм». Последнее в равной степени относится к международному порядку. Догма международного права, гласящая, что «каждое государство суверенно» и представляет собой «высшую и последнюю инстанцию», была анафемой для сторонников всемирной свободной торговли и движения (laissez-faire et laissez-passer). Либерализм, как пытался разъяснить Мизес, это «политическая концепция, охватывающая весь мир, и те же идеи, которые надлежит реализовать в ограниченной области, полагаются справедливыми и для более широкой сферы мировой политики. Если либерал проводит различие между внутренней и внешней политикой, он делает это исключительно в целях удобства и классификации, чтобы разделить обширную область политических проблем на основные типы, а не потому, что он считает, будто для каждого из них справедливы разные принципы». Осознавая, что недостаточно обеспечить мир внутри государства, либерализм требует, «чтобы политическая организация общества расширялась до тех пор, пока она не достигнет своей кульминации в *мировом государстве, объединяющем все нации на равноправной основе*» (курсив авт.)[23].

Фридрих фон Хайек (1899–1992), лауреат Нобелевской премии по экономике, один из важнейших представителей австрийской экономической школы (наряду с Мизесом) и, по мнению некоторых авторов, пионер неолиберализма, в книге 1944 года «Дорога к рабству» ясно призвал к мировому *федералистскому* порядку с «наднациональной властью». Международная политическая власть должна быть наделена четко очерченными и полностью реализуемыми полномочиями, включая право «держать экономические интересы под контролем, а в конфликте между ними — выступать

беспристрастным арбитром». Она должна иметь право применять по отношению к государствам набор правил, чтобы «удерживать различные нации от действий, наносящих ущерб их соседям». Хайек считал, что федерализм — это «не что иное, как применение демократии к международным делам, единственный до сих пор изобретенный человеком метод мирных перемен. Но это демократия с определенно ограниченными полномочиями». «При разумном применении, — писал он, — федеративный принцип организации действительно может оказаться наилучшим решением некоторых сложнейших мировых проблем»[24]. Таким образом, разногласия, даже среди сторонников правильно понятой формы невмешательства, касаются не столько вопроса о том, *должно ли* существовать мировое государство, сколько его формы, устройства и обязанностей.

Всемирная гонка дерегулирования

То обстоятельство, что страны постоянно находятся в состоянии «неограниченной конкуренции» друг с другом, является огромным преимуществом для радикальных сил свободного рынка. Стоило только принципам дерегулирования быть реализованными в нескольких странах, как международная конкуренция стимулировала «самоподдерживающуюся гонку дерегулирования». Что определяет эту «гонку на дно»? Компании и капитал находятся в поиске наиболее благоприятных условий. Подобная конкуренция оказывает давление на заработную плату, социальное обеспечение, экологические стандарты, права трудящихся и фискальную политику. Колумнист The New York Times и сторонник глобализации Томас Л. Фридман (род. 1953) писал в ставшей бестселлером книге «Lexus и олива: понимая глобализацию» о «золотой смирительной рубашке», созданной Тэтчер и Рейганом. Метафора смирительной рубашки Фридмана описывает принципы, которым страна должна следовать в глобализированной экономике, чтобы получать кредиты и привлекать

капиталовложения: «Чтобы вписаться в золотую смирительную рубашку, страна должна либо принять, либо выглядеть движущейся к следующим "золотым правилам": сделать частный сектор основным движителем экономического роста, поддерживать низкий уровень инфляции и стабильность цен, сокращать размер государственной бюрократии, придерживаться как можно более сбалансированного бюджета, если не профицита, отменять или снижать тарифы на импортные товары, устранять ограничения на иностранные инвестиции, избавляться от квот и внутренних монополий, увеличивать экспорт, приватизировать государственные предприятия и коммунальные службы, дерегулировать рынки капитала, сделать свою валюту конвертируемой, открыть отрасли экономики, рынки акций и облигаций для прямой иностранной собственности и инвестиций, дерегулировать экономику, чтобы способствовать максимальной внутренней конкуренции, ликвидировать коррупцию в правительстве, субсидии и "откаты", открыть свои банковские и телекоммуникационные системы для частной собственности и конкуренции и позволить гражданам выбирать из множества конкурирующих пенсионных вариантов, иностранных пенсионных и взаимных фондов»[25].

Фридман называет смирительную рубашку «золотой», потому что только эта программа, по его мнению, теперь способна генерировать экономический рост. Политика, утверждал он, стала всего лишь техническим навыком, призванным реализовать программу, требуемую рейтинговыми агентствами, инвестиционными фондами, спекулянтами и другими рыночными силами. В этих требованиях их поддерживают Международный валютный фонд и Всемирный банк, которые предоставляют кредит только при выполнении связанных условий.

По сути, это программа, которая ослабляет и тормозит демократию, по словам Рэймонда Бейкера (род. 1935), президента-основателя Global Financial Integrity. Дело в том, писал он, что в ходе этого процесса за последние полвека

«капитализм создал средства, с помощью которых триллионы и триллионы долларов, евро, фунтов стерлингов и других богатств могут перемещаться и утаиваться вне поля зрения и контроля центральных банков, налоговых органов, правоохранительных органов и международных институтов. Благодаря такому уровню финансовой секретности, который теперь доступен капиталистическим операциям и доминирует над ними, богатства неумолимо растут, ускоряя «экономическое неравенство», которое, в свою очередь, подрывает демократические основы общества и разрушает общественный договор. «Восстановление баланса между капитализмом и демократией, — продолжал он, — наряду с изменением климата, это самая сложная и важная задача, стоящая перед миром в XXI веке»[26].

Налоговые гавани и анонимные офшорные компании

Как отмечал британский журналист Николас Шэксон (род. 1966) в книге «Острова сокровищ», налоговые убежища — это стержень свободной глобальной экономической и финансовой системы. Налоговые убежища — это суверенные государства или территориальные юрисдикции, регулируемые международным правом, которые привлекают бизнес, помогая людям или компаниям «обходить правила, законы и предписания других юрисдикций»[27]. Они предлагают высокий уровень конфиденциальности и приватности, низкое или даже нулевое налогообложение, а также политику невмешательства со стороны местных властей.

Около двух третей мировой торговли осуществляется компаниями, работающими на международном уровне. Присутствие в офшорных зонах позволяет таким транснациональным компаниям практически по своему усмотрению выбирать, используя практику номинального внутреннего учета, место, где прибыли и убытки подлежат налогообложению или вычету из налогооблагаемой базы, — этот прием

полностью законен. В сочетании с использованием холдинговых компаний, зарегистрированных в налоговых убежищах, которым передаются права на бренды или другие формы интеллектуальной собственности, это часто позволяет достичь снижения налоговых обязательств до минимально возможного уровня. Условия и финансовые услуги, предлагаемые во многих налоговых убежищах, играют важную роль, например при отмывании денег и коррупции, для преступных организаций, действующих на глобальном уровне. Они обслуживают незаконные доходы как ключевую часть своего бизнеса. Невозможно исключить, что именно такие денежные потоки спасли финансовую систему во время финансового кризиса. Глава Управления ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН), итальянский экономический эксперт Антонио Мария Коста (род. 1941) заявил изданию The Observer, что в разгар кризиса в финансовую систему было введено и таким образом отмыто почти 350 миллиардов долларов США, полученных от наркоторговли и другой незаконной деятельности. По его словам, для некоторых банков, оказавшихся на грани краха, это был единственный доступный в то время источник ликвидного капитала[28].

Сказанное относится не только к изолированным территориям, таким как Каймановы острова в Карибском море (население 50 000 человек), одному из четырнадцати британских заморских владений и одновременно одному из крупнейших финансовых центров, которые, по существу, пренебрегают остальным миром. «Важнейшие налоговые убежища — это не экзотические острова с пальмовыми рощами, как многие думают, а одни из самых могущественных стран мира», — сообщает Шэксон. Мировая офшорная система включает в себя около шестидесяти теневых финансовых центров, организованных в сеть сфер влияния и контролируемых кругами в Великобритании и США. Важная роль, которую сыграли Рейган и Тэтчер в проекте глобализации, хорошо известна. Гораздо меньше внимания уделяется этим теневым финансовым центрам, «молчаливым воинам глобализации, которые

заставляют национальные государства, богатые и бедные, конкурировать через них и в процессе прорубают себе дорогу сквозь их налоговые и нормативные системы и правила, хотят они того или нет»[29].

Во время проведения важного исследования было выявлено 24 так называемых офшорных финансовых центра (ОФЦ), которые «привлекают и удерживают иностранный капитал», в том числе Британские Виргинские Острова, Каймановы Острова, Гибралтар, Гонконг, Джерси, Лихтенштейн, Люксембург и Мальта. Кроме того, исследователи выявили небольшую группу из пяти стран, которые имеют ключевое значение в качестве «проводников ОФЦ», «обеспечивающих перевод капитала без налогообложения»: Нидерланды, Великобритания, Ирландия, Сингапур и Швейцария[30].

Решающая роль, которую налоговые убежища играют в этой «разрушительной налоговой конкуренции», была обозначена в новаторском отчете ОЭСР в 1998 году. Одна из проблем — уклонение от уплаты налогов. Чтобы было легче отслеживать уклонистов от уплаты налогов и повысить прозрачность финансовой системы, был разработан стандарт двустороннего обмена информацией, который должен применяться «по запросу» и включать налоговые убежища. Но эти усилия, к которым с 2009 года подключились саммиты «Большой двадцатки», подвергались насмешкам со стороны многих наблюдателей, несмотря на такие важные инициативы, как Конвенция ОЭСР о взаимной административной помощи по налоговым делам, облегчающая заключение двусторонних договоров. По словам Шэксона, налоговый орган, запрашивая информацию, обычно должен заранее достаточно точно знать, какие именно сведения ему нужны. Для Шэксона это просто видимость реформ. В любом случае, если лис объявил, что улучшил охрану курятника, к этому всегда следует относиться с большой долей скептицизма[31]. Авторы нескольких исследований сходятся во мнении, что мозаика двусторонних соглашений об обмене информацией в конечном итоге не принесет значимых результатов. Вместо этого

необходим «большой взрыв»: *герметичное глобальное соглашение*[32]. Чтобы успешно справиться с офшорной системой, со связанными с ней процессами отмывания денег, с коррупцией и уклонениями от уплаты налогов, необходимо решить и проблему анонимных компаний-пустышек (фиктивных компаний).

Несколько масштабных утечек внутренних документов поставщиков офшорных услуг, в частности так называемые «Панамское», «Райские» и «Пандорское» досье, опубликованные в 2016, 2017 и 2021 годах соответственно, произвели большой резонанс в СМИ. Компании-пустышки, то есть компании, по которым невозможно отследить их истинных владельцев, стали одним из важнейших средств сокрытия и вывода активов. «Регулирование компаний-пустышек», как показало исследование, «представляет собой серьезную проблему для многих аспектов глобального управления». Несмотря на международные стандарты, подготовленные Группой разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег, чья «важнейшая роль» была признана в резолюции Совета Безопасности ООН 2019 года, они оказались неэффективными. Исследователей особенно удивил вывод о том, что именно базирующиеся в странах ОЭСР компании, предоставляющие услуги по регистрации юридических лиц, наименее строго применяют стандарты, направленные на борьбу с анонимными компаниями-пустышками: «Компании, предоставляющие услуги по регистрации юридических лиц в США, особенно в Делавэре, Индиане, Вайоминге и Неваде, одни из худших в мире»[33]. В докладе говорится: «Соединенные Штаты, наряду со Швейцарией и Сингапуром, входят в тройку стран, в наибольшей степени ответственных за финансовую секретность, согласно индексу финансовой секретности по версии Tax Justice Network за 2022 год. Далее в списке следуют Гонконг, Люксембург, Япония и крупнейшая экономика ЕС — Германия».

Европейский парламент немедленно создал комитет по расследованию скандала с «Панамским досье» и его последствий. В итоговом отчете среди прочего сделан вывод, что

некоторые государства — члены ЕС препятствуют борьбе с отмыванием денег, уклонением от уплаты налогов и уходом от налогообложения; в документе также содержится призыв к выработке единого международного определения понятиям «офшорный финансовый центр», «налоговая гавань» или «убежище для сохранения тайны»[34]. После публикации «Райских документов», связанных с офшорной юридической фирмой Appleby, в ноябре 2017 года Коалиция за финансовую прозрачность (Financial Transparency Coalition) отметила, что «эта последняя утечка демонстрирует, как продолжает процветать глобальная сеть налоговых убежищ и сохраняется обеспечиваемая ими секретность»[35].

Скрытые триллионы

Вред, наносимый офшорной системой, едва ли можно количественно оценить. Французский экономист Габриэль Цукман (род. 1986) подсчитал, что 8% финансового состояния всех домохозяйств, или 7,6 триллиона долларов США, хранятся в налоговых убежищах[36]. Согласно исследованию Цукмана и его коллег, основанному на данных, полученных из HSBC и Mossack Fonseca в ходе изучения «Панамских документов», сверхбогатые люди с чистым капиталом более 40 миллионов долларов США в среднем уклоняются от уплаты около 30% личных налогов[37]. Основываясь на макроэкономических данных, в более поздней статье подсчитали, что 36% прибылей транснациональных корпораций по всему миру переводятся в налоговые убежища[38].

В широко известной оценке, проведенной по заказу Tax Justice Network, Джеймс Генри, бывший главный экономист консалтинговой компании McKinsey, назвал офшорную систему «черной дырой мировой экономики». Только *финансовые активы*, хранящиеся частными лицами в налоговых убежищах, оцениваются им в 21–32 триллиона долларов США, что превышает годовой ВВП США. Около половины этой суммы принадлежит примерно 100 тысячам сверхбогатых

лиц со всего мира. Поскольку эти деньги, как правило, невозможно отразить в официальной статистике, данные переписей о распределении богатства искажаются. Неравенство сильнее, чем может отразить статистика. Что касается денег, перекачиваемых в налоговые убежища элитами развивающихся стран и инвестируемых преимущественно в активы, принадлежащие промышленно развитым странам, авторы исследования приходят к выводу, что развивающиеся страны фактически выступают чистыми кредиторами, поскольку частное богатство, выведенное за пределы их границ, значительно превышает их государственный внешний долг. «Проблема здесь, — писал Генри, — заключается в том, что активы этих стран принадлежат небольшому числу богатых людей, в то время как долги ложатся на плечи простых граждан из-за действий их правительств». Однако, добавляет он, сверхбогатые — это «одна из наиболее укоренившихся и защищенных групп интересов в обществе»[39].

Роль Парламентской ассамблеи ООН

Ввиду отсутствия полноценной системы мирового права с глобальным парламентом в центре Парламентская ассамблея ООН могла бы быть подходящим местом для начала расследований деятельности анонимных компаний-пустышек, схем уклонения от уплаты налогов, незаконных финансовых потоков и тому подобного, а также для определения мер реагирования в глобальном масштабе. Например, когда в 2012 году выяснилось, что ведущие банки и трейдеры, возможно, более двух десятилетий манипулировали процентной ставкой LIBOR в свою пользу, было предложено провести «глобальное независимое расследование»[40]. Этот труд могла бы взять на себя ПА ООН, функции которой не должны быть ограничены ролью наблюдателя, оказывающего политическое давление и стимулирующего общественное внимание во всем мире. Экспертная группа по международной финансовой отчетности, прозрачности и добросовестности (так

называемая группа FACTI), созданная председателями Генеральной Ассамблеи и Экономического и социального совета ООН, в итоговом, заключительном докладе за 2021 год отметила, что международные нормы в рассматриваемой области должны обладать «высочайшим уровнем легитимности», поскольку допускают возможность применения принудительных мер. Таким образом, переговоры о правилах, с одной стороны, основываются на всеобщем участии государств. Однако легитимность, с другой стороны, «не должна считаться исключительной прерогативой государств — она соотносится с вопросом, насколько легитимными считают правила и стандарты граждане мира»[41]. Очевидный способ обеспечить это — предоставить гражданам право голоса в процессе нормотворчества через выборный представительный орган.

Формирование всемирного государства и цель контрдвижения

В книге «Странная не-смерть неолиберализма» британский политолог Колин Крауч пишет, что задача состоит не в том, чтобы «объяснить, почему неолиберализм умрет после кризиса, а наоборот: как неолиберализм выходит из финансового краха более политически могущественным, чем когда-либо»[42]. Но это не так уж удивительно, если учесть, что контрдвижение сталкивается с проблемой нехватки инструментов политики мирового государства, которые могли бы противостоять силам рынка и мировой элиты. Контрдвижение фактически нейтрализовано, поскольку отсутствуют структуры мирового правительства, которые можно было бы использовать для учреждения эффективного в глобальном масштабе регулирования. Хотя инициативы, затрагивающие несколько стран, имеют определенное символическое воздействие, они не достигнут результатов на уровне системы, и это тем более верно в отношении усилий, предпринимаемых государствами в одностороннем порядке.

«Третья и в корне иная причина, по которой возрождение государства не рассматривается как простая стратегия реформ, — полагает Крауч, — заключается в том, что политическая власть остается в подавляющем большинстве привязанной к уровню национального государства». Это сопряжено не только с проблемами исполнения функций подлинно «общественной» силы на мировой арене, но и с тем, что политические партии и правительства продолжают «определять свои интересы в национальных категориях». Крауч утверждал, что в условиях глобальной экономики такой подход нереалистичен[43].

В конечном итоге, как мы уже видели на примере перехода к устойчивой экономике, контрдвижению придется содействовать процессу формирования глобального государства, подразумевающему создание системы мирового права. Например, основополагающий принцип, на котором зиждется офшорная система, — это принцип суверенитета государств и соответствующих территориальных юрисдикций. Свобода, которой пользуются эти страны, подрывать по своему усмотрению глобальную фискальную, экономическую и финансовую систему должна быть поставлена под сомнение. Борьба с офшорной системой, по мнению Шэксона, требует «международной перспективы для создания новых форм международного сотрудничества»[44].

«Конструктивное контрдвижение, — писал канадский экономист Майрон Франкман в замечательной книге о мировом федерализме, — должно содержать в своей повестке серьезное и своевременное рассмотрение перспектив демократических институтов на мировом уровне, а также создание и укрепление систем на более низких уровнях»[45]. Некоторые критики глобализации сочтут этот шаг трудным, поскольку движение выдвинуло на первый план широкую, фундаментальную оппозицию международным организациям, таким как ВТО, или форумам, таким как «Большая двадцатка», и характеризуется глубоким недоверием к государству. Но, сами не осознавая этого, критики приняли в качестве предпосылки

вульгарную неолиберальную концепцию международной системы. В программной речи на 50-й, юбилейной конференции Ассоциации международных исследований в Нью-Йорке в 2009 году президент МСА политолог Томас Г. Вайс задался вопросом, что случилось с некогда распространенной идеей федеративного мирового правительства. Вайс утверждал, что академическое сообщество должно снова серьезно рассмотреть эту идею. «Рынок, — проницательно заметил он, — не будет великодушно предоставлять нам глобальные институты, чтобы гарантировать достойное выживание человечества. В отношениях между государствами "невидимая рука" Адама Смита способствует решению проблем не больше, чем внутри государств»[46].

Примечания

[1] *Luttwak E.* Wenige Gewinner, viele Verlierer / Interv. D. H. Lamparter, F. Vorholz // Die Zeit. 9 December 1999. URL: www.zeit.de

[2] *Fraser N.* Marketization, Social Protection, Emancipation: Toward a Neo-Polanyian Conception of Capitalist Crisis // Business as Usual. The Roots of the Global Financial Meltdown / Eds. C. Calhoun, G. Derluguian. 281/2. New York University Press, 2011. P. 139.

[3] *Archibugi D.* The G20 Ought to Be Increased to 6 Billion // OpenDemocracy. 31 March 2009. URL: www.opendemocracy.net

[4] *Baker R. W.* Invisible Trillions. Oakland: Berrett-Koehler, 2023. P. 92.

[5] *Funke M., Schularick M., Trebesch C.* The Financial Crisis Is Still Empowering Far-Right Populists // Foreign Affairs. 13 September 2018.
URL: www.foreignaffairs.com

[6] Id. Going to Extremes: Politics after Financial Crises, 1870–2014 // CESifo Working Paper. 2015. No. 5553. URL: www.ifo.de

[7] Id. 2018. Ibid.

[8] Köhler nennt Finanzmärkte «Monster». 14 May 2008. URL: www.stern.de

[9] *Barofsky N. M.* Bungled Bank Bailout Leaves Behind Righteous Anger // Bloomberg. 22 July 2012. URL: www.bloomberg.com

[10] World Bank Group, Global Financial Development, DataBank, GFDD.OI.06: 5-bank asset concentration. Accessed 19 June 2024. 2021 latest year available. URL: https://databank.worldbank.org

[11] *Acharya V. V., Rajan R.* Quantitative Easing Left the Banking System Vulnerable // Barron's. 17 March 2023.
URL: www.barrons.com/articles/sbv-fed-qe-banking-crisis-22175ec0

[12] International Monetary Fund. 2023. Global Financial Stability Report. P. 60.

[13] Financial Stability Board. 2022. Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation. P. 30, 36.

[14] *Beker V. A.* Preventing the Next Financial Crisis. Routledge, 2021. P. 43–44, 85.

[15] Cf. Financial Stability Board. Assessment of Risks to Financial Stability from Crypto-Assets. 2022.

[16] *Laeven L., Valencia F.* Systemic Banking Crises Database II // IMF Economic Review. 2020. No. 68 (2). P. 308, 317, 321.

[17] *Faux J.* The Global Class War. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2006. P. 115–117.

[18] International Monetary Fund. Global Financial Stability Report: Restoring Confidence and Progressing on Reforms. Washington, D.C.: IMF, October 2012. Ch. 3. P. 1.

[19] International Task Force on Global Public Goods. Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Report of the Intl. Task Force on Global Public Goods. Stockholm, 2006. P. 18–19.

[20] *Luttwak E.* Turbo Capitalism. London: Orion, 1999. P. 128.

[21] *Waltz K. N.* The Emerging Structure of International Politics // Intl. Security. 1993. No. 18 (2). P. 59.

[22] *Soros G.* The Crisis of Global Capitalism. New York: Public Affairs, 1998. P. 215.

[23] *Mises L.* von. Liberalism. 3rd ed. Mises.org edition; Cobden Press. The Foundation for Economic Education, Inc. 2002. P. 37, 105, 148. Позже он сделал оговорку, продиктованную историей Второй мировой войны: id. Omnipotent Government: The Rise of the Total State and Total War. Auburn, Alabama: Liberty Fund. Ludwig von Mises Institute, 1944. P. 243.

[24] *Hayek F. A. von.* The Road to Serfdom. Routledge Classics, 2001. P. 238–239, 243.

[25] *Friedman T. L.* The Lexus and the Olive Tree. New York: Picador, 2000. P. 105.

[26] *Baker R. W.* Invisible Trillions. P. 1, 7.

[27] *Shaxson N.* Treasure Islands: Tax Havens and the Men Who Stole the World. London: Vintage, 2012. P. 8.

[28] *Syal R.* Drug money saved banks in global crisis, claims UN advisor // The Observer. 13 December 2009. URL: www.guardian.co.uk

[29] *Shaxson N.* Treasure Islands: Tax Havens and the Men Who Stole the World. P. 21, 24.

[30] *Garcia-Bernardo J. et al.* Uncovering Offshore Financial Centers: Conduits and Sinks in the Global Corporate Ownership Network // Scientific Reports 2017. No. 7 (1). P. 6246.

[31] *Shaxson N.* Treasure Islands: Tax Havens and the Men Who Stole the World. P. 36, 247–249.

[32] *Elsayyad M., Konrad K. A.* Fighting Multiple Tax Havens // Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, Working Paper. January 2011.
URL: www.tax.mpg.de; *Johannesen N., Zucman G.* The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown // American Economic Journal: Economic Policy. 2014. No. 6 (1). P. 65–91.

[33] *Findley M. G.* Global Shell Games: Experiments in Transnational Relations, Crime, and Terrorism. Cambridge University Press, 2014. P. 168–170.

[34] European Parliament. Report on the inquiry into money laundering, tax avoidance and tax evasion. A8-0357/2017. 16 November 2017.

[35] Financial Transparency Coalition. Paradise Papers reiterate need for a truly global response to crack down on tax haven abuses. 9 November 2017.
URL: www. financialtransparency.org

[36] *Zucman G.* The Hidden Wealth of Nations. University of Chicago Press, 2015. P. 34–36.

[37] *Alstadsaeter A., Johannesen N., Zucman G.* Tax Evasion and Inequality. 2017.

[38] *Tørsløv T., Wier L., Zucman G.* The Missing Profits of Nations // The Review of Economic Studies. 2022. No. 90 (3). P. 1499–1534.

[39] *Henry J. S.* The Price of Offshore Revisited // Tax Justice Network. July 2012. P. 3, 5.

[40] *Jennings P.* Letter to the Editor: Tilting the Power Balance Back towards Fairness // Financial Times. 3 July 2012. URL: www.ft.com

[41] United Nations. 2021. Financial Integrity for Sustainable Development. Report of the High Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda. P. 17. URL: https://factipanel.org

[42] *Crouch C.* The Strange Non-Death of Neoliberalism. Cambridge: Polity, 2011. P. Viii.

[43] Ibid. P. 173.

[44] *Shaxson N.* Treasure Islands: Tax Havens and the Men Who Stole the World. P. 31.

[45] *Frankman M. J.* World Democratic Federalism. New York: Palgrave Macmillan, 2004. P. 37–38.

[46] *Weiss T. G.* What Happened to the Idea of World Government? // International Studies Quarterly. 2009. No. 53. P. 253–271.

14

Всемирная валюта, глобальное налогообложение и фискальный федерализм

Потенциальные глобальные решения проблем, возникающих в фискальных, денежных и финансовых системах, неоднократно разрабатывались и предлагались. К таковым относятся предложения о глобальном налогообложении, международной координации налоговой политики (особенно в отношении корпораций) и создании мировой валюты. Глобальное налогообложение, в частности, рассматривается как важный механизм, обеспечивающий среди прочего реализацию глобальной фискальной политики и финансирование глобальных общественных благ. Демократический мировой парламент должен играть ключевую роль в разработке, проектировании и реализации этих проектов.

Всемирная валюта и всемирный центральный банк

Джон Стюарт Милль в 1848 году заметил, что считает «варварством», когда «независимые страны предпочитают утверждать свою национальность, имея к собственному неудобству и неудобству своих соседей свою особую валюту»[1]. Еще в 1860-х годах Франция выступила с серьезной инициативой по введению международной валюты, но идея была отвергнута Великобританией. Затем, во время Второй мировой войны, США и Великобритания работали над планами по созданию мировой валюты в рамках послевоенного планирования. В США она имела рабочее название Unitas, в то время как в Великобритании Джон Мейнард Кейнс работал над концепцией под названием Bancor. По сообщению лауреата Нобелевской премии по экономике Роберта Манделла (1932–2021), от намерения ввести мировую валюту отказались незадолго до решающей конференции союзников по валютным и финансовым вопросам в Бреттон-Вудсе в 1944 году. США

опасались потери суверенитета. «Нежелание США одобрить замысел глобальной валюты, — писал Манделл, — вписывается в историческую модель, согласно которой ведущая держава сопротивляется денежной реформе, которая может помешать международной роли ее собственной валюты»[2]. Тем не менее этот вопрос продолжает оставаться центре дебатов.

Так, спустя два месяца после крупнейшего краха фондового рынка в послевоенной истории, 19 октября 1987 года, журнал The Economist в своей заглавной статье постулировал, что следует стремиться к созданию мировой валюты, по крайней мере для использования крупнейшими промышленно развитыми странами между собой. Преимущества вскоре покажутся «неоспоримыми для всех, кроме валютных трейдеров и правительств»[3]. Десять лет спустя после азиатского финансового кризиса бывший председатель американского центрального банка, Федеральной резервной системы, Пол Волкер писал, что «если мы хотим иметь действительно глобализованную экономику, единая мировая валюта имеет смысл», поскольку «основные тенденции развития указывают в этом направлении»[4]. Во время позднейшего в истории мирового финансового кризиса главный экономический редактор Business Week Майкл Мандель задался вопросом, что произойдет в том весьма вероятном случае, когда разразится долларовый кризис, который Федеральная резервная система не сможет взять под контроль. Теоретически, по мнению Манделя, у этой проблемы только одно решение: «…глобальный центральный банк, обладающий высшими полномочиями эмитента денежных средств и регулятора мировой финансовой системы»[5].

Внешнее воздействие монетаристской политики: дилемма Триффина

Необходимость и организационная структура мировой валюты и мирового центрального банка продолжают оставаться предметом споров. Впрочем, одно кажется очевидным:

нынешняя система, в которой некая национальная валюта, доллар США, фактически служит мировой резервной валютой, несправедлива и неэффективна. Например, Китайская Народная Республика накопила валютные резервы в размере более трех триллионов долларов США и потенциально имеет еще три триллиона, которые скрыты от баланса центрального банка[6]. Правительство Китая опасается серьезного обесценивания своих долларовых резервов из-за инфляции или возможного краха доллара. Эта обеспокоенность усилилась, когда программа «количественного смягчения» Федеральной резервной системы, первоначально принятая во время финансового кризиса и позже возобновленная во время пандемии COVID-19, привела к значительному увеличению предложения долларов на рынке.

Глава Народного банка Китая Чжоу Сяочуань заявил в марте 2009 года, незадолго до саммита «Большой двадцатки» в Лондоне, что так называемая дилемма Триффина, описанная экономистом Робертом Триффином (1911–1993) в 1960-х годах, никуда не исчезла. Резюмируя, Сяочуань отметил, что страны, выпускающие резервные валюты, «могут либо не удовлетворить в полной мере спрос растущей мировой экономики на ликвидность, пытаясь снизить инфляционное давление внутри страны, либо создать избыточную ликвидность на мировых рынках, чрезмерно стимулируя внутренний спрос»[7]. Это свидетельствует о сильном внешнем влиянии денежно-кредитной политики в странах с важнейшими мировыми резервными валютами. Сказанное относится прежде всего к Соединенным Штатам, поскольку доллар, несмотря на двадцатилетнее падение курса, по-прежнему составляет почти 60% мировых валютных резервов и участвует почти в 90% валютных операций. Вторичные эффекты такой политики не обязательно одинаковы повсюду, и у центральных банков изначально мало возможностей их учитывать, поскольку мандат ЦБ ориентирован на внутренние цели. «Доллар не беспристрастное средство международного обмена, поскольку он представляет собой средство выдачи

кредита одному государству», — отметил Шарль де Голль (1890–1970) в 1965 году, будучи разочарован «асимметрией» Бреттон-Вудской финансовой системы[8]. Глобальной ликвидностью в конечном итоге необходимо управлять как глобальным общественным благом, а этого невозможно добиться посредством национальной валюты[9]. Поэтому, по мнению Сяочуаня и других наблюдателей, реформа международной валютной системы должна стремиться к созданию международной резервной валюты, отделенной от конкретных стран. Председатель 63-й Генеральной Ассамблеи ООН никарагуанец Мигель д'Эското Брокман (1933–2017) в 2008 году образовал экспертную комиссию по «реформам международной валютно-финансовой системы» под председательством Джозефа Стиглица. В докладе, представленном годом позже, комиссия заявила, что создание «новой мировой резервной валюты» — это идея, «время которой наступило»[10].

Войны валют и глобальная фрагментация

Правительство США ответило Китаю обвинением в поддержании искусственно низкого курса юаня в ущерб торговым партнерам Китая. Фактически денежно-кредитная политика — это важное оружие в геоэкономической конкуренции. Американский юрист и инвестиционный банкир Джеймс Рикардс (род. 1951), который был одним из ответственных разработчиков «учений экономической войны» в Пентагоне, написал в своей книге «Валютные войны» — бестселлере по версии The New York Times, — что программа количественного смягчения Федеральной резервной системы фактически равнозначна объявлению миру «валютной войны». Рикардс утверждал, что поток долларов спровоцировал рост инфляции в Китае, рост цен на продовольствие в Египте, спекулятивные пузыри в Бразилии и прежде всего девальвацию внешнего долга США наряду с другими преднамеренными или непредвиденными последствиями. Он писал, что высокопоставленные военные и сотрудники разведки признали,

что американское военное доминирование тесно связано с главенствующим положением доллара как *фактической* мировой резервной валюты. Международный спрос на доллары способствует, например, покрытию огромного дефицита внешней торговли США и финансированию американского бюджета, включая грандиозные военные расходы. По словам Рикардса, валютный вопрос теперь рассматривается как вопрос «национальной безопасности»[11].

Эта оценка была подтверждена на двухпартийных слушаниях в июне 2023 года, организованных Подкомитетом по национальной безопасности, незаконному финансированию и международным финансовым учреждениям Комитета по финансовым услугам палаты представителей США. На этих слушаниях основное внимание уделялось тому, как США могли бы сохранить «господство и превосходство» доллара и удержать «многочисленные преимущества», которые из этого вытекают[12].

Планы по отказу от доллара США вынашиваются уже давно, в частности Китаем, который все активнее продвигает использование юаня в качестве международной валюты. Резкое повышение процентных ставок в США, стремительно растущий курс доллара, а также геополитическая напряженность и резкий скачок цен на энергоносители и продовольствие после вторжения России в Украину в 2022 году вновь выдвинули на первый план дилемму Триффина. Санкции, введенные против России странами «Большой семерки» и другими в ответ на незаконную агрессию, включая заморозку резервных активов ЦБ России и отключение банков страны от глобальной платежной системы SWIFT, вынудили российское правительство заменить доллар США и евро в международных расчетах, причем юань впервые стал самой торгуемой валютой в стране в апреле 2023 года. Одновременно велись негромкие разговоры о возможном введении новой валюты для использования в торговле между странами БРИКС: Бразилией, Россией, Индией, Китаем и ЮАР.

Война России с Украиной привела к «внезапному сдвигу» в фундаментальных «геополитических тектонических плитах», который может привести к фрагментации мировой экономики на «отдельные экономические блоки с разными идеологиями, политическими системами, технологическими стандартами, трансграничными платежными и торговыми системами, а также резервными валютами», предупредил директор исследовательского департамента МВФ Пьер-Оливье Гуринша (род. 1967). В частности, по его словам, санкции в отношении активов центральных банков приведут к отходу от доллара, поскольку такая ситуация чревата для некоторых стран дополнительной «геополитической дилеммой Триффина»[13].

Развитие специальных прав заимствования МВФ

Расширение использования специальных прав заимствования (СПЗ) Международного валютного фонда часто обсуждается как потенциальный глобальный подход к созданию международной резервной системы, не привязанной к конкретной национальной валюте. Комиссия Брокмана изучала возможность создания «новой глобальной резервной системы», утверждая, что это можно сделать либо с нуля посредством нового института, либо «расширив существующие механизмы СПЗ, сделав их выпуск автоматическим и регулярным»[14].

СПЗ были созданы МВФ в 1969 году как актив, который должен был облегчить правительствам доступ к свободно конвертируемой иностранной валюте и, таким образом, помочь обеспечить ликвидность. СПЗ теперь оцениваются в соответствии со взвешенной корзиной валют, которая включает доллар США, евро, юань, иену и фунт стерлингов. Правительства, желающие обменять СПЗ на иностранную валюту или наоборот, уведомляют о своем намерении МВФ, который обеспечивает сопоставление запросов. Эти обмены добровольны. Однако если нет достаточного количества добровольных покупателей СПЗ, МВФ теоретически

может обязать участника, резервные позиции которого считаются достаточно сильными, предоставить соответствующую валюту в пределах установленной суммы. Подобного не происходило с 1987 года[15]. Марк Плант, эксперт Центра глобального развития, весьма точно охарактеризовал СПЗ как «механизм распределения резервов»[16].

МВФ распределяет СПЗ среди своих членов (участников) в соответствии с системой квот, которая должна отражать относительное положение каждой страны в мировой экономике. Исполнительный совет МВФ, представляющий государства-члены, принимал решение сделать это пять раз, и последние два распределения были самыми крупными: в 2009 году для повышения ликвидности во время финансового кризиса СПЗ были эквивалентны 250 миллиардам долларов США, а в 2021 году — 650 миллиардам, в частности для поддержки уязвимых стран в восстановлении после пандемии. В общей сложности стоимость существующих СПЗ составляет около одного триллиона долларов США. Это значит, что правительства в принципе согласились предоставить друг другу около 8% своего коллективного пула глобальных резервов (который равен почти 13 триллионам долларов США) в случае необходимости.

Распределение СПЗ не означает эмиссии «новых денег», и этот механизм отделен от кредитных операций МВФ. Тем не менее, если страна торгует СПЗ за твердую валюту, она может использовать эти инструменты по своему усмотрению, в том числе в бюджетных целях, что предполагает пересечение границы между фискальными и монетаристскими целями[17]. По словам колумбийского экономиста и бывшего министра финансов Хосе Антонио Окампо (род. 1952), «возможно, самой важной и простой реформой» было бы устранение различия между общими ресурсами МВФ и счетами СПЗ и «финансирование всех кредитных и иных операций МВФ посредством СПЗ, что тем самым сделает глобальную эмиссию денег аналогичной внутренней эмиссии центральными банками». Это включало бы отход от существующей

системы квот, потенциальное введение большего числа валют в корзину, разрешение более широкого использования СПЗ в частных транзакциях и создание замещающего счета, который позволил бы странам преобразовать существующие валютные резервы в «активы МВФ, номинированные в СПЗ»[18]. Кроме того, это могло бы сопровождаться периодическим распределением СПЗ «в соответствии с расширением международной торговли», как рекомендовал доклад ООН за 2010 год. Экспертная комиссия предложила регулярную или «контрциклическую» эмиссию СПЗ[19]. В документе МВФ, посвященном расширению использования СПЗ, утверждалось, что распределение может быть «обусловлено принятием политических мер, которые признаны целесообразными в соответствии с контрольными показателями». Среди прочего МВФ мог бы получить разрешение на размещение собственных кредитных инструментов, деноминированных в СПЗ. Такие ценные бумаги, как отмечалось в документе, в долгосрочной перспективе могут «стать зародышем мировой валюты»[20].

Этот «вариант далекоидущей реформы» был изучен Департаментом стратегии, политики и анализа МВФ, который отметил, что ограниченность СПЗ состоит в том, что они не валюта. В конечном итоге СПЗ или инструменты, деноминированные в СПЗ, необходимо будет конвертировать «в национальную валюту для большинства платежей или интервенций на валютных рынках, что усложнит их использование в транзакциях». Более того, стоимость СПЗ останется привязанной к национальным валютам, входящим в корзину. Вместо этого в качестве общего средства обмена может использоваться реальная валюта sui generis (лат. «своего рода»), выпускаемая мировым центральным банком в качестве кредитора последней инстанции и введенная в обращение вместо национальных валют или параллельно с ними[21].

Такая глобальная валюта могла бы быть представлена в виде цифровых денег. Развитие цифровых валют центральных банков по всему миру способствует развитию этой возможности. По данным Банка международных расчетов, 90%

центральных банков мира изучают возможность внедрения розничных видов цифровой валюты для использования населением, причем около двух третей банков находятся на стадии экспериментов или проверки концепции[22]. МВФ одновременно выступает за создание единой нормативной базы относительно эмиссии и применения цифровой валюты.

Введение всемирной валюты

Единая мировая валюта устранила бы угрозу геополитических конфликтов в финансовой сфере, но даже более реалистичные краткосрочные варианты глобальной резервной системы на основе СПЗ или параллельной валюты как минимум сделали бы их гораздо менее разрушительными и помогли бы смягчить дилемму Триффина. По словам Роберта Манделла, в наличии единой мировой валюты «нет никакой необходимости». «Формула "один мир, одна валюта", — сказал он на форуме МВФ в 2000 году, — могла бы отражать положение дел при диктатуре или мировой империи, но я не могу представить себе мировую демократию с единой валютой». Напротив, рассматриваемые им возможности включали «мировую валютную зону» как «зону фиксированных обменных курсов», «виртуальную общую валюту» на основе СПЗ и «две или три крупные валютные зоны в мире», объединенные общей денежно-кредитной политикой. Единая валюта была бы возможна только «при полном разрыве или изменении политических обстоятельств». В конце концов, валютный союз невозможен без «согласованного целевого показателя инфляции» и «общего органа», определяющего скоординированную денежно-кредитную политику[23].

Другими словами, различные интересы денежно-кредитной политики предстояло бы обсуждать и согласовывать в соответствующем наднациональном органе — мировом центральном банке. Действительно, один из уроков европейского долгового кризиса 2009–2010 годов заключается в том, что шаги к введению единой валюты должны рассматриваться и

осуществляться в более широких политических рамках. Американский экономист Джеймс Тобин (1918–2002) указал на это в последней трети XX века. Его предложение 1972 года о введении всемирного налога на международные валютные операции, направленное на то, чтобы сделать краткосрочные валютные спекуляции нерентабельными, было одним из главных требований движения антиглобалистов. Впрочем, налог на транзакции был для Тобина лишь «реалистичным вторым вариантом» — после мировой валюты. «Мобильность финансового капитала между валютами представляет собой проблему независимо от того, колеблются ли обменные курсы свободно на рынках или фиксируются соглашениями между правительствами», — сказал Тобин в 1994 году в докладе ПРООН о развитии человека. Ни одна система, в которой периодически корректируются обменные курсы, не может исключить возможности для спекуляций или сдерживания национальной денежно-кредитной политики. Этого может добиться только «единая постоянная валюта».

Однако Тобин подчеркнул, что такая валюта может функционировать только в том случае, если она встроена в соответствующие политические структуры. «Пример Соединенных Штатов, — писал он, — показывает, что валютный союз приносит большую пользу, когда его поддерживают не только централизованные денежно-кредитные органы, но *и другие общие институты*» (курсив авт.). При отсутствии таких институтов, по его мнению, мировая валюта появится лишь через много десятилетий[24]. В этом смысле мировой парламент и мировое право — необходимые предпосылки для мировой валюты. Вызывает обеспокоенность то, что этот более широкий аспект фактически игнорируется в дебатах о мировой валюте. Что касается новой резервной системы, основанной на специальных правах заимствования, в докладе ООН за 2010 год отмечалось, что «ни одна из этих реформ не будет эффективной», если «не устранен дефицит демократии, подрывающий доверие к Бреттон-Вудским институтам»[25]. В первую очередь в докладе подразумевалось изменение баланса

голосов и создание «нового многостороннего агентства» для «обеспечения соблюдения правил, которые необходимо установить в целях более эффективного и всеобъемлющего международного финансового регулирования и надзора». При всей важности этих последних элементов дефицит демократии подразумевает и отсутствие глобального парламентского органа, обеспечивающего политическое руководство и выполняющего надзорные функции.

Фискальная гонка за снижение налогов

Наряду с валютой и вооруженными силами взимание налогов традиционно составляло основу национального суверенитета. Международное сотрудничество в области налоговой политики долгое время ограничивалось главным образом координацией налогообложения частных лиц и компаний, действующих на транснациональном уровне, во избежание дублирования налогообложения в разных странах. Дерегулирование и глобализация привели к еще более тесному взаимодействию и все большей мобильности компаний, капитала и физических лиц. Связанная с этим фискальная гонка проявляется в снижении ставок налога на прибыль компаний по всему миру. С 1980 года установленная законом ставка корпоративного налога неуклонно снижалась в глобальном масштабе. Средний показатель по ОЭСР снизился с 48% в 1982 году до 23% в 2021 году[26]. Исследования показывают, что глобальная эффективная ставка корпоративного налога снизилась с 27% в 1965 году до 18% в 2018 году. Этот средний показатель учитывает значительный рост в странах с низким и средним уровнем дохода с 1990-х годов[27]. В США, крупнейшей экономике мира по ВВП, эффективная ставка налога для «прибыльных крупных корпораций» снизилась с 16% в 2014 году до 9% в 2018 году. Половина всех крупных корпораций вообще не имела обязательств по федеральному подоходному налогу[28].

Экономисты Габриэль Цукман и Людвиг Вайер отметили, что в мировом доходе доля корпоративной прибыли увеличилась на треть, то есть примерно с 15 до почти 20% в период

с 1975 по 2019 год. Если бы эффективная глобальная ставка корпоративного налога оставалась постоянной, доходы, таким образом, должны были бы увеличиться, а не уменьшиться примерно на треть. Еще более значимым, чем установленные законом и эффективные налоговые ставки, выступает уже упомянутое обстоятельство, что корпорации имеют возможность полностью уклониться от уплаты налогов. По словам Цукмана и Вайера, доля «многонациональной прибыли», переведенной в налоговые убежища, увеличилась менее чем с 2% в 1970-х годах до 37% в 2019 году. Только в 2019 году эта сумма была эквивалентна 969 миллиардам долларов США. Спустя четыре года после начала реализации программы ОЭСР «Размывание налоговой базы и вывод прибыли» по пресечению схем уклонения от уплаты налогов эксперты заключили, что в мире по-прежнему «не наблюдается заметного сокращения вывода прибыли [в налоговые убежища]»[29]. Фактически «проблема только усугубилась», что бросает тень сомнения на полезность усилий ОЭСР, одобренных «Большой двадцаткой»[30].

Глобальный минимальный налог на прибыль организаций

После избрания президентом США Дональда Трампа Конгресс в декабре 2017 года одобрил налоговый законопроект, представленный новой администрацией, который снизил установленную законом ставку корпоративного налога в США с 35 до 21%. По словам Джеймса Генри, «существенное снижение корпоративного налога, согласно этому законопроекту, уже спровоцировало или по крайней мере значительно ускорило глобальную налоговую войну»[31]. Установленная законом ставка налога оставалась неизменной во время президентства Байдена, которое началось примерно три года спустя. Однако администрация Байдена поддержала обсуждаемое с 2019 года предложение ОЭСР о введении глобально скоординированного «минимального налога» на корпорации,

который должен помочь остановить фискальную гонку по снижению налогов и пресечь практику уклонения от уплаты налогов. Комплексный план был одобрен 136 из 140 членов «инклюзивной структуры» ОЭСР и получил одобрение на встрече «Большой двадцатки» в октябре 2021 года.

Сложная схема первого элемента соглашения касается налогообложения цифровой экономики. Если крупная многонациональная компания имеет общую рентабельность выше 10%, а ее продажи превышают 20 миллиардов евро, то 25% прибыли, превышающей 10% выручки, подлежат налогообложению в «юрисдикциях конечного рынка», где используются или потребляются ее продукты или услуги. Прибыль предприятий добывающей деятельности исключена из этой формулы, поскольку она подлежит налогообложению в юрисдикции источника. Менее очевидно, почему из формулы исключены также финансовые услуги, то есть крупнейшие банки. Первоначальные оценки показали, что только 78 из 500 крупнейших компаний мира подпадают под эти критерии[32]. В то же время стороны обязуются не взимать налоги на цифровые услуги, которые были предметом политических и торговых споров, в частности между США и Францией.

Согласно второму элементу, должны быть внедрены правила, обеспечивающие минимальный налог в размере 15% на прибыль корпораций с выручкой свыше 750 миллионов евро. Ключевым механизмом становится так называемое правило включения дохода, которое гласит, что страна регистрации многонациональной группы может ввести «дополнительный налог» для доведения общей эффективной налоговой ставки корпорации до минимального уровня. В ответ на опасения прежде всего развивающихся стран позднее было установлено дополнительное правило о «квалифицированном внутреннем минимальном дополнительном налоге». Это позволяет юрисдикциям с низкими налогами сначала применить собственный «дополнительный налог», чтобы иметь возможность собирать соответствующие доходы вместо правительства страны регистрации.

Правила и процедуры их принятия регулярно подвергаются критике. Прежде всего минимальная налоговая ставка в 15% считается слишком низкой. Во многих странах на самом деле действуют более высокие ставки, и в ряде случаев сохраняется давление с целью их снижения. Независимая комиссия по корпоративному налогообложению предложила минимальную ставку в 25%[33]. Ограниченность сферы применения обоих элементов соглашения также вызвала нарекания, поскольку вне ее оказывается большинство транснациональных компаний. Кроме того, доля прибыли, подлежащая распределению в юрисдикцию, кажется очень низкой[34]. Экономисты Хосе Антонио Окампо и Томмазо Фаччио, глава секретариата независимой комиссии, отмечают, что большинство развивающихся стран согласились с планом, несмотря на «значительные оговорки», только потому, что ОЭСР поставила их перед выбором «да или нет»[35]. Эксперты сомневаются в успешной реализации плана, поскольку считают, что для этого требуется многосторонний договор, в частности в отношении первого элемента, который содержит поправки в «статьях о физическом присутствии и прибыли от бизнеса всех существующих двусторонних налоговых соглашений»[36].

Тем временем правительства добровольно внедряют правила внутри стран, насколько это возможно, под руководством ОЭСР. ЕС, Япония, Южная Корея и другие страны быстро подготовили и приняли соответствующее законодательство, тогда как США отставали из-за политического противодействия. Республиканцы утверждали, что реализация «подорвет суверенитет США в проведении собственной налоговой политики» и нанесет ущерб их интересам[37].

Унитарное налогообложение транснациональных корпораций

Несмотря на все трудности, соглашение представляет собой важный, необратимый «переход к новой парадигме» в международном корпоративном налогообложении. Как подчеркнули эксперты по налоговому праву Сол Пиччиотто и Джеффри М. Кадет, оба элемента соглашения как минимум частично основаны на принципе унитарного налогообложения транснациональных корпораций, и вопрос заключается не в том, будут ли реализованы эти принципы, а в том, «как это должно произойти». По их мнению, наиболее желательным и эффективным способом была бы «всеобъемлющая глобальная конвенция», даже если это маловероятно на начальном этапе[38]. Учитывая, что ОЭСР десятилетиями «упорно отказывалась даже рассматривать жизнеспособность такого подхода», важность этого процесса невозможно переоценить[39]. До сих пор преобладающая международная налоговая практика заключалась в разделении прибыли транснациональной корпорации по странам и отдельным организациям с последующим налогообложением. Решающее значение имеет то, где прибыль отражается в бухгалтерском учете. Даже в соответствии с руководящими принципами ОЭСР по трансфертному ценообразованию корпорации могут использовать различные стратегии для распределения прибыли между контролируемыми ими организациями.

Напротив, в системе унитарного налогообложения с использованием формулы распределения многонациональные предприятия и группы компаний рассматриваются как отдельные бизнес-единицы. Все компании, входящие в группу, обязаны представлять отчет по всей группе, по всем странам и компаниям с подробным описанием активов, оборота и численности сотрудников среди прочего. Общая прибыль группы затем делится и пропорционально распределяется между соответствующими странами, а данные передаются в их налоговые органы с использованием специальной формулы для

расчета налоговой базы на основе вышеуказанных факторов. Таким образом, прибыль облагается налогом там, где фактически осуществляется коммерческая деятельность группы. Это значительно затрудняет практику уклонения от уплаты налогов. Группа высокого уровня по финансированию развития, созванная генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном в 2001 году под руководством экс-президента Мексики Эрнесто Седильо, уже тогда заявила, что новая международная организация по налоговым вопросам должна «в установленном порядке стремиться к разработке и достижению международного соглашения о формуле унитарного налогообложения многонациональных компаний»[40].

Унитарный подход к налогообложению уже давно и в различных вариантах применяется во многих федеральных штатах США для разделения и распределения налоговой базы компаний, действующих за пределами штатов. Когда Калифорния ввела обязательное унитарное налогообложение, рассчитываемое на основе *общемирового* налога, для работающих в штате транснациональных компаний, правительства и компании по всему миру выступили против этой инициативы. Правительство США получило более 30 официальных дипломатических протестов, Великобритания пригрозила ответными мерами, а британский Barclays Bank обратился в Верховный суд США[41]. По данным суда, в ходе разбирательства на помощь банку пришел «батальон иностранных правительств»[42]. Правительства утверждали, что унитарное налогообложение несовместимо с признанными на международном уровне принципами корпоративного налогообложения. Калифорния поддалась политическому давлению и сделала международную систему исчисления налога необязательной. В ЕС шаг к унитарному налогообложению был сделан в декабре 2021 года, когда вступила в силу Директива о публичной отчетности по странам, обязывающая государства-члены принять национальное законодательство к июню 2023 года. Транснациональные корпорации с выручкой свыше 750 миллионов евро, ведущие бизнес в ЕС, обязаны будут, помимо прочего, раскрывать информацию о

подоходном налоге, разбивке прибыли, доходах и численности сотрудников по странам, что поможет обеспечить налоговую прозрачность и выявлять факты вывода прибыли из ЕС.

Налогообложение и ООН

С начала секретных переговоров ОЭСР по многостороннему соглашению об инвестициях в середине 1990-х годов, если не раньше, организация подвергается обвинениям в чрезмерной близости к транснациональным корпорациям и их лоббистам. Кроме того, в состав ОЭСР не входят развивающиеся страны, что лишает ее репрезентативности. Раздаются настойчивые призывы передать полномочия по разработке глобальной налоговой политики в ООН — об этом заявила комиссия Седильо, а недавно группа FACTI, назначенная председателями Генеральной Ассамблеи ООН и Экономического и социального совета. По мнению FACTI, «инклюзивный межправительственный орган по налоговым вопросам под эгидой универсального института», такой как ООН, может быть создан оперативно на основе существующего Комитета экспертов ООН по международному сотрудничеству в области налогообложения, который действует с 1968 года. Задачей указанного комитета в первую очередь было бы содействие заключению налоговых соглашений, учитывающих интересы развивающихся стран, в отличие от модели, созданной ОЭСР. Среди прочего новый орган должен стать платформой для переговоров и внедрения налоговой конвенции ООН, которая предусматривает «эффективное налогообложение прироста капитала» и «налогообложение транснациональных корпораций на основе глобальной прибыли группы»[43].

После публикации «Панамского досье» Эквадор выступил с инициативой создания налогового органа ООН, который должен раз и навсегда решить проблему уклонения от уплаты налогов, поскольку усилия ОЭСР были признаны неэффективными. По данным Tax Justice Network, ОЭСР годами

выступала против предоставления отчетности по странам, что, по-видимому, подтверждает ее близость к корпоративным интересам. Тем не менее в 2013 году «Большая двадцатка» поручила ОЭСР собирать и публиковать данные по странам о соответствующих транснациональных предприятиях. Однако ОЭСР удалось опубликовать первый набор данных, относящийся к 2016 году, только семь лет спустя, а еще один набор, относящийся к 2017 году, только в 2022 году. После того как ОЭСР не опубликовала вовремя третий набор данных в 2023 году, Tax Justice Network заявила, что результаты деятельности организации, если о таковых и можно вообще говорить, со временем стали «еще менее впечатляющими». «Очевидно, что мандат на обеспечение налоговой прозрачности следует передать ООН», — отметили представители этой НПО[44]. Казалось, что ОЭСР теряет влияние на международное налоговое управление по мере вмешательства ООН.

В декабре 2022 года Генеральная Ассамблея ООН единогласно постановила, что «возможность установления рамок или создания инструмента международного налогового сотрудничества» должна пройти оценку под эгидой ООН[45]. В очередном докладе генерального секретаря ООН был сделан вывод о том, что существующие механизмы, в частности предлагаемые ОЭСР, «не удовлетворяют основным требованиям полностью инклюзивного и эффективного международного сотрудничества в сфере налогообложения». В докладе говорится, что приоритетом должны стать переговоры по налоговым вопросам в ООН, а в качестве возможных вариантов следует рассмотреть юридически обязывающий договор или рамочную конвенцию[46].

Глобальный фискальный федерализм и восстановление фискального суверенитета

Представляется парадоксальным, что национальные правительства могут испытывать тревогу по поводу возможной «потери суверенитета» из-за установления общего налогообложения. Система общего налогообложения лишь укрепила бы их суверенитет. Хотя правительства утратят возможность автономно регулировать те области налогового права, которые включены в общие соглашения (например, корпоративное налогообложение), с другой стороны, такие соглашения гарантировали бы полное и надлежащее применение общих правил, без лазеек. Политолог и экономист Томас Риксен, преподающий в Берлине, добрался до сути вопроса, проведя исследование политической экономии международной налоговой системы. «Только если правительства начнут делиться собственным законодательным налоговым суверенитетом, который становится все более фиктивным, — писал Риксен, — они вернут себе фактический суверенитет над своими налоговыми системами»[47].

Всемирные федеративные институты будут играть решающую роль в дальнейшем развитии международного налогового сотрудничества. По мнению Риксена, уклонение от уплаты налогов путем вывода прибыли за рубеж в результате нерегулируемой налоговой конкуренции подрывает взаимную солидарность внутри национальных обществ. Справедливое решение сводится к «всемирному общественному договору», напоминающему «федеративную систему с вертикальным распределением полномочий по различным уровням». Эта система могла бы быть разработана в соответствии с устоявшимися принципами фискального федерализма, изложенными, например, в классическом труде 1972 года американского экономиста Уоллеса Э. Оутса (1937–2015). В такой системе, по мнению Риксена, можно было бы ожидать, «что определенные налоговые права будут на центральном (глобальном) уровне, а другие — на децентрализованных (региональных,

национально-государственных и субгосударственных) уровнях»[48]. Создание налоговой организации ООН для переговоров по налоговой конвенции ООН соответствовало бы этой долгосрочной цели. Фактически налоговая организация ООН могла бы стать зародышем будущего мирового финансового министерства, которое поможет управлять глобальным налогообложением.

Дальнейшие рассуждения и попытки введения глобальных налогов

Как и в случае с мировым парламентом и мировой валютой, идея глобального налогообложения имеет долгую историю. В докладе комиссии Брандта 1980 года уже упоминался ряд предложений по увеличению международных доходов. В этот список входили налоги на «международную торговлю, торговлю оружием, международные инвестиции, углеводороды и истощаемые полезные ископаемые, предметы роскоши длительного пользования, военные расходы, потребление энергии, международную торговлю сырой нефтью, международные авиаперевозки и грузовые перевозки», а также на использование «международного общего достояния»: океаническую рыбную ловлю, шельфовую добычу нефти и газа, разработку морского дна, орбитальное пространство, радио- и телекоммуникационные частоты и каналы[49].

Философ Томас Погге, специализирующийся на вопросах глобальной справедливости, с 1994 года призывает к введению «глобальных ресурсных дивидендов». Его предложение предусматривает, что «государства и их правительства не будут обладать полными либертарианскими правами собственности на природные ресурсы на своей территории, но могут быть обязаны делиться небольшой частью стоимости любых ресурсов, которые они решат использовать или продать». Доходы должны использоваться для обеспечения возможности всем людям достойно удовлетворять свои базовые потребности[50]. Французский экономист Тома Пикетти (род. 1971)

вызвал международный интерес своей книгой «Капитал в XXI веке», которую он завершил рекомендацией ввести «прогрессивный глобальный налог на капитал в сочетании с очень высоким уровнем международной финансовой прозрачности». В противном случае, утверждал Пикетти, демократия не сможет «вернуть себе контроль над приобретшим глобальное измерение финансовым капитализмом этого столетия»[51].

В международном сообществе предложения о введении международных налогов всегда вызывали споры. С одной стороны, существует уверенность в том, что право на повышение налогов служит выражением национального суверенитета, а с другой — есть надежда, что полученные доходы могут быть использованы для финансирования международных организаций и созидания всеобщих благ. На конференции ООН по финансированию развития в 2002 году в Монтеррее несколько глав государств и правительств, включая президента Франции Жака Ширака (1932–2019), высказались за необходимость проведения серьезного исследования по вопросу введения глобальных налогов. Однако никаких конкретных предложений сделано не было. Группа экспертов под руководством Седильо также предложила провести дополнительную оценку, уделив особое внимание налогам на международные валютные операции и выбросы CO_2.

Введение международного налога на валютные операции, так называемого налога Тобина, о котором упоминалось выше, было одной из центральных тем антиглобалистского движения в конце 1990-х — начале 2000-х годов, но инициатива не увенчалась успехом. Тем не менее вопрос о налоге на международные финансовые операции как вариант первоначального предложения Тобина, не ограничивающемся валютными сделками, рассматривался Европейским союзом. В декабре 2009 года такой налог был поддержан Европейским советом при условии, что он должен быть всемирным. Некоторые страны, в частности Великобритания (тогда еще в составе ЕС), заявили, что только его всемирная реализация может гарантировать условия для справедливой конкуренции.

Европейские инициативы, направленные на то, чтобы саммит «Большой двадцатки» принял эту идею, до сих пор срывались, главным образом из-за сопротивления США. Поскольку введения налога не удалось добиться в ЕС или еврозоне, десять стран ЕС решили в октябре 2012 года ввести общий налог на финансовые транзакции (FTT) первоначально в рамках процедуры расширенного сотрудничества, которая обеспечивает более тесную интеграцию небольшой группы государств — членов ЕС. Даже в этих ограниченных масштабах все еще неясно, будет ли план фактически реализован и в какие сроки. Но об инициативе не забыли.

Выступая на конференции по «новому глобальному финансовому пакту», организованной президентом Франции Эммануэлем Макроном (род. 1977) в Париже в июне 2023 года, новоизбранный президент Кении Уильям Руто (род. 1966) указал на необходимость введения глобального налога на финансовые транзакции. Однако ресурсы, полученные за счет такого сбора, и взносы стран, соразмерные размеру их экономик, должны управляться не МВФ или Всемирным банком, а «новым глобальным финансовым институтом равных партнеров»[52]. На Африканском климатическом саммите, состоявшемся в Найроби три месяца спустя, все главы африканских государств и правительств согласовали совместную декларацию, в которой призвали мировых лидеров среди прочего «сплотиться вокруг предложения о глобальном режиме налога на выбросы углерода, включая налог на выбросы углерода в торговле ископаемым топливом, в морском транспорте и авиации, который также может быть дополнен глобальным налогом на финансовые транзакции для обеспечения целевого и доступного финансирования масштабных инвестиций в климатическую сферу и ограждения этих ресурсов и решений от неправомерного влияния геополитических и национальных интересов»[53].

Ряд предложений и идей был зафиксирован ранее в докладе Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата ООН за 2012 год с оговоркой, что они, вероятно, натолкнутся на «интенсивное политическое

сопротивление со стороны некоторых правительств». Так, помимо международного налога на финансовые и валютные операции, были перечислены налоги на выбросы углерода и на личные активы на сумму более миллиарда долларов США, а также сбор за воздушный транспорт. Представители ООН, ответственные за составление плана, предполагали, что эти и другие «инновационные финансовые инструменты», такие как СПЗ МВФ, могут привлечь до 400 миллиардов долларов США в год для финансирования помощи в целях развития, смягчения последствий изменения климата или деятельности международных организаций[54]. С учетом инфляции за время, истекшее с момента проведения оценки, эта сумма более чем в восемь раз превышает текущие бюджеты всех учреждений ООН, вместе взятых, включая миротворческие миссии ООН, и значительно превышает ежегодные взносы стран ОЭСР в международную деятельность в области развития[55]. Фактически сумма, собранная за счет глобальных сборов, может быть гораздо выше. Например, модель, предложенная гарвардским экономистом Ричардом Н. Купером (1934–2020) для глобального налога на CO_2, основанная на ставке 15 долларов США за тонну эквивалента CO_2, в то время предполагала годовые поступления более чем в 500 миллиардов долларов США[56].

В июле 2023 года переговоры на заседании Международной морской организации ООН в Лондоне не привели к достижению соглашения о сборе за выбросы парниковых газов от международного судоходства. Страны, продвигающие это предложение, включая Францию, Грецию, Южную Корею и Японию, столкнулись с оппозицией более двадцати других стран, среди которых были Австралия, Бразилия и Китай. По мнению наблюдателей, маловероятно, что такой налог может быть согласован «раньше 2027 года»[57]. Всемирный банк подсчитал, что один только этот сбор может привести к аккумулированию 40–60 миллиардов долларов США в год до 2050 года[58]. В интервью Financial Times Уильям Руто сказал, что в целом «зеленые налоги и сборы, применяемые во

всем мире», могут генерировать от 1,5 до 2 триллионов долларов США в год[59]. Когда во время председательства Бразилии в «Большой двадцатке» в 2024 году рассматривалась идея «скоординированного минимального налога» в размере 2% на состояние миллиардеров мира, Габриэль Цукман подсчитал, что это принесло бы 200–250 миллиардов долларов США ежегодно «примерно от 3000 налогоплательщиков»[60].

Следует отметить, что глобальный минимальный корпоративный налог или предлагаемый минимальный налог для миллиардеров вообще не относятся к глобальным налогам. Это примеры координируемого на международном уровне *внутреннего налогообложения,* когда получаемый доход напрямую связан с отчислениями в национальный доход. В случае фактического *глобального* налогообложения доходы управляются и распределяются совместной международной организацией, даже если технически они собираются при поддержке национальных администраций. На сегодняшний день такого механизма не существует. Есть только один интересный пример на региональном уровне. В ЕС небольшая часть гармонизированного налога на добавленную стоимость, взимаемого каждым государством-членом, вносится в бюджет ЕС. По словам Джеймса Тобина, целесообразно, чтобы поступления от международного налога направлялись на международные цели и предоставлялись в распоряжение международных институтов[61]. Только в этом случае уместно говорить о глобальном налогообложении.

Рамки институциональной реформы и демократизация

Кто управляет мировыми налоговыми поступлениями, принимая политические решения об их адресном распределении, и какие существуют механизмы контроля — это вопросы первостепенной важности, которые, однако, не получают должного обсуждения. Существующие международные институты и органы едва ли подходят для этой цели. Согласно

Майрону Франкману, британский юрист Джеймс Лоример (1818–1890) еще в 1884 году четко указал на то, что мировые налоги должны быть частью мировой государственной структуры. «Это критически важное обстоятельство», — писал Франкман. И далее: «Можно долго обсуждать технические детали глобальных налогов, мировой валюты, глобальной конкурентной политики и прогрессивного глобального перераспределения доходов, но они не смогут существовать, пока мы не будем готовы создать мировое правительство»[62]. Только когда это будет осознано и открыто признано, вопрос демократической легитимации и подотчетности приобретет надлежащую актуальность. Каждый, кто говорит об *истинно* глобальном налогообложении и, следовательно, о мировом налоговом органе, должен в то же время упомянуть мировой парламент с демократическими надзорными полномочиями и как минимум участием в решениях о распределении средств. Речь идет об открытых парламентских дебатах в мировом парламенте, где представлен широкий спектр политических взглядов, не ограниченный позициями правительств.

Историк Ричард Сэмюэл Диз из Бостонского университета утверждал, что «важнейшее основание глобальной демократии» заключается в том, что «наднациональный налог на выбросы углерода не должен быть формой налогообложения без представительства». Такой налог, добавлял он, «не может быть легитимным, если он не взимается представительным собранием»[63]. В ходе семинара, посвященного идее глобального налога на парниковые газы, который состоялся в Хельсинкском университете, также было признано, что налог «может стать основополагающим строительным блоком для демократизации глобального управления», поскольку он подразумевает применение принципа «нет налогообложения без представительства» на мировом уровне[64].

Развитие и совершенствование международной валютно-финансовой системы и налогового сотрудничества как следствие конкретных предложений, изложенных выше, должно

осуществляться в рамках всеобъемлющей институциональной реформы и демократизации глобальной государственной политики, а не тайно и закулисно, то есть исходя из ошибочного предположения, будто существующие институты способны справиться с этой задачей. Глобальное налогообложение, глобальная валюта и объединение макроэкономического управления на глобальном уровне, что в принципе желательно, могут быть оправданы только в том случае, если они подготовлены, политически управляемы, контролируются и легитимированы демократическим мировым парламентом. Необходимо уже сейчас создать Всемирную парламентскую ассамблею, наделенную совместным правом принятия решений при назначении исполнительных директоров МВФ, Всемирного банка и ВТО. Аргументы в пользу такого права были бы еще более весомыми в отношении назначения членов совета директоров потенциального мирового центрального банка. И кто, как не мировой парламент, вправе вести переговоры о деталях всемирного унитарного налогообложения корпораций или, например, глобального налога на выбросы углерода? На раннем этапе Парламентская ассамблея ООН должна быть связана с предлагаемой налоговой организацией ООН через комитет по портфельным налогам, осуществляющий политический надзор.

Глобальное контрдвижение в сфере регулирования, направленное на установление контроля над разобщенными финансовыми, валютными и налоговыми системами, представляет собой насущную необходимость. Сугубо технократический подход *не носит освободительного (эмансипационного) характера* и связан с серьезным риском для всего мира. Обеспечение освободительного характера контрдвижения посредством демократического мирового парламента должно стать главным приоритетом для демократических правительств, гражданского общества и общественных движений.

Примечания

[1] *Mill J. S.* Principles of Political Economy / Ed. W. J. Ashley. 7th ed. London: Library of Economics and Liberty, 1909 [1848]. Book III. Ch. XX. § 2. URL: www.econlib.org

[2] *Mundell R.* The case for a world currency // Journal of Policy Modeling. 2005. No. 27. P. 468, 475.

[3] Get ready for the phoenix // The Economist. 9 January 1988. No. 306. P. 9.

[4] *Volcker P. A.* Toward a Single World Currency to Level the Playing Field // International Herald Tribune. 31 January 2000.

[5] *Mandel M.* A Global Bailout? // Businessweek. 16 March 2008. URL: www.bloomberg.com/businessweek; см. также: *Mandel M., Dunham R. S.* Can Anyone Steer This Economy? // Businessweek. 20 November 2006. P. 57–62.

[6] *Setser B.* Shadow Reserves. How China Hides Trillions of Dollars of Hard Currency // The China Project. 29 June 2023. URL: https://thechinaproject.com

[7] *Xiaochuan Z.* Statement on Reforming the International Monetary System // Foreign Affairs Essential Documents. 23 March 2009. URL: www.cfr.org

[8] Цит. по: *Gourinchas P.-O., Rey H., Sauzet M.* The International Monetary and Financial System // Working Paper Series. National Bureau of Economic Research. April 2019. P. 2.

[9] *Snoy B., Icard A., Turner P.* Managing Global Liquidity as a Global Public Good. A Report of an RTI Working Party, Robert Triffin International. 2019. P. 40, 43, 49.

[10] United Nations. Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. 2009. Para. 7.

[11] *Rickards J.* Currency wars. New York: Portfolio/Penguin, 2011. P. xiv, xv, 223.

[12] *Norton B.* 20 US Congress Plots to Save Dollar Dominance amid Global De-Dollarization Rebellion // Geopolitical Economy Report (blog). June 2023. URL: https://geopoliticaleconomy.com

[13] *Gourinchas P.-O.* Shifting Geopolitical Tectonic Plates // Finance & Development. June 2022. URL: www.imf.org

[14] United Nations. 2009. Ibid. Paras. 32–47, 42.

[15] О функционировании СПЗ см.: International Monetary Fund. IMF Financial Operations. 4th ed. Washington, 2018. P. 85–105.

[16] *Plant M.* The Challenge of Reallocating SDRs: A Primer // Center for Global Development. August 2021. P. 3. URL: www.cgdev.org

[17] Id. Is There a Better Way to Use Global Reserves? // Center for Global Development. October 2022. P. 8. URL: www.cgdev.org

[18] *Ocampo J. A.* Reforming the Global Reserve System // From Great Depression to Great Recession. International Monetary Fund. 2017. P. 200–202.

[19] UN Department of Economic and Social Affairs. World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development. 2010. P. 128.

[20] IMF. Enhancing International Monetary Stability — A Role for the SDR? 7 January 2011. Paras. 18, 24.

[21] IMF. Reserve Accumulation and International Monetary Stability. 2010. Paras. 48–51.

[22] *Kosse A., Mattei I.* Gaining Momentum — Results of the 2021 BIS Survey on Central Bank Digital Currencies // Bank for International Settlements. 2022. P. 3–4. URL: www.bis.org

[23] IMF. Transcript of Economic Forum — One World, One Currency: Destination or Delusion? 8 November 2000.

[24] *Tobin J.* A tax on international currency transactions // Human Development Report 1994: New dimensions of human security / Ed. UNDP. Oxford University Press, 1994. P. 70.

[25] UN Department. 2010. Ibid. P. xxii.

[26] Id. OECD Corporate Income Tax Rates, 1981–2012. 29 June 2012. Для 2021 г. см.: id. Corporate Tax Rates around the World, 2021. November 2021. Fiscal Fact 783. URL: https://taxfoundation.org

[27] *Bachas P. et al.* Globalization and Factor Income Taxation // National Bureau of Economic Research. Working Paper Series. 2022. P. 16.

[28] United States Government Accountability Office. Corporate Income Tax. Effective Rates before and after 2017 Law Change. GAO-23-105384. 2022. URL: www.gao.gov

[29] *Wier L., Zucman G.* Global Profit Shifting, 1975–2019 // WIDER Working Paper 2022/121. November 2022.

[30] Id. $1 Trillion in the Shade — the Annual Profits Multinational Corporations Shift to Tax Havens Continues to Climb and Climb // The Conversation. 23 February 2023. URL: https://theconversation.com

[31] *Henry J. S.* Ladies and Gentlemen, Take Your Places: The Global Tax Race to the Bottom Is about to Begin // The American Interest. 21 December 2017. URL: www.the-american-interest.com

[32] *Devereux M., Simmler M.* Who Will Pay Amount A? // EconPol Policy Brief. 2021. URL: www.ifo.de/en/econpol/econpol-homepage

[33] Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation. ICRICT Response to the OECD Consultation on the Pillar One and Pillar Two Blueprints. 2020.

[34] См.: United Nations. Promotion of Inclusive and Effective International Tax Cooperation at the United Nations. Report of the Secretary-General. Advance unedited version. 8 August 2023. Paras. 34–38.

[35] *Ocampo J. A., Faccio T.* How to Secure a Fairer Global Tax Deal // Project Syndicate. 7 July 2021. URL: www.project-syndicate.org

[36] *Avi-Yonah R., Kim Y. R. (C.), Sam K.* A New Framework for Digital Taxation // Law & Economics Working Papers. University of Michigan Law School. March 2022. P. 1, 5.

[37] *Weil J. Z.* Biden Won a Global Tax Rate. Now Americans Wonder If It Was a Good Deal // The Washington Post. 6 July 2023. URL: www.washingtonpost.com

[38] *Picciotto S., Kadet J. M.* The Transition to Unitary Taxation // Tax Notes International. 2022. No. 108 (4). P. 453–461.

[39] *Picciotto S.* Towards Unitary Taxation of Transnational Corporations // Tax Justice Network. November 2012. P. 19.

[40] Report of the High-Level Panel on Financing for Development. Zedillo report / Ed. United Nations. 2001. P. 15.

[41] См.: *Rixen T.* The political economy of international tax governance. Palgrave Macmillan, 2008. P. 127.

[42] Supreme Court of the United States. Barclays Bank PLC v. Franchise Tax Board of California. 512 US 298. 20 June 1994. Para. 40.

[43] United Nations. Financial Integrity for Sustainable Development. Report of the High Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda. 2021. P. 24, 43.

[44] Tax Justice Network. State of Tax Justice 2022. Stopgap Edition. 2022. P. 14, 16.

[45] United Nations. Promotion of Inclusive and Effective Tax Cooperation at the United Nations. Adopted on 30 December. UN Doc. A/RES/77/244. 2022. No. 2.

[46] Id. Promotion of Inclusive and Effective International Tax Cooperation at the United Nations. Report of the Secretary-General. Advance unedited version. 2023. Paras. 47, 68.

[47] *Rixen T.* The political economy of international tax governance. P. 203.

[48] Id. Tax Competition and Inequality: The Case for Global Tax Governance // Global Governance. 2011. No. 17. P. 457.

[49] Independent Commission on International Development Issues. North/South: A Programme for Survival. London: Macmillan, 1980. P. 243–244.

[50] *Pogge T.* World Poverty and Human Rights. 2nd ed. Cambridge: Polity, 2008. P. 202.

[51] *Piketty T.* Capital in the Twenty-First Century. Cambridge: Harvard University Press, 2014. P. 515.

[52] *Ruto W. S.* Remarks at the Summit of a New Global Financing Pact Round Table in Paris (video transcript). 22 June 2023.

[53] The African Leaders Nairobi Declaration on Climate Change and Call to Action. 8 September 2023. URL: https://africaclimatesummit.org

[54] United Nations Department of Economic and Social Affairs. World Economic and Social Survey 2012: In Search of New Development Finance. New York: United Nations, 2012. P. 29–30, 98–99.

[55] В 2020 году общие доходы по системе ООН составили 62,5 млрд долларов США, см.: Dag Hammarskjöld Foundation, and The UN Multi-Partner Trust Fund Office. Financing the UN Development System. 2022.
URL: www.daghammarskjold.se; согласно данным ОЭСР за 2022 год, чистая официальная помощь в программах развития составила 211 млрд долларов США, однако наблюдатели из гражданского общества утверждают, что эти статистические данные завышены и не отражают реального положения дел.

[56] *Cooper R. N.* The Case for Charges on Greenhouse Gas Emissions. Discussion Paper 08-10. Harvard Project on International Climate Agreements, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. October 2008. P. 5, 12.

[57] *Harvey F.* Shipping Emissions Levy Delayed but Goals for Greenhouse Gas Cuts Agreed // The Guardian. 7 July 2023. URL: www.theguardian.com

[58] World Bank. Carbon Revenues from International Shipping: Enabling an Effective and Equitable Energy Transition. 2022. P. 13.

[59] *Mooney A., Bryan K.* Kenyan Leader Says World Bank and IMF Are «Hostage» to Rich Nations // Financial Times. 23 June 2023. URL: www.ft.com

[60] *Zucman G.* A Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals. 25 June 2024.

[61] *Tobin J.* A tax on international currency transactions.

[62] *Frankman M. J.* World Democratic Federalism. P. 100.

[63] *Deese R. S.* Climate Change and the Future of Democracy // Springer. 2019. P. 2–3.

[64] *Brincat S.* A Global Greenhouse Gas Tax // Helsinki Review of Global Governance. September 2011. No. 2 (2). P. 42–44.

15

Внутренняя политика в масштабах планеты, проблемы транс-суверенитета и взаимозависимость

Проблемы транс-суверенитета

Глобальная цивилизация антропоцена, развиваясь с XIX века, сопровождается все более острой потребностью в «мировой внутренней политике». Эта потребность выходит далеко за рамки вопросов климатической повестки и глобальной экономической и финансовой системы, рассмотренных выше. Помимо глобальных общих ресурсов и вопросов, затрагивающих общие интересы человечества, мировая внутренняя политика охватывает *все важнейшие вопросы и проблемы всемирного масштаба.* Их число и значение стремительно растут в связи с технологическим прогрессом и все более тесной взаимосвязью разных сфер нашей жизни. В восьмисотстраничном учебнике «Теоретические и эмпирические подходы к глобальному управлению» политолог Фолькер Риттбергер (1941–2011) и его соавторы говорят о постоянно возрастающем числе «транссуверенных проблем», которые, по их определению, представляют собой «проблемы, выходящие за рамки государственных границ таким образом, что государства практически не имеют над ними контроля, и которые не могут быть решены посредством мер, принимаемых государствами по отдельности»[1].

Примерами транссуверенных проблем служат распространение инфекционных заболеваний и эпидемий, незаконный оборот наркотиков, изменение климата, оружие массового поражения и его распространение, торговля людьми, миграция и потоки беженцев, пиратство и контрафактная продукция, терроризм, а также «негативные социальные и экологические внешние эффекты экономической глобализации», такие как «неравенство благосостояния и ущерб окружающей среды»[2]. Более того, всякая проблемная ситуация,

изначально не имеющая трансграничного измерения, может быстро обостриться и приобрести глобальное значение. Так, в совместном исследовании Национального разведывательного совета США и Института исследований безопасности Европейского союза, посвященном долгосрочным факторам и проблемам глобального управления, было отмечено, что в связи со стремительной глобализацией «риски для международной системы возросли до такой степени, что ранее локализованные угрозы больше не поддаются локальному сдерживанию и теперь представляют потенциальную опасность для глобальной безопасности и стабильности»[3].

Концепция взаимозависимости

После окончания Первой мировой войны термин «взаимозависимость» стал применяться для описания основополагающих условий мировой политики. Наиболее яркой чертой периода с 1870 по 1914 год была «растущая и необратимая взаимозависимость наций», — писал в 1919 году Джеймс Луис Гарвин (1868–1947), издатель британской газеты The Observer. Этот термин Гарвин использовал неоднократно[4]. По словам Карла Поланьи, индустриализация и урбанизация в Англии и других европейских странах во второй половине XVIII века сопровождались установлением свободной торговли и «промышленно-аграрным разделением труда в масштабах планеты». «Со свободой торговли, — писал он, — возникли новые и колоссальные опасности планетарной взаимозависимости»[5]. «Экономически мир стал взаимозависимым целым», — утверждал британский политик Филип Керр (1882–1940) в 1935 году в тексте, который имеет центральное значение для истории федералистского движения[6].

«Наша зависимость друг от друга, составляющая суть общества, все больше становится правилом отношений между государствами. Общество расширяется, превращаясь в сообщество государств. Но это означает неразрывную зависимость — взаимозависимость государств» — так эту идею

сформулировал в 1956 году Вильгельм Вольфганг Шютц (1911–2002), политолог и советник по вопросам политики Германии[7]. На фоне кризисов 1970-х годов взаимозависимость стала главной темой. Впервые со времен войны промышленно развитые страны переживали рецессию, высокий уровень безработицы и инфляцию. Правительство США столкнулось с огромным бюджетным дефицитом, не в последнюю очередь из-за стремительно растущих расходов на войну во Вьетнаме. Денежная масса и государственный долг увеличились. Международная система фиксированных обменных курсов и конвертируемость доллара США в золото (золотой стандарт) больше не могли существовать. Когда в октябре 1973 года в связи с арабо-израильской войной Судного дня восемь стран ОПЕК резко сократили экспорт нефти, чтобы оказать политическое давление на Запад, цены на нефть резко выросли, что имело серьезные экономические последствия для всего мира. Добыча нефти в США достигла пика в 1970 году, и увеличить ее, чтобы компенсировать эмбарго ОПЕК, не представлялось возможным. Индекс Доу — Джонса на Уолл-стрит упал почти вдвое менее чем за четыре года. Уже тогда Элвин Тоффлер говорил о валютных и финансовых рынках как о «глобальном казино», вышедшем из-под контроля и нуждающемся в «новых транснациональных механизмах контроля»[8].

Из-за недостаточного внутреннего производства Советский Союз оказался в постоянной зависимости от импорта зерна для удовлетворения продовольственных потребностей. Несмотря на холодную войну, СССР регулярно закупал в США и других западных странах огромные объемы зерна и кормов. Экологический кризис начал проникать в общественное сознание. На этом фоне министр иностранных дел Западной Германии Ганс-Дитрих Геншер (1927–2016) выбрал взаимозависимость темой своего выступления на Генеральной Ассамблее ООН в 1975 году. «Проблемы, — заявил он, — стали глобальными. Неудержимая тенденция ко все более тесной взаимозависимости между государствами — отличительная

черта новой эпохи, вектор мировой истории. Впервые человечество движется вместе к общему будущему: нашему общему выживанию или общей гибели, общему процветанию или общему упадку»[9]. В следующем году в ознаменование двухсотлетия Декларации независимости в США была опубликована Декларация о взаимозависимости, подписанная в том числе более чем 120 представителями Конгресса США. Этот примечательный документ содержит утверждение, что «экономика всех стран представляет собой единую сеть» и что «ни одна страна не может эффективно поддерживать свои производственные процессы и денежную систему, не признавая необходимости совместного регулирования со стороны международных органов». Все люди, говорится в декларации, принадлежат мировому сообществу. Для выживания цивилизации человечество должно объединиться[10].

Межправительственные сети и слияние внутренней и внешней политики

Американские политологи Роберт Кохейн (1937–2025) и Джозеф Най (род. 1941) в книге 1977 года «Власть и взаимозависимость» ввели понятие сложной взаимозависимости. Используя этот термин, они стремились показать, что государства и их правительства не действуют в мировой политике как единые структуры и что они не единственные действующие лица. Поэтому, по мнению авторов, рассматривать взаимозависимость лишь как феномен межгосударственных отношений было бы неверно. Государственные ведомства и агентства, отдельные лица и другие субъекты, такие как банки и корпорации, устанавливают различными способами прямые трансграничные связи и, таким образом, сами становятся субъектами мировой политики.

Политолог Энн-Мари Слотер (род. 1958) исследовала транспарительственные сети и институты, возникающие в результате прямого международного сотрудничества между такими структурами, как аппарат министерств, юридические органы

или парламентарии. Практически каждое министерство в настоящее время проводит в рамках своей собственной политики своего рода «глобальную внутреннюю политику» посредством горизонтальных сетей или через официальные переговорные процессы и межправительственные организации. По мнению Слотер, государство и мировой порядок теперь «раздроблены»[11].

Транссуверенные проблемы и взаимозависимость приводят к тому, что все больше вопросов решается на международном уровне. Кохейн и Най отмечали, что «размывается грань между внутренними и внешними вопросами»[12]. Политолог Харлан Кливленд (1918–2008), участвовавший в создании Декларации о взаимозависимости в Институте Аспена в Вашингтоне, аналогичным образом говорил о «слиянии» внешней и внутренней политики[13].

Физик Карл Фридрих фон Вайцзеккер (1912–2007), получая Премию мира немецкой книготорговли в 1963 году, в своей речи одним из первых сформулировал концепцию мировой внутренней политики. Он заявил, что так называемая внешняя политика в силу «гармонизации мира» постепенно превращается в «мировую внутреннюю политику». В концепции мировой внутренней политики наблюдаются два явления: «развитие наднациональных институтов и использование аналитических концепций, заимствованных из внутренней политики, для исследования проблем мировой политики». Фон Вайцзеккер утверждал, что с эволюционистской точки зрения то, что «внешняя политика малых образований превращалась во внутреннюю политику крупных образований», представляется «распространенным историческим явлением»[14].

Как подчеркивает Ульрих Бартош, мировую внутреннюю политику здесь следует понимать как непрерывный процесс. Прежде всего этот термин — как он изложен в исследовании Бартоша, посвященном концепции мира Вайцзеккера, — обозначает еще «не завершенную» попытку найти решение глобальных политических проблем в реальных условиях. Здесь

отдельные интересы соревнуются за то, чтобы направить ход событий в выгодную для себя сторону, при этом, по словам Бартоша, «не подчиняясь процессу разрешения конфликтов, управляемому и навязываемому высшей инстанцией»[15]. Именно здесь вступает в дело критически важный элемент «целостной» перспективы мировой внутренней политики. Ведь, вместо того чтобы способствовать реализации некоего частного решения, такая перспектива выдвинет на первый план поиск *совместных* решений. Мировая внутренняя политика должна обеспечивать *справедливую, глобальную гармонизацию интересов* и направлять существующую систему к оптимальному результату в общих интересах.

Как сказал Вайцзеккер в отношении мирного мирового порядка, эта задача требует создания «прочных наднациональных институтов», охватывающих «все страны и имеющих срок службы, измеряемый поколениями»[16]. Таким образом, мировая внутренняя политика направлена на решение глобальных политических проблем посредством всемирных же политических институтов в русле максимально демократичного процесса. Это, конечно, не прекратит конфликты и не устранит все политические разногласия (было бы наивно так думать), но позволит перевести эти разногласия в «динамическую институциональную структуру с прочной правовой основой, цель которой — оказывать давление на стороны ради мирного разрешения конфликтов»[17].

Эволюционные стадии международного порядка

Возможно выстраивание последовательных фаз развития межгосударственных отношений, исходя из степени их взаимосвязанности. Например, Барри Бузан (род. 1946), эксперт по эволюции международной системы, преподававший, в частности, в Лондонской школе экономики, выделил шесть «идеально-типичных состояний»[18]. Первые три фазы, которые он предлагает, характеризуются войной, враждой и

политикой силы, тогда как в последующих трех преобладают более общие ценности, доверительное сотрудничество и солидарность. На одном конце спектра находится гипотетическое «асоциальное состояние», в котором норма — это геноцидальные войны на уничтожение. За ним следует анархическая фаза чистой политики силы, а затем — состояние сосуществования. Последнее соответствует Вестфальской системе, основанной на политике великих держав, балансе сил, суверенитете, территориальности, классическом международном праве и военном деле. Далее следуют фазы сотрудничества, конвергенции и конфедерации, каждая из которых связана с укреплением общих институтов и правил. Бузан называет ЕС примером института, относящегося к конфедеративной фазе. «К этому моменту, — пишет он, — ограничения на применение силы должны быть практически тотальными, дипломатия в значительной степени начинает соответствовать процессу внутренней политики, а международное право — внутреннему праву с поддерживающими его институтами принуждения»[19].

Мы, однако, считаем, что уровень интеграции ЕС выходит далеко за рамки конфедеративной модели, поскольку включает в себя такие черты, как общий суверенитет, режим принятия решений большинством голосов, принцип верховенства права ЕС над национальным законодательством, гражданство ЕС и валютный союз членов еврозоны. ЕС на пути к полному политическому союзу, но еще не достиг этой следующей фазы и находится где-то посередине в гибридном нестабильном состоянии. Таким образом, спектр необходимо расширить седьмой и решающей федеративной фазой: сфера межгосударственных отношений остается позади, участвующие партнеры объединяются в общем федеративном порядке и создают новое государственное образование на более высоком уровне интеграции.

«Комплексная» мировая внутренняя политика — по крайней мере, в ключевых областях — представляет собой именно такую программу федеративной интеграции. Мировой

парламент — важнейшее институциональное требование для надлежащего функционирования мировой внутренней политики, поскольку он обеспечивает оптимально возможную демократическую и наднациональную основу для гармонизации и успешного управления конкретными интересами национальных государств, создания общих правил и представления интересов человечества.

Американский дипломат Джеймс Р. Хантли в книге Pax Democratica описал четыре фазы эволюции международного порядка: имперское подчинение, систему баланса сил, основанную на государственном управлении, организованное международное сотрудничество и построение наднационального сообщества. В этой эволюции институты четвертой фазы «настолько же отличны от империй, национальных государств и межправительственных организаций, насколько современный Homo sapiens отличается от неандертальцев»[20]. То, что в рамках классической модели внешней политики суверенных государств мировая внутренняя политика возможна лишь в ограниченной или частичной степени, было отмечено философом Карлом Ясперсом (1883–1969) в труде «Смысл и назначение истории» (1949 г.). По мнению Ясперса, технологии привели к «объединению земного шара». Человечество теперь разделяет общую судьбу. Ясперс провозгласил начало «истории единой человеческой расы» и предвидел переход к планетарному мировому порядку. В грядущую «эпоху мирового единства», которая, по его мнению, примет форму «всеобъемлющего федерализма», *принцип примата внешней политики над внутренней утратит всякий смысл.* Федеративный мировой порядок, по Ясперсу, означал бы не только «отмену абсолютного суверенитета», но и «в интересах человечества отмену старой концепции государства»[21].

Суверенитет и эпоха «схлопывания»

Влиятельный английский политолог Гарольд Ласки (1893–1950), довольно глубоко изучавший проблему суверенитета, в 1930-х годах призывал исключить этот термин из лексикона политической науки: «Политической науке пошло бы на пользу, если бы вся концепция суверенитета была отвергнута». Ласки утверждал, что корни этого понятия уходят в эпоху, когда оно могло описывать абсолютную и высшую власть. Но если пристальнее взглянуть на государственные сообщества, то в действительности такой «суверенный» центр найти невозможно. Суверенитет всегда был ограничен и разделялся. Поэтому еще более сомнительно и, по сути, «морально опасно» предположение о существовании государственного суверенитета в международных отношениях. «Существуют проблемы, влияние которых на человечество слишком важно, чтобы какое-либо государство могло самостоятельно определять, какое решение оно примет», — писал Ласки. И далее: «Понятие независимого суверенного государства с международной точки зрения губительно для благополучия человечества»[22].

Догмат суверенитета восходит к эпохе, когда сообщения доставлялись верхом. Европейское происхождение этого понятия связано с Реформацией и религиозными войнами в ходе восстаний против правления королей и пап. Решающее значение сыграло изобретение печатного станка. Маршалл Маклюэн (1911–1980), теоретик медиа, описал «эпоху Гутенберга», в которой стали доминировать печатные СМИ, как эпоху *взрыва.* Начиная с XVI века печатный станок создавал условия для индивидуализма, национализма и фрагментации мира на суверенные государства в соответствии с международным правом. Однако теперь, проницательно заметил Маклюэн в 1964 году: «Спустя сто и более лет после распространения электрических технологий мы расширили нашу центральную нервную систему до глобальных масштабов, отменив как пространство, так и время в том, что касается

нашей планеты». Ускорение, вызванное электронными технологиями, и прямой доступ к глобальной сети в режиме реального времени вызвали взрыв вовнутрь, *имплозию:* «Наше сегодняшнее ускорение — это не замедленный взрыв от центра к периферии, а мгновенная имплозия и смешение пространства и функций. Наша высокоспециализированная, раздробленная цивилизация с центрально-периферийной структурой внезапно переживает *пересборку* всех своих механизированных частей в органичное целое. Это новый мир глобальной деревни»[23].

Превращение мира в «глобальную деревню» на основе «новой электронной взаимозависимости», провозглашенное Маклюэном в книге «Галактика Гутенберга», стало реальностью благодаря межконтинентальным оптоволоконным кабелям, спутниковой связи и сети интернет[24]. В эпоху интернет-революции и в условиях антропоцена суверенитет стремится к нулю. Никто не имеет права или даже способности к неограниченному самоопределению или неограниченному осуществлению власти. Все государства, институты, органы и субъекты так или иначе подотчетны и связаны с другими. Никто не обладает суверенностью над другими в классическом смысле и не может действовать так, как если бы он такой суверенностью обладал.

В действительности суверенитет национальных государств зачастую не так непроницаем в конституционном праве, как нас пытаются в том убедить догматические толкователи международного права. Многие национальные конституции ограничивают государственный суверенитет и допускают *передачу суверенных прав международным организациям.* Джозеф Баратта перечислил 40 национальных конституций Европы, Латинской Америки, Африки и Азии, где закреплено такое положение[25]. Возможность развития наднациональных политических сообществ явно не была чуждой разработчикам этих конституций.

Примечания

[1] *Rittberger V., Kruck A., Romund A.* Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. P. 278 с доп. ссылками (определение М. Кюсивано).

[2] Ibid. P. 278, 280.

[3] Global Governance 2025: At a Critical Juncture / Ed. National Intelligence Council. September 2010. P. iii.

[4] *Garvin J. L.* The Economic Foundations of Peace: Or, World-Partnership as the Truer Basis of the League of Nations. London: Macmillan & Co., 1919. P. 13, 72, 74.

[5] *Polanyi K.* The Great Transformation. Boston: Beacon Press, 2001 [1957]. P. 190.

[6] *Kerr P.* (Lord Lothian). Pacifism is not enough nor patriotism either // Federal Union. 28 May 1935. URL: https://federalunion.org.uk

[7] *Schütz W. W.* Wir wollen Überleben, Aussenpolitik im Atomzeitalter. Stuttgart: DVA, 1956. P. 162.

[8] *Toffler A.* The Eco-Spasm Report. New York: Bantam, 1975. P. 75–76.

[9] *Genscher H.-D.* Aussenpolitik im Zeitalter weltweiter Interdependenz. Rede vor der 30. Generalversammlung der Vereinten Nationen am 24. September 1975 // Deutsche Aussenpolitik. Ausgewählte Grundsatzreden 1975–1980. Stuttgart: Bonn aktuell, 1981. P. 89–91.

[10] *Commager H. S.* A Declaration of Interdependence // Third Try at World Order. U.S. Policy for an Interdependent World / Ed. H. Cleveland. Philadelphia: World Affairs Council of Philadelphia, 1976. P. 107, 109.

[11] *Slaughter A.-M.* A new world order. Princeton University Press, 2004.

[12] *Keohane R., Nye J. S.* Power and interdependence. 4th ed. Boston: Longman, 2011 [1977]. P. 20.

[13] *Cleveland H.* Third Try at World Order. U.S. Policy for an Interdependent World. Philadelphia: World Affairs Council of Philadelphia, 1976. P. 83–85.

[14] *Weizsäcker C. F. von.* Bedingungen des Friedens. Dankesrede, Friedenspreis des Deutschen Buchhandels. 1963. P. 11.

[15] *Bartosch U.* Weltinnenpolitik. Zur Theorie des Friedens bei Carl Friedrich von Weizsäcker. Berlin: Duncker & Humblot, 1995. P. 254.

[16] *Weizsäcker C. F. von.* Bedingungen des Friedens… P. 12.

[17] *Bartosch U.* Weltinnenpolitik… P. 263.

[18] *Buzan B.* From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation. Cambridge University Press, 2004. P. 159–160, 190–193.

[19] Ibid. P. 195.

[20] *Huntley J. R.* Pax Democratica: A Strategy for the 21st Century. New York: St. Martin's Press, 1998. P. 21–23, 35.

[21] *Jaspers K.* The Origin and Goal of History / Transl. M. Bullock. Abingdon, Oxon: Routledge Revivals, 2010. P. 193, 197–198.

[22] *Laski H. J.* A Grammar of Politics. 4th ed. London/New Haven: George Allen & Unwin Ltd./Yale University Press, 1938. P. 44–46, 65–67.

[23] *McLuhan M.* Understanding Media. London: Routledge, 1964. P. 4, 39–41, 101.

[24] Id. The Gutenberg Galaxy. Toronto: University of Toronto Press, 1962. P. 21.

[25] *Baratta J. P.* The Politics of World Federation. United Nations, UN Reform, Atomic Control. Westport, Connecticut; London: Praeger Publishers, 2004. Vol. 1. P. 255.

16

Хрупкая цивилизация, экзистенциальный риск и эволюция человека

Опасность всемирной катастрофы

Вероятно, каждое поколение Нового времени — более того, каждое поколение, обладающее историческим сознанием, — переживает свое время как эпоху решающих перемен. Однако сегодня мы действительно находимся на беспрецедентном историческом перепутье. Впервые в истории на планете существует единая, целостная цивилизация, охватывающая всю Землю. Деятельность человека не только оказывает существенное влияние на важнейшие параметры планетарных систем, но и таит опасность *всемирного* коллапса цивилизации. Это обусловлено сочетанием потенциальных факторов риска, то есть тесной взаимосвязью и уязвимостью технологических, социальных и экономических систем, так что нарушение одной из них может вызвать цепную реакцию с непредсказуемыми последствиями.

В докладе ООН по снижению риска бедствий, подготовленном Томасом Черневым из Центра изучения экзистенциального риска Оксфордского университета, был сделан вывод о наличии в мире «опасной тенденции» к «сценарию глобального коллапса» в связи с выходом за пределы планетарных границ и невыполнением Целей устойчивого развития (ЦУР)[1]. В опубликованных материалах крупной конференции в Оксфордском университете, посвященной «глобальным катастрофическим рискам», экономист и физик Робин Хэнсон (род. 1959) отметил, что, хотя человечество может пострадать от разных катастроф, «самый значимый ущерб, вызванный крупными потрясениями, может исходить от последующего социального коллапса, а не от прямых результатов этих потрясений»[2]. Согласно индексу уязвимых государств, объединяющему оценки 12 основных и более 100 вторичных показателей, 54 государства, в которых проживает 27%

населения мира, находятся в состоянии «высокого риска» или даже хуже[3]. Они наименее подготовлены к тому, чтобы противостоять последствиям возможной глобальной катастрофы.

Факторы риска всемирной катастрофы

Условия, благоприятствующие жизни, будут существовать на Земле еще очень долго. Пройдет около *миллиарда лет,* прежде чем излучение и размер Солнца увеличатся настолько, а температура поверхности Земли, как следствие, достигнет такого максимума, что жизнь на планете вряд ли будет возможна. Но даже с этой космологической точки зрения, по словам британского астрофизика Мартина Риса (род. 1942), XXI век вполне может стать «решающим». Впервые в истории планеты один вид — человек — держит будущее Земли в своих руках и может поставить под угрозу не только себя, но и все сущее[4].

В книге «Наш последний час» Рис, бывший президент Королевского общества, проанализировал ряд глобальных факторов рисков, возникающих преимущественно из-за современных технологий. «Я думаю, — пришел он к драматичному выводу, — шансы на то, что современная цивилизация на Земле доживет до конца нынешнего столетия без серьезных неудач, не выше, чем пятьдесят на пятьдесят»[5]. Действительно, отмечает Ник Бостром (род. 1973) из Оксфордского университета, человечество переживало естественные экзистенциальные риски на протяжении сотен тысяч лет. Однако, пишет он, «рассмотрение конкретных экзистенциальных угроз подтверждает версию о том, что основная их часть в обозримом будущем будет состоять из *антропогенных экзистенциальных факторов риска,* то есть таких, которые возникают в результате деятельности человека». Последствия антропогенной катастрофы такого рода оказались бы настолько велики, что снижение риска должно стать «доминирующим соображением» для человечества[6]. Как отметил в

замечательной книге об экзистенциальных рисках «На краю пропасти» Тоби Орд (род. 1979), философ, занимающийся исследованиями в Оксфордском университете, антропогенные факторы «превосходят все природные риски, вместе взятые», и «задают отсчет времени, которое осталось у человечества, чтобы отвести угрозу катастрофы»[7].

В рамках широкой концепции мировой внутренней политики антропоцена особенно важно долгосрочное решение проблем, потенциально угрожающих функциональности или даже выживанию мировой цивилизации, а также проблем, оказывающих огромное влияние на благополучие значительной части населения планеты или способных повлечь за собой необратимые негативные последствия для человечества. Обеспечение стабильности земной системы — один из главных приоритетов. Критически важные цели также включают в себя поддержание здоровых и устойчивых экономических и финансовых систем, снабжение человека продовольствием и водой, предотвращение ядерной войны и пандемий, а также потенциальных опасностей, связанных с развитием биотехнологии, нанотехнологии, робототехники и искусственного интеллекта. Возникновение антиутопии — тоталитарного мирового государства — представляет собой еще одну долгосрочную социально-политическую угрозу, которую необходимо принимать во внимание.

Геном как наследие человечества

Благодаря генной инженерии и нанотехнологиям наука стоит на пороге наделения нас технической властью над фундаментальными строительными блоками жизни и материи, что свидетельствует: эта эпоха является историческим поворотным пунктом. Огромный прогресс в биотехнологии, примерами которого служат расшифровка генома человека в 2003 году, технологии клонирования и редактирования генома с помощью CRISPR и других систем, позволил

фундаментально вмешаться в саму ткань человеческой жизни. Материальное существо человека заключено в последовательности ДНК. Геном — это руководство по построению его организма.

Генеральная конференция ЮНЕСКО 1997 года в первой статье Всеобщей декларации о геноме человека и правах человека заявила, что геном человека «лежит в основе фундаментального единства всех членов человеческой семьи, а также признания их неотъемлемого достоинства и многообразия» и что «в символическом смысле он образует наследие человечества». Текст генома, этой древней книги, написанной самой эволюцией, вскоре станет предметом тщательного толкования и манипуляций, последствия которых невозможно предвидеть. Более двадцати пяти лет назад Джереми Рифкин (род. 1945) из Фонда экономических тенденций в Вашингтоне говорил о беспрецедентной в истории технологической революции: «Никогда еще в истории человечество не было настолько неподготовленным к новым технологическим и экономическим возможностям, вызовам и рискам, которые маячат на горизонте. В ближайшие несколько десятилетий наш образ жизни может претерпеть более фундаментальные изменения, чем за предыдущую тысячу лет»[8]. К сожалению, мы, похоже, не готовы направить реку развития в нужное русло.

Генная инженерия и репродуктивная генетика

Репродуктивная генетика, позволив передавать или блокировать определенные гены по желанию, даст человеку возможность выбора генетических характеристик своих детей. Кто станет возражать против искоренения наследственных заболеваний в будущих поколениях? Но как только будет пересечена эта черта, дебаты, вероятно, перейдут к вопросу о том, почему бы не модифицировать гены для улучшения таких человеческих способностей, как зрение или память, если это возможно? А что дальше?[9]

В 2015 году более 150 экспертов подписали открытое письмо с призывом ужесточить запрет на наследуемую генетическую модификацию человека. В письме объяснялось, что «у генетически модифицированных детей, которые кажутся здоровыми при рождении, могут развиться серьезные заболевания в дальнейшей жизни, причем некоторые из них, возможно, станут следствием предполагаемых улучшений. Другие пагубные последствия модификации зародышевой линии могут проявиться только в последующих поколениях»[10]. Фактически исследователи уже начали экспериментировать с CRISPR на человеческих эмбрионах. Только после того, как через три года после публикации письма один китайский ученый заявил о «создании первых в мире детей с отредактированным геномом», ВОЗ учредила экспертную группу по «разработке глобальных стандартов управления и контроля над редактированием генома человека». По рекомендации экспертов ВОЗ создала глобальный реестр для отслеживания исследований в области редактирования генома человека. Сформированная в то же время другая международная экспертная комиссия, в состав которой вошли представители десяти стран, отметила в своем заключительном докладе: «Важно признать, что идея преднамеренного внесения изменений в зародышевую линию человека напоминает евгенические движения конца XIX — первой половины XX века, которые отстаивали ныне дискредитированные теории, приведшие к преследованию целых групп по признаку расы, религии, класса и способностей»[11].

По мнению молекулярного биолога Ли Сильвера (род. 1952), который ввел термин «репрогенетика», манипулирование человеческим геномом открывает огромные возможности. Например, родители могли бы наделить своих детей геномом, который естественным образом встречается у одного процента населения и обеспечивает устойчивость к заражению вирусом ВИЧ. «Репрогенетика будет использоваться для того, чтобы дать детям лучшие возможности физического и умственного развития и более долгой жизни», — утверждает

Сильвер. Проблемы, по его мнению, заключаются не в неправильном использовании или неудачах технологии, а, скорее, в далекоидущих социальных последствиях ее применения. «Потенциал репрогенетики настолько велик, — утверждает этот профессор Принстонского университета, — что семьи и группы, которые не смогут позволить себе использование репродуктивных технологий, рискуют оказаться в весьма неблагоприятном положении»[12].

Укорененная генетически социальная пропасть между богатыми и бедными будет воспроизводиться из поколения в поколение. Результатом может стать «генетократия». В книге «Переделывая Эдем» Сильвер описал будущее, в котором человечество биологически необратимо разделено на два класса — людей обездоленных, «естественных» и привилегированных, имеющих доступ к репродуктивной генетике на протяжении поколений: «Разделенное человечество может оказаться высшим наследием безудержного глобального капитализма»[13]. В нынешних условиях только рыночные и технологические возможности будут определять развитие этой области. Любые попытки регулирования репродуктивной генетики не смогут помешать состоятельным родителям удовлетворить свое желание и получить услуги по репродуктивному генетическому вмешательству, при необходимости за рубежом. Только безупречная система мирового права могла бы обеспечить успешное регулирование этой области. «Пока существуют суверенные государства, — писал Сильвер, — никакие границы не помешают свободному перемещению клеток и генов, которые скрыты глубоко в женском организме. Лишь мировое государство может контролировать репродуктивную генетику таким образом, чтобы его граждане имели доступ только к технологиям, которые разрешены этим государством»[14].

Трансгуманизм

Для трансгуманистов, таких как изобретатель и пионер кибернетики Рэй Курцвейл (род. 1948), логическим эволюционным скачком в развитии человечества станет слияние людей с машинами и компьютерными технологиями[15]. Ограничения и дефекты человеческого тела наконец будут преодолены в постчеловеческих киборгах, которые появятся в результате слияния, — в гибридах биологических организмов и машин. Однако и здесь, по всей видимости, неизбежным следствием станет разделение человечества на два вида: натуралов и киборгов. И снова, как пишет в своей статье Дэвид Роттер, «именно элита получит доступ к новым технологиям и будет использовать технические достижения, чтобы значительно превзойти обычных людей по интеллекту, сенсорным способностям, физическим возможностям, продолжительности жизни и силе». «Рабочая раса», напротив, больше не будет играть никакой значимой роли в обществе[16].

Политолог Клаус-Герд Гизен (род. 1958) предупреждает, что политическая цель трансгуманизма состоит в создании нового человека и «совершенно нового общества» — грандиозный план, который преследовали и другие идеологии, такие как коммунизм и фашизм, в других, но «в конечном счете менее радикальных перспективах»[17]. Роттер советует не отвергать трансгуманизм как научную фантастику. Трансгуманистическая повестка, говорит он, диктует научную деятельность во всем мире и пользуется широкой поддержкой членов международной элиты. Здесь значим контекст «четвертой промышленной революции», о которой много говорил основатель Всемирного экономического форума Клаус Шваб (род. 1938). По его мнению, ускорение технологических инноваций в области искусственного интеллекта, биотехнологий, вычислений, накопления энергии, материаловедения, нанотехнологий, робототехники и других сферах «неизбежно» приведет к «конвергенции физического, цифрового и биологического миров» и переопределит «то, что значит быть человеком»[18].

Попыткой такого рода можно назвать компанию Neuralink, основанную в 2016 году миллиардером и бизнесменом Илоном Маском, которая, как предполагается, будет разрабатывать устройства, способные объединить человеческий мозг с машинами и ИИ. В 2023 году компания объявила, что получила одобрение от Управления по контролю качества продуктов и лекарственных средств США на запуск первого клинического исследования с участием человека. «Богатые, похоже, не только становятся еще богаче, но и смогут получить выгоду от обладания компьютерно усовершенствованным мозгом», — прокомментировал эту новость обозреватель CNBC Дастин Маккиссен. «Как будет выглядеть неравенство, если "право на обновление" получат только очень богатые?» — спрашивает Маккиссен[19]. По мнению американского писателя и ученого Джонатана Таплина (род. 1947), четыре миллиардера — Питер Тиль, Илон Маск, Марк Цукерберг и Марк Андриссен — «долгое время воспринимались как технологически прогрессивные герои, но на самом деле они представляют широкий антидемократический, авторитарный поворот в мире технологий». Таплин считает, что четыре их основных проекта — так называемая метавселенная, криптография, межпланетная колонизация и трансгуманизм — ложны и несут экзистенциальную угрозу для мира в политическом, экономическом и моральном смыслах. Создание человеко-машинных киборгов, в частности, «разрушит идею, лежащую в основе политического либерализма: равные права для всех», поскольку «любые проблемы социального неравенства, которые мы сейчас испытываем, возрастут в геометрической прогрессии из-за биологических новшеств», которые продвигают «техноолигархи»[20].

Искусственный интеллект

В книге «Война артилектов: космисты против терранов» австралийский исследователь ИИ Хьюго де Гарис (род. 1947) предсказывает, что станет возможным создать ИИ, превосходящий человеческий интеллект в триллионы раз. Более того, дебаты о направлении эволюции человека и о том, приемлемо ли создавать машины с таким невообразимым интеллектом, будут доминировать в мировой политике в конце XXI века и нести в себе серьезный потенциал для насильственного конфликта. «Однако, как только искусственные мозги *действительно* начнут умнеть, причем с большой скоростью (сценарий, именуемый "сингулярность"), — писал Гарис, — человечество должно быть готово принять решение, продолжать ли развитие этих технологий»[21]. Илон Маск считает, что конкуренция крупных держав за превосходство в области ИИ способна привести к Третьей мировой войне[22]. По словам физика и космолога Стивена Хокинга (1942–2018), развитие ИИ может в конце концов стать причиной «гибели человечества»[23]. Что касается ядерного и биологического оружия, экологических проблем и искусственного интеллекта, заявил Хокинг в интервью газете The Times, «нам нужно быстрее выявлять такие угрозы и действовать, прежде чем они выйдут из-под контроля. Это может означать создание некоей формы мирового правительства»[24].

После выпуска в ноябре 2022 года основанного на большой языковой модели чат-бота ChatGPT компании OpenAI и подобных приложений тема ИИ привлекла большое общественное внимание. Инструменты большой языковой модели полностью зависят от человеческих знаний, суждений и труда. Опираясь на огромные наборы данных, они статистически предсказывают, какие слова в предложении должны следовать друг за другом, не понимая их смысла. Исследователь ИИ Кейт Кроуфорд (род. 1974) утверждала, что ИИ в его современной трактовке не отвечает критериям ни «искусственности», ни «интеллекта» и основывается на

«эксплуатации энергетических и минеральных ресурсов планеты, дешевой рабочей силы и масштабных данных»[25]. Тем не менее утверждается, что влияние технологий ИИ на общество будет огромным.

В мае 2023 года группа из более чем 350 руководителей, исследователей и инженеров в области ИИ даже подписала заявление из одной фразы, в котором говорилось, что «снижение риска вымирания от ИИ должно быть глобальным приоритетом наряду с другими факторами риска всемирного масштаба, такими как пандемии и ядерная война». Сэм Альтман (род. 1985), генеральный директор OpenAI, предупреждал в своей статье в The New York Times, что риск передовых систем ИИ «достаточно серьезен, чтобы оправдать вмешательство правительства», и призывал к регулированию ИИ «из-за его потенциального вреда»[26]. В июле 2023 года Совет Безопасности ООН провел первый в истории брифинг по вопросу ИИ с точки зрения мира и безопасности. Среди прочего генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш упомянул потенциально вредоносное функционирование систем ИИ, а также использование инструментов ИИ злоумышленниками, включая кибертерроризм и кибервойну с использованием ИИ или систематическую дезинформацию. Гутерриш подчеркнул, что регулирование ИИ не может успешно осуществляться отдельными странами и требует «универсального подхода» к «общим мерам по обеспечению прозрачности, подотчетности и надзора»[27]. Кроме того, ИИ представляет «серьезные риски для демократии», утверждает в своей книге философ технологий Марк Кокельберг (род. 1969). По его мнению, ИИ «в том виде, в каком он развивается и используется в настоящее время», помимо прочего, расшатывает свободу, поддерживает или создает экономическое неравенство, приводит к несправедливым, нечестным и предвзятым решениям, усиливает асимметрию власти и подрывает знания и доверие в обществе[28].

Успешное регулирование ИИ должно осуществляться на глобальном уровне, а не посредством лоскутного одеяла

национальных или региональных «рецептов», а это требует от «международной системы» «выхода за рамки традиционных концепций суверенитета», отметили политолог Ян Бреммер (род. 1969) и исследователь ИИ Мустафа Сулейман (род. 1984). Они предложили «как минимум три режима управления ИИ», как то: научный орган, который будет постоянно оценивать риск и потенциальное воздействие ИИ, аналогично существующей Межправительственной группе экспертов по изменению климата в области охраны окружающей среды; международный мониторинг и верификацию для «предотвращения распространения опасных систем ИИ» и, наконец, «технократический орган», который «может реагировать на возникновение опасных сбоев», основываясь на примере Совета по финансовой стабильности в финансовом секторе[29]. Рассуждая о глобальном управлении ИИ, Кокельберг обнаружил, что «мы все еще находимся в своего рода гоббсовском естественном состоянии», поскольку «глобального органа управления нет»[30]. Впрочем, кто и как будет обсуждать и принимать решения о глобальном регулировании ИИ? В совместной статье одиннадцать исследователей выдвинули идею «межправительственной или многосторонней» организации по управлению высокоразвитыми системами ИИ. Неясно, «какие институциональные процессы будут удовлетворять требованиям легитимности и эффективности, а также стимулировать участие заинтересованных сторон», говорится в тексте[31].

В блоге своей компании руководители OpenAI Сэм Альтман, Грег Брокман (род. 1987) и Илья Суцкевер (род. 1986) написали, что в конечном итоге может потребоваться «международный орган», который «вправе проверять системы, требовать аудита, проверять на соответствие стандартам безопасности, устанавливать ограничения на степени развертывания и уровни безопасности и т.д.». Они подчеркнули, что «управление самыми мощными системами, а также решения относительно их развертывания должны находиться под строгим общественным контролем». Люди во всем мире, по

их мнению, «должны демократическим путем принимать решения о границах и значениях по умолчанию для систем ИИ», однако пока непонятно, «как разработать такой механизм»[32]. В своей книге Кокельберг также пришел к выводу о необходимости глобальной демократии, хотя и «неясно, что это значит». Но разве парламенты на протяжении всей истории не создавались именно для демократического определения общих правил? Почему бы не применить этот принцип и в глобальном масштабе? Необходимость глобального демократического регулирования и надзора за ИИ напрямую ведет к созданию глобального парламента как к очевидному решению. Конечно, Кокельберг поднимает важный практический вопрос: могут ли «существующие недемократии» вообще быть «интегрированы в глобальную демократическую структуру управления», какой бы она ни была?[33] Тем не менее он считает, что мировой парламент «соответствовал бы» его идеям.

Автономное оружие

Военное применение ИИ — еще одна область, требующая особого внимания. Ведущие военные планировщики считают, что в вооруженных конфликтах будущего будут доминировать беспилотные боевые системы, которые все чаще заменяют солдат. Они уверены, что дроны и роботы произведут революцию в военном деле, как это когда-то сделали танки. Дроны стали важнейшим оружием и средством разведки в войне в Украине после российского вторжения в 2022 году. Военная робототехника — это отрасль, которая переживает экспоненциальный рост. Среди основных целей этой дисциплины — разработка *полностью автономных* роботов-убийц и боевых дронов.

«Мы, словно лунатики, вступаем в дивный новый мир, где роботы решают, кого, где и когда убивать», — предупредил исследователь ИИ Ноэль Шарки (род. 1984), соучредитель Международного комитета по контролю над роботизированным

оружием (ICRAC). Он утверждает, что ни одна компьютерная система не может надежно отличить комбатантов от мирных граждан[34]. По данным журнала Science, специалисты по информатике не верят, что однажды находящийся на высокой ступени развития ИИ сможет превзойти в этой области человеческое суждение. Однако Марк Губруд из Программы по науке и глобальной безопасности Принстонского университета, также член ICRAC, боится, что робототехника грозит людям «потерей контроля». «Глупые роботы опасны, но умные роботы еще опаснее», — заявил Губруд в интервью[35].

За год до начала глобальной кампании против автономных роботов-убийц неправительственная организация Human Rights Watch в докладе 2012 года призвала к упреждающему международному запрету такого оружия. Вышедший из-под контроля ИИ, захвативший контроль над автоматизированным оружием и подключенными к интернету системами, напоминает дистопический фильм Джеймса Кэмерона 1984 года «Терминатор»[36]. В этом голливудском блокбастере интеллектуальные боевые роботы и информационные системы стали автономными и ведут войну против человечества. В открытом письме в ООН от августа 2017 года более 100 ведущих мировых пионеров робототехники и ИИ, среди которых были Илон Маск и Мустафа Сулейман из Alphabet, поддержали запрет автономного оружия. Кампания направлена на включение этого запрета в Конвенцию ООН о запрещении или ограничении применения конкретных видов обычного оружия 1980 года. В этой долгой дипломатической борьбе шаг вперед был сделан, когда в ноябре 2023 года комитет Генеральной Ассамблеи ООН в официальной резолюции подчеркнул «настоятельную необходимость решения международным сообществом проблем, связанных с автономными системами оружия». Открывающиеся сейчас технические возможности в долгосрочной перспективе требуют регулирования в рамках обязательного к исполнению международного права, поскольку, как только одна страна выйдет из конвенции или не присоединится к ней изначально

и начнет разрабатывать автономные системы, другие будут вынуждены последовать ее примеру.

Всемирно известный писатель-фантаст Айзек Азимов (1920–1992) в сборнике 1950 года «Я, робот» одним из первых обратился к проблемам, возникающим в связи с эволюцией роботов, к тому, что они становятся похожими на людей и все более разумными. Тогда же он сформулировал свои знаменитые «три закона робототехники». Первый из них гласит, что робот не может причинить вред человеку. Более поздний, «нулевой закон» — роботы не могут причинить вред человечеству. Применять эти законы на практике будет крайне сложно. Азимов имел четкое представление об опасностях, угрожающих человечеству. «Важно, чтобы мир объединился и стал в достаточной степени единым целым, чтобы противостоять проблемам, которые стремятся атаковать нас как единое целое», — писал он. И еще: «Нам нужно нечто подобное федеральному мировому правительству»[37].

COVID-19, «болезнь X» и опасность пандемии

Еще за десять лет до вспышки вируса SARS-CoV-2, вызывающего респираторное заболевание COVID-19, ни один эксперт не сомневался в том, что всякая глобальная пандемия несет для мира риск величайшей катастрофы[38]. Грозными предупреждениями служили предыдущие вспышки заболеваний, которые переросли в пандемии, включая SARS-CoV-1 в 2002 году, вирус гриппа H1N1 в 2009 году, ближневосточный респираторный синдром (MERS) в 2012 году, вирус Эбола в 2013 году и вирус Зика в 2015 году. Однако эффективная готовность к пандемии и реагирование на нее — это глобальное общественное благо, которое еще предстоит обеспечить. Пандемия COVID-19 служит трагической иллюстрацией недостатков и инертности международной системы, а также проблем, связанных с зависимостью от сотрудничества со стороны мощного автократического государства, такого как Китай. COVID-19 был, возможно, последним звонком, чтобы

предотвратить появление нового патогена, который легко передается и во много раз более смертелен, — гипотетической «болезни X».

По данным ВОЗ, к маю 2023 года, когда организация прекратила классифицировать COVID-19 как глобальную чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения, во всем мире было подтверждено более 760 миллионов случаев заражения COVID-19 и 6,95 миллиона смертей. В январе 2022 года, примерно через два года после вспышки пандемии в китайском мегаполисе Ухань, официальное число погибших достигло 5,5 миллиона. Оценки, основанные на анализе избыточной смертности, позволили предположить, что фактическая летальность на тот момент составила от 12 до 22 миллионов[39]. Хотя статистические данные по заболеванию отличались неполнотой во многих странах, представляется вероятным, что авторитарные режимы намеренно занижали цифры[40]. Драконовская политика Китая «нулевой толерантности к COVID» ограничила масштаб естественного иммунитета, полученного населением. За два месяца после внезапного прекращения жестких мер, то есть в декабре 2022 года — январе 2023 года в Китае, согласно подсчетам исследователей, произошло 1,87 миллиона дополнительных смертей. Эта цифра контрастирует с официальным отчетом правительства о 60 тыс. смертей от COVID-19 в стране за этот же период[41].

В середине 2020 года уровень летальности от COVID-19 варьировался от 2,2% в Южной Корее до 14% в Италии. Для сравнения: вирус птичьего гриппа H5N1, мутация которого выступает потенциальным кандидатом на «болезнь X», имеет уровень летальности, который может значительно превышать 50%. Более того, вакцинация может оказаться далеко не такой доступной, как в случае с COVID-19. По оценкам, вакцинация в 2021 году, в первый год широкой кампании, предотвратила от 14 до 20 миллионов дополнительных смертей от COVID-19[42]. Однако распределение вакцины было очень неравномерным. Богатые страны закупали и оставляли большую часть препаратов вакцины для себя — подобная политика получила название «вакцинный национализм». К

середине 2021 года в странах с высоким уровнем дохода охват населения вакцинацией составил более 50%, в то время как в беднейших странах менее 1% получили однократную прививку[43]. С эпидемиологической точки зрения это было совершенно непродуктивно, поскольку возникал риск «мутации ускользания» среди невакцинированного населения, которая затем могла бы распространиться по всему миру.

Ограничения на поездки и карантин, введенные в 150 странах с целью снизить передачу инфекции, и последующий коллапс глобальной торговли и цепочек поставок привели к резкому спаду мировой экономики. ВВП в 2020 году снизился в среднем примерно на 3,4% по сравнению с ростом на 2,8% в предыдущем году. Экономический шок в сочетании с растущей геополитической напряженностью сделал модными разговоры о «конце глобализации». Однако показатели фактических международных потоков торговли, капитала, информации и людей к 2021 году уже вернулись к допандемическому уровню, продемонстрировав «замечательную устойчивость» и «отсутствие значимых признаков более широкой фрагментации мировой экономики на конкурирующие блоки или поворот к региональным моделям деятельности», сообщалось в индексе глобальной интеграции DHL 2022 года[44]. В 2021 году мировой ВВП снова вышел на путь роста и увеличился на 6%. Согласно анализу сотен исследований по десяти категориям, проведенному Кевином Бардошем, доцентом Центра исследований единого здравоохранения Вашингтонского университета, «сопутствующий ущерб от реагирования на пандемию был существенным, широкомасштабным и затронул сотни миллионов человек на долгие годы». Хотя в анализе подчеркиваются пробелы в знаниях и необходимость дальнейших исследований, здесь же делается вывод: «…вполне вероятно, что многие меры политики в отношении COVID-19 принесли больше вреда, чем пользы», включая «рост избыточной смертности, не связанной с COVID-19, ухудшение психического здоровья, жестокое обращение с детьми и домашнее насилие, усиление глобального неравенства, нехватка продовольствия,

потеря возможностей для получения образования, нездоровый образ жизни, социальная поляризация, стремительный рост задолженности, откат от демократии и ухудшение ситуации с соблюдением прав человека». Бардош не отрицал, что вмешательство правительств имело положительный эффект и во многом было нужным и оправданным, но настаивал на необходимости всесторонней оценки. По его словам, пандемия стала не только кризисом здравоохранения, но и «кризисом всего общества»[45].

Слабость ВОЗ и «проблема суверенитета»

Группа экспертов, созванная генеральным директором ВОЗ по просьбе Всемирной ассамблеи здравоохранения и возглавляемая бывшими главами правительств Хелен Кларк (род. 1950, Новая Зеландия) и Элен Джонсон-Серлиф (род. 1938, Либерия), отметила, что после пандемии гриппа H1N1 2009 года «по крайней мере одиннадцать групп экспертов и комиссий высокого уровня представили конкретные рекомендации в 16 докладах по улучшению глобальной готовности к пандемии», но большинство из них так и не были выполнены[46]. Изменения, внесенные в Международные медико-санитарные правила (ММСП) после вспышки атипичной пневмонии в 2002 году, оказались недостаточными и сложными для реализации. Закрепленные в юридически обязывающем договоре, принятом всеми странами, эти правила требуют от государств-членов «готовиться к угрозам общественному здоровью в соответствии со стандартами, установленными ВОЗ, и сообщать о любых вспышках и всех последующих событиях», — пояснил научный журналист Стивен Бурани. «Правила также позволяют ВОЗ объявлять чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую международное значение», «используя собственную информацию и несмотря на возражения любой отдельной страны». Во время чрезвычайной ситуации ожидается, что страны будут руководствоваться рекомендациями ВОЗ и

сообщать организации о любых отклонениях. «Все эти требования, за исключением сообщений о вспышках инфекции, были новыми», — отметил Бурани[47].

Однако в действительности «координирующий орган и возможности» ВОЗ были «весьма ограниченны», заявил редактор медицинского журнала The Lancet Ричард Хортон (род. 1961). По его оценке, «способность организации реагировать на опасную для жизни эпидемию… отсутствовала»[48]. Комиссия по COVID-19, созванная The Lancet под председательством экономиста Колумбийского университета Джеффри Сакса, отметила, что международный ответ стал «масштабным глобальным провалом на многих уровнях». Речь идет среди прочего об «отсутствии своевременного уведомления о первоначальной вспышке COVID-19» со стороны китайских властей, «дорого обошедшихся задержках» в признании воздушно-капельной природы передачи вируса, об отсутствии координации и реализации стратегий подавления на национальном и глобальном уровнях и о неспособности обеспечить справедливые глобальные поставки ключевых медицинских товаров, таких, в частности, как средства индивидуальной защиты и вакцины. В докладе указывалось, что отчасти ВОЗ «стала жертвой растущей напряженности между Соединенными Штатами и Китаем» по вопросу борьбы с пандемией, что привело к решению администрации Трампа выйти из организации (шаг, который президент Байден отменил сразу после инаугурации)[49].

В декабре 2021 года члены ВОЗ приступили к переговорам по новому обязательному соглашению для укрепления профилактики, готовности к пандемиям и реагирования на них, а несколько месяцев спустя также начали процесс рассмотрения поправок к Международным медико-санитарным правилам. Группы The Lancet и ВОЗ рекомендовали среди прочего создание Глобального совета по здравоохранению или Глобального совета по угрозам здоровью при поддержке глав правительств для «укрепления авторитета» ВОЗ[50]. Илона Кикбуш (род. 1948) из Глобального центра здравоохранения

при Женевском институте международных отношений и развития обеспокоена тем, что наличие такого органа, особенно если он будет создан независимо от ВОЗ, приведет к противоположному результату и лишь добавит «новый уровень управления в и без того раздробленную глобальную систему здравоохранения», ставя под угрозу цель «последовательного и упорядоченного подхода к пандемиям»[51].

К середине 2023 года международные переговоры по договору о пандемии зашли в тупик из-за разногласий, в частности по вопросам лицензирования прав интеллектуальной собственности и обмена знаниями, необходимыми для децентрализации производства вакцин и лекарственных препаратов в глобальном масштабе в условиях чрезвычайной ситуации[52]. Наблюдатели отметили, что «пандемическая амнезия» уже наступила, политическая воля ослабла, и, таким образом, амбициозный первоначальный проект подвергся сокращению[53]. Экспертная группа ВОЗ первоначально с некоторой долей наивности призывала к принятию Рамочной конвенции о пандемии к концу 2021 года. Важной рекомендацией экспертной группы было «формализовать универсальные периодические экспертные обзоры национальных возможностей по подготовке и реагированию на пандемию»[54].

Дэвид Фидлер, эксперт Совета по международным отношениям и почетный профессор права, верно заметил, что «правительственные меры реагирования на COVID-19 нарушили или манипулировали многими договорами», такими как ММСП. «Утверждения о том, что несоблюдение ММСП» требует заключения «договора о пандемии, не объясняют, почему новый договор побудит участников к большей ответственности, чем ММСП»[55]. Однако можно утверждать, что сам процесс переговоров по соглашению включает в себя формирование политической ответственности. Такие механизмы, как периодический обзор или регулярные инспекции биологической безопасности лабораторий, требуют постоянного взаимодействия. Но верно и то, писал Фидлер, что государства вообще редко принимают на себя полномочия по

проведению расследований, выполняют положения о принуждении или ряд других обязательств в договорах, и тем более неизвестно, будут ли таковые внесены в потенциальное соглашение о пандемии. Еще в 1996 году Фидлер описал «проблему суверенитета» в международном праве в целом и в международных кампаниях по борьбе с инфекционными заболеваниями в частности, проблему, которая до сих пор является препятствием на пути принятия эффективных мер. Он утверждал, что угроза пандемии, с одной стороны, подрывает суверенитет, поскольку с ней не могут справиться отдельные государства, но, с другой стороны, «необходимость международных решений позволяет адептам суверенитета срывать борьбу с заболеваниями на международном уровне», поскольку государства не желают принимать ограничения. Даже в этом случае актуальной остается проблема соблюдения договоренностей. «Государства часто соглашаются на международно-правовые обязательства, не имея серьезного намерения их выполнять», — отмечал Фидлер[56].

Происхождение SARS-CoV-2

В первые критические недели вспышки SARS-CoV-2 и распространения информации о заболевании в мире ВОЗ, похоже, безоговорочно полагалась на данные китайских властей и транслировала их точку зрения без тщательной проверки или анализа. У организации, возможно, не было на тот момент особого выбора, поскольку ей не хватало полномочий и возможностей для оценки ситуации на месте. Международные и независимые расследования происхождения SARS-CoV-2, в том числе санкционированные ВОЗ, столкнулись с ожесточенным сопротивлением Китая и до сих пор не проведены должным образом. «Китай воспрепятствовал полному расследованию происхождения глобальной пандемии, и остальной мир действительно ничего не мог с этим поделать», — сказал нам автор и советник ВОЗ Джейми Метцль (род. 1968), который внимательно следил за историей вопроса. За это

никто не понес надлежащей ответственности.

Однако, как верно отметили молекулярный биолог Алина Чан и научный писатель Мэтт Ридли в проницательной книге «Вирус» о поисках происхождения COVID-19, «если мы не выясним, как началась эта пандемия, мы будем плохо подготовлены к тому, чтобы знать, когда, где и как может начаться следующая»[57]. Вопрос о происхождении и вспышке вируса остается непроясненным из-за дезинформации, отсутствия прозрачности и политизации вопроса. Китайские власти пытаются контролировать и скрывать информацию о вирусе и вспышке[58]. Публикации китайских исследований о его происхождении ограничивались и подвергались цензуре со стороны чиновников центрального правительства. Совместное расследование так называемой исследовательской группы ВОЗ и Китая было прекращено, поскольку китайские власти не сотрудничали и не предоставляли доступ к соответствующим объектам. В итоге генеральный директор ВОЗ учредил консультативную группу, которая должна была провести «независимую оценку всех имеющихся научных и технических результатов глобальных исследований»[59].

Распространение SARS-CoV-2 среди людей могло быть результатом естественного зоонозного заражения от диких или сельскохозяйственных животных, как это было в случае со вспышкой атипичной пневмонии в 2002 году. Нулевым пациентом также мог быть исследователь коронавируса, который заразился в лаборатории или во время полевых работ, а затем распространил его дальше. Инфекция SARS-CoV-2 может протекать бессимптомно, поэтому заболевание могло остаться незамеченным. В лабораторном сценарии SARS-CoV-2 мог составлять предмет изучения либо как естественный вирус, либо как результат генетической модификации. Ни одна из этих гипотез в настоящее время не может быть доказана или опровергнута.

Рынок морепродуктов Хуанань в Ухане был первым эпицентром пандемии, но это не доказывает, что оттуда пошла инфекция[60]. Правительство Китая категорически отрицает

возможность лабораторной утечки, т.е. теорию, которую изначально поддерживала ВОЗ, и утверждает, что вирус появился за пределами Китая. Животный источник SARS-CoV-2 не был обнаружен ни в Китае, ни где-либо еще. Но так случилось, что после вспышки атипичной пневмонии в 2002 году Ухань стал международным координационным центром по исследованиям коронавируса, которые проводятся рядом учреждений. Печально известный Уханьский институт вирусологии был лишь самым важным из них: там размещалась первая в Китае лаборатория 4-го уровня биологической безопасности[61]. В Уханьском институте хранились и проводились исследования с тысячами образцов тканей животных, которые были собраны далеко в Южном Китае и Юго-Восточной Азии. Из некоторых образцов, найденных в шахте в Моцзяне в 2013 году, сотрудники института выделили последовательность генома RaTG13, одного из ближайших известных генетических родственников SARS-CoV-2[62]. Исследователи в Ухане сконструировали новые химерные коронавирусы, объединив существующие геномы. Финансирование некоторых проектов Уханьского института, в том числе по генетической модификации коронавирусов, осуществлялось национальными институтами здравоохранения, главным агентством правительства США по исследованиям в области здравоохранения, через субгранты базирующегося в США EcoHealth Alliance. Полный масштаб и объем этого сотрудничества и исследований до сих пор неясны.

Однако после вспышки SARS-CoV-2, вместо того чтобы обеспечить полную прозрачность и провести безусловное расследование, президент EcoHealth и другие ученые, причастные к делу, немедленно попытались увести общественное внимание от сценария лабораторной утечки в сторону версии о естественном распространении вируса[63]. Президент EcoHealth даже входил в состав первой группы ВОЗ, которая отвергла лабораторную версию. Он также возглавлял целевую группу комиссии журнала The Lancet по истокам пандемии. Примечательно, что существенный в его случае

конфликт интересов, по-видимому, не был поначалу понят или признан. Сакс распустил подгруппу журнала The Lancet, когда конфликт интересов стал очевиден[64]. Несмотря на попытки назвать его теорией заговора, не заслуживающей изучения, сценарий лабораторного происхождения вируса со временем выглядит все более правдоподобным. Например, в промежуточном докладе комитета Сената США, составленном меньшинством, сделан вывод о том, что появление SARS-CoV-2, «скорее всего, стало результатом инцидента, связанного с исследованиями»[65].

Эту точку зрения, хотя и с меньшей уверенностью, к настоящему времени разделяют Министерство энергетики США и ФБР, обладающие институциональным опытом в этой области. Современные «бесшовные» методы не оставляют следов генетического вмешательства. Таким образом, основываясь только на последовательности генов SARS-CoV-2, невозможно сказать, были ли проведены генетические манипуляции с вирусом, потенциально просочившимся из лаборатории в Ухане. В любом случае «высока вероятность, что научные исследования, направленные на предотвращение пандемии, вместо этого ее спровоцировали и что два десятилетия исследований геномов сарбековирусов привели не к созданию вакцины, а к возникновению эпидемии», — заключили Чан и Ридли[66].

Риск исследований патогенных мутаций с приобретением функции

Происхождение SARS-CoV-2 и факты возможной генетической модификации вируса никогда не будут установлены с определенностью. Никто не знает, произойдет ли и когда произойдет опасная, заразная и летальная естественная мутация в таком патогене, как H5N1, и передастся ли она человеку. Но такие патогены создаются в лабораториях по всему миру во время так называемых экспериментов по «приобретению функции». Как отмечают Чан и Ридли, «общественность

видит только исследования, которые ученые решают опубликовать, а не проекты, которые терпят неудачу, остаются незавершенными, или те, которые они предпочитают держать в секрете»[67]. Идея обычно заключается в выяснении того, какие мутации могут сделать конкретные патогены более заразными и смертоносными, что поможет в разработке потенциальных вакцин и других мер противодействия.

Например, в 2008 году исследователи из Уханьского института объединили коронавирус, похожий на SARS, с частями вируса ВИЧ, чтобы определить, в какой степени он заразен для человека. Модифицированные вирусы птичьего гриппа H5N1, передающиеся воздушно-капельным путем, были созданы в ходе весьма спорных лабораторных испытаний в США и Нидерландах в 2012 году. Согласно показаниям в Конгрессе США в 2019 году, исследователи в Ухане также работали над вирусом Нипах, летальность которого составляет 60%. Если бы был создан генетически модифицированный вирус Нипах, способный легко передаваться воздушно-капельным путем, он стал бы одним из самых опасных существующих патогенов наряду с искусственно модифицированным эквивалентом H5N1. По данным американской группы Biosafety Now, исследования «приобретения функции» у потенциальных пандемических патогенов создают «высокие потенциальные экзистенциальные риски» для человека, которые «ранее не существовали и которые могут не возникнуть естественным путем в течение десятков, сотен, тысяч или десятков тысяч лет»[68]. Член Biosafety Now и врач Лора Кан отмечает, что подобные исследования «практически не контролируются ни на национальном, ни на международном уровне»[69].

В докладе Агентства ООН по охране окружающей среды за 2022 год о риске будущих пандемий содержится рекомендация о строгом регулировании или полном запрете исследований патогенов с «приобретением функции». Эту точку зрения разделяют Кан и ее группа. В докладе комиссии журнала The Lancet говорится, что «многие ученые предупреждают о

растущих рисках недостаточно контролируемых и недостаточно регулируемых генетических манипуляций с вирусами, подобными SARS-CoV, и другими потенциальными пандемическими патогенами. В настоящее время не существует системы глобального мониторинга и регулирования вызывающих тревогу исследований по приобретению функции»[70]. Эксперты опасаются, что смертоносный патоген «болезни X» может случайно просочиться из лаборатории, и сомневаются в том, оправдывают ли предполагаемые преимущества исследований возникающий риск. Образцы или информация, которые позволят самостоятельно воссоздать такой патоген, могут попасть в руки биотеррористов. Похоже, что лабораторные инциденты вообще не редкость.

Так, по данным журналистки-расследователя Элисон Янг, более 200 лабораторий 3-го и 4-го уровней биологической безопасности только в США изучают широкий спектр опасных агентов и патогенов, включая генетически модифицированные штаммы. С 2006 по 2013 год федеральные регулирующие органы были уведомлены о 1500 инцидентах. Кроме того, по словам Янг, с 2003 года более 100 американских лабораторий, работающих с «потенциальными агентами биологического терроризма», подверглись санкциям за «серьезные нарушения безопасности»[71]. Некоторые из лабораторий с наихудшими показателями находились в ведении тех же федеральных агентств, которые отвечали за регулирование безопасности лабораторий[72]. С 2015 года от трех до семи американских учреждений ежегодно сталкивались с мерами принудительного характера. В книге «Азартная игра Пандоры» репортер рассказывает об инцидентах в США и других странах, связанных среди прочего с бактериями сибирской язвы, печально известным модифицированным штаммом H5N1, лабораторно созданным вирусом атипичной пневмонии MA15 и вирусом оспы, патогеном, о ликвидации которого было объявлено в 1980 году. После того как международная вспышка атипичной пневмонии была остановлена в июле 2003 года, вирус атипичной пневмонии фактически вырвался из лабораторий в

Китае, Сингапуре и Тайване по меньшей мере четыре раза из-за «слабых мер безопасности». Эти инциденты могли вновь разжечь эпидемию[73]. Официального реестра соответствующих лабораторий в мире нет.

По словам исследователей, публикующих отчет Global BioLabs, их число существенно растет. Грегори Кобленц из Университета Джорджа Мейсона заявил The New York Times, что с точки зрения надзора за исследованиями «практически никто ничего не делает». Он добавил, что во «многих странах» контроль фактически отсутствует[74]. Биобезопасность, очевидно, вызывает обеспокоенность во всем мире. Однако в докладе описывается крайне разрозненная и неэффективная картина международного «управления биорисками», которое сталкивается с «ограничениями, налагаемыми в силу различных интересов» правительств. В «долгосрочной перспективе» было бы «желательно создать международную систему» под руководством ВОЗ для «регистрации биолабораторий с высоким уровнем риска и обеспечения надзора»[75]. В докладе об «извлеченных уроках и рекомендациях на будущее», связанных с пандемией COVID-19, Европейский парламент отметил, что ВОЗ следует «расширить» для «предотвращения связанных с исследованиями утечек путем надзора за биобезопасностью, биозащитой и управлением биорисками в национальных и международных исследовательских программах, занимающихся сбором, тестированием и генетическими манипуляциями с потенциально опасными патогенами»[76].

Синтетические патогены и убийцы-наноботы

Достижения в области генетики, биотехнологии, искусственного интеллекта, вычислительных мощностей, нанотехнологий и робототехники открывают перед человеком новые возможности, но и ложатся в основу сценариев неблагоприятного развития. Примером факторов риска выступают и стремительно развивающиеся языковые модели искусственного интеллекта для проектирования белков, такие как ProtGPT2.

Обученные на миллионах природных белковых последовательностей, они предназначены для создания новых белков, адаптированных для конкретных целей. Одновременно прилагаются усилия к разработке автоматизированных химических инструментов для быстрого производства пептидных цепей. В будущем эта технология может оказаться способна производить целые искусственные белки на основе моделей искусственного интеллекта. Невозможно исключить ее применение во вредоносных целях. Эксперты опасаются, что синтетическая биология может привести к разработке «биологического оружия следующего поколения», нацеленного на определенные группы людей на основе этнических и других генетических маркеров.

Билл Джой (род. 1954), критик трансгуманизма и соучредитель компании Sun Microsystems, приобретенной в 2009 году корпорацией Oracle, полагает, что опасности, которые несет в себе комбинированное применение генетики, нанотехнологий и робототехники, даже превышают угрозу «классического оружия массового поражения». В драматичном обращении, опубликованном в 2000 году в журнале Wired, он пишет, что в течение следующих тридцати лет с большой вероятностью станет технически осуществимым создание роботизированных организмов, которые самовоспроизводятся на молекулярном уровне и могут выйти из-под контроля — или даже таковые могут быть изначально спроектированы как «машины уничтожения». В самом крайнем случае, постулирует Джой, такие наноботы-убийцы могут привести к истреблению человеческого вида. «Мы находимся на пороге совершенствования технологий крайнего зла, — продолжает он, — зла, возможности которого простираются далеко за пределы смертоносного потенциала, оставленного в наследство национальным государствам оружием массового поражения, и приводят к удивительному и ужасающему расширению способностей и сферы действия экстремистов»[77]. Позже Джой писал, что вскоре каждый пользователь компьютера сможет создавать собственные супервирусы,

используя общедоступные ресурсы[78]. Единственная реалистичная альтернатива, по его мнению, это отказ от дальнейшего развития технологий, которые потенциально слишком опасны, и установление ограничений на поиск определенных видов знания[79].

Регулирование в рамках всемирного законодательства

Долгое время опасности биотерроризма и проблемы биотехнологий в целом признавались наиболее значительными. Подчеркивалось, что снижение затрат сделает биотехнологию доступной более широкому сообществу, в том числе биохакерам, и что все больше лабораторий могут непреднамеренно становиться источником утечки экспертных знаний и, возможно, материалов[80]. Хотя вероятность неблагоприятных сценариев возрастает, усилия по регулированию не приносят достаточного успеха. В книге «Наше постчеловеческое будущее» Фрэнсис Фукуяма, в прошлом член Совета по биоэтике при президенте США, утверждал, что разработка и применение биотехнологий и медицинской науки должны политически регулироваться новыми институтами, умеющими «различать технологические достижения, которые способствуют процветанию человека, и те, которые представляют угрозу человеческому достоинству и благополучию». Эти институты должны иметь «реальные полномочия по обеспечению соблюдения правил» и «международный охват». Фукуяма считал, что решения о законности или незаконности применения биотехнологий в конкретных случаях, по сути, относятся к политической, а не технологической сфере. Следовательно, «демократически сформированное политическое сообщество, действующее главным образом через своих избранных представителей», должно нести ответственность за эти решения, заключал он[81]. Но Фукуяма имел в виду только договоренности на уровне национальных государств. Их необходимо объединить и гармонизировать

в рамках международного правового режима. Позже Фукуяма пояснил, что не «видит практичного и легитимного способа делегировать полномочия по принятию решений некоему планетарному органу, стоящему над национальным государством», добавив, что ему «трудно вообразить себе наднациональную структуру, которой политические лидеры были бы готовы передать свои полномочия»[82].

Эта точка зрения в известном смысле отражает «проблему суверенитета» и недостаток воображения. В таком случае международное сотрудничество по-прежнему будет добровольным, международное принуждение к исполнению обязательств — невозможным, а технократы останутся у власти. Вместо этого мировой парламент как политический институт, представляющий граждан мира, должен заняться глобальными вопросами, возникающими в области передовых технологий, в частности биотехнологий и ИИ, организовав глобальные публичные дебаты. В области редактирования генома общественность также все лучше осознает, что «управление немногими "в общих интересах" не представляется ни целесообразным, ни приемлемым»[83]. Марио Капанна (род. 1945), президент римского Фонда генетических прав, придерживался мнения, что геном человека должен рассматриваться как глобальное общее благо. Он утверждал, что настало время для мирового парламента, который будет эффективно представлять всех людей Земли и «заниматься важными вопросами, имеющими влияние на судьбы мира»[84].

В конечном счете цель мирового парламента состоит в том, чтобы принять обязательные глобальные правила регулирования технологий среди прочего и обеспечить политический надзор за их реализацией через соответствующие исполнительные органы. Необходимы институты с наднациональными полномочиями, в частности такие, которые позволят запускать эффективные глобальные режимы инспекций. В области биобезопасности и предотвращения пандемий это подразумевает и значительное усиление ВОЗ с предоставлением ей «неограниченного доступа к соответствующим

объектам» для расследования вспышек заболеваний[85]. Даже если изначально мировой парламент не будет наделен законодательными полномочиями, глобальный парламентский орган может внести решающий вклад в качестве всеохватной платформы для глобальных дебатов в условиях демократической легитимности и надзора. Что касается управления развитием ИИ, исследование Всемирного федералистского движения рекомендовало принять рамочную конвенцию ООН по примеру Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Подобное предложение могло бы выйти за рамки ИИ, охватив иные «прорывные технологии». В исследовании предлагается конвенции учредить «ассоциированную Парламентскую ассамблею» для «обеспечения демократического вклада и конструктивного мониторинга»[86].

Австралийский биоэтик из Принстона Питер Сингер (род. 1946) считает, что в отношении общемировых проблем необходимо найти «подходящую форму правления для единого мира» на пути к глобальному этическому сообществу. Институты глобального принятия решений необходимо укрепить и сделать более подотчетными людям, которых затрагивают эти решения. «Это направление мысли, — сказал Сингер, — ведет к мировому сообществу с собственным, напрямую избираемым законодательным органом, возможно, постепенно эволюционирующим по образцу Европейского союза»[87]. Фукуяма отметил, что ни изменение климата, ни пандемия COVID-19 пока не побудили политических лидеров во всем мире делиться властью. Однако он заявил, что «открыт для возможности или даже вероятности» экстремальной ситуации в мире «и поэтому стоит уже сейчас подумать о создании нового наднационального института», уделяя особое внимание системе сдержек и противовесов[88].

Примечания

[1] *Cernev T.* Global Catastrophic Risk and Planetary Boundaries: The Relationship to Global Targets and Disaster Risk Reduction // UN Office for Disaster Risk Reduction. 2022. P. 11, 18. URL: www.undrr.org

[2] *Hanson R.* Catastrophe, social collapse, and human extinction // Global Catastrophic Risks / Eds. N. Bostrom, M. M. Ćirković. 1st ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008. P. 375.

[3] The Fund for Peace. Fragile States Index Annual Report 2023.

[4] Global Catastrophic Risks / Eds. N. Bostrom, M. M. Ćirković. P. xi.

[5] *Rees M.* Our Final Century. 1st ed. Arrow Books, 2004. P. 8.

[6] *Bostrom N.* Existential Risk Prevention as Global Priority // Global Policy. February 2013. No. 4 (1). P. 16, 19.

[7] *Ord T.* The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity. London et al.: Bloomsbury, 2020. P. 29.

[8] *Rifkin J.* The Biotech Century. Trade edition. New York: Tarcher/Putnam, 1999. P. 1.

[9] *Giesen K.-G.* The Transhumanist Ideology and the International Political Economy of the Fourth Industrial Revolution // Ideologies in World Politics. Wiesbaden: Springer VS, 2020. P. 148.

[10] Center for Genetics and Society. Open Letter Calls for Prohibition on Reproductive Human Germline Modification. November 2015.
URL: www.geneticsandsociety.org

[11] International Commission on the Clinical Use of Human Germline Genome Editing. National Academy of Medicine, National Academy of Sciences, and The Royal Society. 2020. Heritable Human Genome Editing. Washington, D.C.: National Academies Press. P. x.

[12] *Silver L. M.* Gesündere und glücklichere Kinder mit Reprogenetik // Novo. 2000. No. 44. URL: www.novo-magazin.de

[13] Id. Brave New World Dawning // Project Syndicate. 6 August 2002.
URL: www.project-syndicate.org

[14] *Silver L. M.* Gesündere und glücklichere Kinder mit Reprogenetik.

[15] *Kurzweil R.* The Age of Spiritual Machines: When Computers Exceed Human Intelligence. New York: Penguin Books, 2000.

[16] *Rotter D.* Transhumanismus. Die Abschaffung des Menschen // Tattva Viveka. 2013. No. 56. P. 64.

[17] *Giesen K.-G.* The Transhumanist Ideology… P. 146.

[18] *Schwab K.* The Fourth Industrial Revolution. London et al.: Portfolio Penguin, 2017. P. 23, 64, 98.

[19] *McKissen D.* Elon Musk's Neuralink could help rich people get richer. 29 March 2017. URL: www.CNBC.com

[20] *Taplin J.* How Musk, Thiel, Zuckerberg, and Andreessen — Four Billionaire Techno-Oligarchs — Are Creating an Alternate, Autocratic Reality // Vanity Fair. 22 August 2023. URL: www.vanityfair.com

[21] *Garis H.* de. The Artilect War. Palm Springs, Ca.: ETC Publications, 2005. P. 19.

[22] *Hern A.* Elon Musk Says AI Could Lead to Third World War // The Guardian. 4 September 2017. URL: www.theguardian.com

[23] *Caughill P.* Stephen Hawking believes humankind is in danger of self-destruction due to AI // Futurism (blog). 24 November 2017.
URL: https://futurism.com

[24] *Whipple T.*, Moody O. Stephen Hawking on humanity // The Times. 7 March 2017.

[25] *Crawford K.* Atlas of AI: The Real Worlds of Artificial Intelligence. New Haven: Yale University Press, 2021. P. 128, 223.

[26] *Roose K. A.I.* Poses «Risk of Extinction», Industry Leaders Warn // The New York Times. 30 May 2023. URL: www.nytimes.com

[27] United Nations. Secretary-General Urges Security Council to Ensure Transparency, Accountability, Oversight // First Debate on Artificial Intelligence. 28 July 2023. URL: https://peacekeeping.un.org

[28] *Coeckelbergh M.* Why AI Undermines Democracy and What to Do About It // Polity. 2024. P. 6, 45–48, 57.

[29] *Bremmer I., Suleyman M.* The AI Power Paradox // Foreign Affairs. 2023. No. 102 (5). P. 29, 40–43.

[30] *Coeckelbergh M.* Why AI Undermines Democracy and What to Do About It. P. 79.

[31] *Ho L.* et al. International Institutions for Advanced AI // arXiv. July 2023. P. 11. URL: www.arxiv.org

[32] *Altman S., Brockman G., Sutskever I.* Governance of Superintelligence. 22 May 2023. URL: https://openai.com

[33] *Coeckelbergh M.* Why AI Undermines Democracy… P. 80.

[34] *Sharkey N.* Robot wars are a reality // The Guardian. 18 August 2007.
URL: www.theguardian.com

[35] *Stone R.* Scientists Campaign Against Killer Robots // Science. 20 December 2013. No. 342 (6165). P. 1429.

[36] Human Rights Watch. 2012. Losing Humanity. The Case Against Killer Robots. URL: www.hrw.org

[37] *Asimov I.* Keynote Address of the Humanist Institute first annual meeting. New York, 14 January 1989. URL: www.youtube.com

[38] Global Catastrophic Risks / Eds. N. Bostrom, M. M. Ćirković. P. 16.

[39] *Adam D.* The Effort to Count the Pandemic's Global Death Toll // Nature. 2022. No. 601 (7893). P. 312–315.

[40] *Holleis J.* Authoritarian States Obscuring COVID Death Tolls, Study Shows // Deutsche Welle. 6 August 2021. URL: www.dw.com

[41] *Xiao H., Wang Z., Liu F., Unger J. M.* Excess All-Cause Mortality in China After Ending the Zero COVID Policy // JAMA Network Open. 2023. No. 6 (8).

[42] *Watson O. J.* et al. Global Impact of the First Year of COVID-19 Vaccination: A Mathematical Modelling Study // The Lancet Infectious Diseases. 2022. No. 22 (9). P. 1293–1302.

[43] Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response. COVID-19: Make It the Last Pandemic. 2021. P. 12, 41–43.
URL: www.theindependentpanel.org

[44] *Altman S. A., Bastian C. R.* DHL Global Connectedness Index 2022. DHL, 2022. P. 9.

[45] *Bardosh K.* How Did the COVID Pandemic Response Harm Society? A Global Evaluation and State of Knowledge Review (2020–2021) // SSRN Scholarly Paper. 2023.

[46] Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response. COVID-19: Make It the Last Pandemic. 2021. P. 16. URL: www.theindependentpanel.org

[47] *Buranyi S.* The WHO v Coronavirus: Why It Can't Handle the Pandemic // The Guardian 10 April 2020. URL: www.theguardian.com

[48] Цит. по: ibid.

[49] *Sachs J. D.* et al. The Lancet Commission on Lessons for the Future from the COVID-19 Pandemic. 2022. P. 1, 11. URL: www.thelancet.com

[50] Independent Panel... P. 47; Sachs J. D. et al. The Lancet Commission... P. 41.

[51] *Kickbusch I.* The World Won't Be Safer With a Fragmented Global Health System // Council on Foreign Relations. 23 May 2023. URL: www.thinkglobalhealth.org

[52] Why the Pandemic Treaty Risks Becoming COVID-19 Groundhog Day. Editorial // Nature. 19 September 2023. No. 621 (7979). P. 443–444.

[53] *Schwalbe N.* We Cannot Give up on the Global Pandemic Treaty // Financial Times. 31 August 2023. URL: www.ft.com

[54] Independent Panel… P. 47, 51.

[55] *Fidler D. P.* The Case Against a Pandemic Treaty // Council on Foreign Relations. 26 November 2021. URL: www.thinkglobalhealth.org

[56] Id. Globalization, International Law, and Emerging Infectious Diseases // Emerging Infectious Diseases. 1996. No. 2 (2). P. 79–80, 83.

[57] *Chan A., Ridley M.* Viral: The Search for the Origin of Covid-19. New York: Harper Perennial, 2022. P. 4.

[58] In Wuhan, Doctors Knew the Truth. They Were Told to Keep Quiet // The Washington Post. 22 August 2023. URL: www.washingtonpost.com

[59] Scientific Advisory Group for the Origins of Novel Pathogens (SAGO), Terms of Reference. 20 August 2021. P. 2. URL: www.who.int

[60] *Worobey M., Levy J. I.* et al. The Huanan Seafood Wholesale Market in Wuhan Was the Early Epicenter of the COVID-19 Pandemic // Science. 2022.
URL: www.science.org

[61] *Chan A., Ridley M.* Viral… P. 158.

[62] Ibid. P. 219–243.

[63] Ibid. P. 151–158. См. также: Young A. Pandora's Gamble: Lab Leaks, Pandemics, and a World at Risk. Center Street, 2023. P. 222–240.

[64] *Robinson N., Sachs J.* Why the Chair of the Lancet's COVID-19 Commission Thinks the US Government Is Preventing a Real Investigation Into the Pandemic // Current Affairs. 2 August 2022. URL: www.currentaffairs.org

[65] U.S. Senate Committee on Health Education, Labor and Pensions. An Analysis of the Origins of the COVID-19 Pandemic. Minority Oversight Staff // Interim Report. October 2022. P. 4. URL: www.help.senate.gov

[66] *Chan A., Ridley M.* Viral… P. 314.

[67] Ibid. P. 197.

[68] Pandemic Pathogens Research // Biosafety Now.
URL: https://biosafetynow.org

[69] *Kahn L.* The Seven Deadly Sins of Biomedical Research // Georgetown Journal of International Affairs (blog). 3 March 2023. URL: https://gjia.georgetown.edu

[70] *Sachs J. D.* et al. The Lancet Commission… P. 10.

[71] *Young A.* Inside America's Secretive Biolabs // USA TODAY. 28 May 2015. URL: https://eu.usatoday.com

[72] Id. Could an Accident Have Caused COVID-19? Why the Wuhan Lab-Leak Theory Shouldn't Be Dismissed // USA TODAY. 22 March 2021.
URL: https://eu.usatoday.com

[73] Id. 2023. Ch. 9. P. 111.

[74] *Wallace-Wells D.* The Lab-Leak Debate Has Left Us No Safer // The New York Times. 28 February 2023. URL: www.nytimes.com

[75] King's College London, and George Mason University. Global BioLabs Report 2023. P. 24, 27. URL: www.GlobalBioLabs.org

[76] European Parliament. COVID-19 Pandemic: Lessons Learned and Recommendations for the Future. Res. P9_TA(2023)0282. 12 July 2023. Para. 501.
URL: www.europarl.europa.eu

[77] *Joy B.* Why the Future Doesn't Need Us // Wired. April 2000.
URL: www.wired.com

[78] Id. Act now to keep new technologies out of destructive hands // New Perspectives Quarterly. 2000. No. 17 (3). P. 12–14.

[79] Id. April 2000.

[80] Global Governance 2025: At a critical juncture / Ed. National Intelligence Council. September 2010. P. iii.

[81] *Fukuyama F.* Our Posthuman Future. New York: Picador, 2002. P. 182, 186, 204, 211.

[82] *Fukuyama F., Gilman N., Blake J. S.* Francis Fukuyama: Will We Ever Get Beyond The Nation-State? // NOEMA. 29 April 2021.
URL: www.noemamag.com

[83] *Yu H., Xue L.* et al. Toward Inclusive Global Governance of Human Genome Editing // Proceedings of the National Academy of Sciences. 2021. No. 118 (47). P. 4.

[84] *Capanna M.* Towards a World Parliament. Speech at the 10th Doha Forum on Democracy and Free Trade. 2010.

[85] Independent Panel… P. 53.

[86] World Federalist Movement. Effective, Timely and Global: The Urgent Need for Good Global Governance of AI. Report by the Transnational Working Group on AI and Disruptive Technologies. 2020. P. 63. URL: https://wfm-igp.org

[87] *Singer P.* One world: the ethics of globalization. New Haven: Yale University Press, 2004. P. 149, 199–201.

[88] *Fukuyama F.* Our Posthuman Future.

17

Угроза ядерного оружия, разоружение и коллективная безопасность

Ядерная война и конец света

Накопление огромных арсеналов ядерного оружия грозит уничтожением цивилизации и условий, способствующих ее существованию. Апокалиптические последствия ядерной войны хорошо известны. Помимо прямого взрывного действия самих ядерных бомб и снарядов, атомный взрыв вызовет огненные бури и радиоактивные осадки. В атмосферу будет выброшено огромное количество радиоактивной пыли и пепла. В зависимости от мощности зарядов последует длительный период сокращения светового дня и количества достигающего Земли солнечного света, а вместе с этим резкое падение температуры и другие неблагоприятные погодные и климатические события. Ядерная зима серьезно сократит мировое производство продовольствия и приведет к всемирному голоду. Исследования показывают, что в результате ядерной войны между Соединенными Штатами и Россией могут погибнуть более пяти миллиардов человек[1].

«Хотя крупная ядерная война между великими державами, вероятно, не будет означать конец человечества, — писал голландский социолог Годфрид ван Бентем ван ден Берг (1933–2025), — с точки зрения социальной и политической организации выжившие будут отброшены на несколько тысяч лет назад. Следует полагать, что на планете возникнет множество вооруженных банд, которые окажутся втянутыми в яростную борьбу всех против всех»[2]. Сегодня разрушительная способность человека и катастрофическая мощь его оружия — еще одна черта, отличающая наше время от всех исторических эпох прошлого. Греческий философ Гераклит (ок. 544/540 — ок. 483/480 гг. до н. э.) считал войну «отцом всего сущего». В антропоцене война стала потенциальным *концом всего сущего.*

Мир однажды уже был на волоске от «бездны ядерного уничтожения и конца человечества», писал Роберт Кеннеди в отчете о тринадцати самых опасных, пожалуй, днях в истории — Карибском кризисе октября 1962 года[3]. Несколько неверных суждений — и конфликт между США и Советским Союзом мог перерасти в войну. Взрывная мощь ядерного оружия, находившегося в боевой готовности и распределенного между пусковыми установками, была невообразима. Двести межконтинентальных ракет только с американской стороны, по-видимому, были оснащены 635 мегатоннами взрывчатого вещества, а сорок с советской имели совокупный заряд от 108 до 204 мегатонн — общая взрывная мощность более чем в пятьдесят тысяч раз превышала мощность атомной бомбы, сброшенной на Хиросиму. Другие боеголовки в рабочем состоянии, особенно боеголовки стратегического флота бомбардировщиков США, представляли собой дополнительную смертоносную мощь, многократно превышавшую потенциал ракет. Считается, что на тот момент у США было 3500 готовых к применению боеголовок, а у СССР, возможно, 500[4]. Гонка ядерных вооружений достигла пика в 1986 году, когда в мире насчитывалось около 65 000 единиц ядерного оружия общей взрывной мощностью более 20 000 мегатонн. С тех пор в ходе переговоров о разоружении этот арсенал был значительно сокращен. Однако последние сокращения главным образом связаны с демонтажем США и Россией снятых с вооружения боеголовок. Число боеготовых боеголовок снова растет.

С учетом этого по состоянию на 2023 год у США и России в общей сложности более 11 000 единиц ядерного оружия, а у Франции, Китая, Великобритании, Индии, Пакистана и Израиля — еще около 1500. Считается, что Северная Корея к настоящему времени имеет до тридцати боеголовок. Китай находится в процессе масштабного наращивания ядерного арсенала, располагая 410 единицами в оперативном состоянии. Более того, США и Российская Федерация продолжают поддерживать около 2000 единиц ядерного оружия в

состоянии максимальной боеготовности, чтобы иметь возможность в течение нескольких минут ответить на любой первый ядерный удар другой стороны[5]. Такое положение дел основано на круговой логике — и этот порочный круг, кажется, трудно разорвать: ядерное оружие одной стороны должно быть в состоянии боевой готовности, поскольку ядерное оружие другой стороны также находится в состоянии боевой готовности[6]. «Ядерная война может начаться через семь минут и завершиться еще до вечера», — писал Мартин Эмис (1949–2023)[7]. В этом отношении ничего в мире не изменилось.

Опасность сползания в ядерную войну

Существование ядерного оружия коренным образом изменило характер взаимоотношений между государствами. Возможность ядерного уничтожения превратила потенциальный прямой военный конфликт между великими державами в форму самоубийства. По словам Вильгельма Вольфганга Шютца, державы оказались в состоянии «взаимозависимости разрушения»[8]. Но было бы фатальной ошибкой полагать, что очевидное безумие атомной войны делает конфликт невозможным. Как отмечал Норберт Элиас, сложные отношения могут породить иррациональную самовоспроизводящуюся динамику, от которой партнеры не могут избавиться, даже зная, что она вредоносна. Именно в ситуации угрозы может возникнуть спираль эскалации, которую Элиас назвал «двойной связью». Перед лицом опасности мысли и действия все больше подчиняются эмоциям, а это в свою очередь приводит к эскалации опасности, и *наоборот.* Элиас считал гипотетическое «сползание к атомной войне» ярчайшим примером такого «незапланированного социального процесса»[9].

Президент США Дональд Трамп представляется совершенно неподходящей фигурой для командования ядерным арсеналом США, но «ни один президент не должен обладать единоличным правом первым применить ядерное оружие», отмечают бывший министр обороны США Уильям Перри

(род. 1927) и эксперт по ядерному оружию Том Коллина в книге «Кнопка»[10]. Вызывает тревогу, что такие автократические правители, как Владимир Путин в России, Си Цзиньпин (род. 1953) в Китае и Ким Чен Ын (род. 1982) в Северной Корее, также распоряжаются ядерным оружием.

Трудно не согласиться с мнением американского эксперта по безопасности и ядерному оружию Джозефа Чиринчоне, что опасность глобальной термоядерной войны большую часть времени близка к нулю. Но *близость к нулю* все еще *не ноль.* «Даже небольшая вероятность войны, возникающая по какой бы то ни было причине ежегодно, помноженная на несколько лет, в сумме составляет неприемлемую опасность катастрофы», — отметил Чиринчоне[11]. После полномасштабного вторжения России в Украину в 2022 году и роста китайской военной активности вокруг Тайваня ситуация с глобальной безопасностью значительно ухудшилась, а риск развертывания ядерного оружия, в свою очередь, увеличился. Слабым утешением служит тот факт, что, пока Россия сосредоточивала войска вдоль границы с Украиной, США, Россия, Китай, Великобритания и Франция выступили с совместным заявлением, в котором выразили готовность работать над «миром без ядерного оружия» и отметили, что «в ядерной войне невозможно победить и ее никогда нельзя начинать»[12].

Риск ядерных инцидентов

Короткое время реагирования значительно увеличивает риск того, что приказ о запуске будет отдан по причине неверной оценки или человеческой ошибки. Сбои могут возникнуть и в системах управления и раннего оповещения. В стандартном труде по ядерной безопасности вооруженных сил США Скотт Саган (род. 1954) писал: «…ядерное оружие, возможно, снизило вероятность *преднамеренной* войны, но сложная и тесно переплетенная система ядерных арсеналов, созданная человеком, одновременно повысила вероятность *случайной* войны»[13].

В недолгой истории ядерной эпохи уже выявлены десятки инцидентов. Например, в 1979 году Командование воздушно-космической обороны Северной Америки (NORAD) ошибочно приняло за реальное событие имитацию запуска более двух тысяч советских ракет, информация о котором была введена в систему в тестовых целях. Ошибка была обнаружена за минуту до того, как о ситуации полагалось проинформировать президента США. В 1995 году запущенная из Норвегии суборбитальная исследовательская ракета была ошибочно идентифицирована российской системой раннего оповещения как возможный ядерный удар США с подводной лодки по Москве. Время полета оценивалось в пять минут. Президент Борис Ельцин (1931–2007) привел российские ядерные вооруженные силы в боевую готовность. К счастью, расчеты вовремя показали, что ракета приземлится за пределами России. В этой связи стоит отметить, что, по мнению экспертов, российская система раннего оповещения находится в состоянии опасной изношенности.

Другой значимый инцидент произошел в ноябре 2008 года. Во время продолжавшихся несколько дней терактов и захвата заложников в Мумбаи (Индия) президенту Пакистана позвонил министр иностранных дел Индии и пригрозил нападением на Пакистан, если не будут приняты немедленные меры против лиц в Пакистане, предположительно стоящих за терактами. Вооруженные силы Пакистана были приведены в состояние максимальной боевой готовности, а самолеты с ядерным оружием были направлены на патрулирование воздушного пространства. Однако, как выяснилось позже, звонок оказался мистификацией, организованной неизвестным злоумышленником. Ученые убеждены, что крупномасштабная ядерная война между Индией и Пакистаном, то есть применение ста единиц ядерного оружия, привела бы к катастрофическим последствиям для всего мира и, помимо предполагаемых двадцати миллионов смертей в обеих странах, повлекла бы за собой «выделение достаточного количества дыма, чтобы парализовать мировое сельское хозяйство»[14].

По мнению Теда Дейли, специалиста по ядерному разоружению, эти и другие известные инциденты представляют собой, вероятно, лишь вершину айсберга. В рекомендуемой здесь его книге «Апокалипсис никогда», которой мы обязаны множеством идей и аналогий, автор задает риторический вопрос: можем ли мы «действительно быть уверены, что, если мы сохраним ядерное оружие еще на двадцать или тридцать лет, ни один ядерный кризис никогда не перерастет в ядерную войну?»[15]

Взрыв даже одной ядерной боеголовки, особенно в крупном городе, привел бы к разрушительным последствиям и с высокой долей вероятности к существенной политической и экономической дестабилизации мира. В книге «Командование и управление» журналист Эрик Шлоссер подробно описывает многочисленные, порой весьма драматичные инциденты с ядерным оружием. В одном из случаев, в 1961 году, над Северной Каролиной были выпущены две водородные бомбы W39 после крушения бомбардировщика B-52 на высоте 3000 метров. Расследование, позже обнародованное Шлоссером, установило, что детонацию одной из боеголовок предотвратила лишь неисправность простого низковольтного электрического выключателя, подверженного сбоям. Взрывная мощность этой бомбы составляла четыре мегатонны, то есть она более чем в триста раз превышала мощность атомной бомбы, сброшенной на Хиросиму[16]. Хотя, к счастью, катастрофы пока удавалось избежать, никто не поручится, что она невозможна в будущем. Более того, один из сценариев ядерного терроризма предполагает преднамеренный взрыв ядерного заряда, попавшего в руки злоумышленников.

Известно, что «Аль-Каида» пыталась заполучить ядерное оружие или высокообогащенный уран для создания атомной бомбы. Кибертерроризм против ядерных установок и систем также представляет собой серьезную угрозу. Американский эксперт по ядерному оружию и активист движения за разоружение Брюс Блэр отмечает, что хакеры могут попытаться манипулировать системами раннего оповещения таким

образом, чтобы спровоцировать ядерную войну. Не исключено и то, что будут предприняты попытки ввести в цепочку командования ложный приказ о запуске. По словам Блэра, Пентагон определил это как теоретически осуществимую угрозу в ходе проверки безопасности в 1998 году. Кибертеррористы (хакеры) могли теоретически получить электронный доступ к сети связи ВМС США, захватить контроль над радиовышками ВМС США и незаконно отдать приказ о ракетном запуске американским подводным лодкам с баллистическими ракетами «Трайдент», оснащенным 200 ядерными боеголовками каждая[17]. Третья мировая война, как выразился Михаил Горбачев в знаменитой статье в газете «Правда» в 1987 году, была предотвращена не *благодаря,* а *вопреки* существованию ядерного оружия[18].

Невыполненное обещание всеобщего и полного разоружения

Как неоднократно и с большой точностью указывалось в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, «единственной защитой от ядерной катастрофы была бы полная ликвидация ядерного оружия и уверенность в том, что оно никогда больше не будет произведено» (см. резолюцию от 10 декабря 1996 года). Эту точку зрения в американском истеблишменте разделяли «реалисты», такие как бывшие государственные секретари США Генри Киссинджер (1923–2023) и Джордж Шульц (1920–2021), Уильям Перри и бывший председатель комитета Сената США по делам вооруженных сил Сэм Нанн (род. 1938). В одной из совместных статей, опубликованных в The Wall Street Journal, они писали, что «риск неудачи сдерживания и применения ядерного оружия резко возрастает» и что «темпы работ» по ядерному разоружению «сейчас не соответствуют срочности угрозы»[19]. Фактически международное сообщество государств пытается решить эту проблему уже более семидесяти лет.

Согласно первой же резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 24 января 1946 года учреждалась комиссия для разработки предложений «об исключении атомного оружия из национальных вооружений». В так называемом Договоре о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), вступившем в силу в 1970 году и подписанном практически всеми странами мира, государства, не имеющие ядерного оружия, согласились отказаться от его приобретения или разработки и разрешить проведение инспекций Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) для проверки положения вещей. Согласно статье VI, это обязательство должно быть подкреплено гарантиями пяти официально признанных ядерных держав — США, России, Франции, Великобритании и Китая — вести переговоры со всеми другими сторонами по поводу «договора о всеобщем и полном разоружении под строгим и эффективным международным контролем». Когда президент США Барак Обама объявил в Праге в 2009 году, что его цель — «мир без ядерного оружия», эти слова были восприняты как огромный прорыв. Обама был удостоен Нобелевской премии мира. Однако следует признать, что *обязательство в рамках международного права* реализовать эту цель действует к настоящему времени уже *более пяти десятилетий.* «Существующее здесь обязательство, — подчеркнул Международный суд в консультативном заключении 1996 года, — это обязательство достичь конкретного результата — ядерного разоружения во всех его аспектах» путем переговоров и заключения договора[20]. Несмотря на это, Обама отметил в том же выступлении, что мир, свободный от ядерного оружия, не будет достигнут быстро — «возможно, не при моей жизни». Похоже, что пять признанных ядерных держав полны решимости оставаться ядерными державами на неопределенный срок.

Как в США, так и в России реализуются масштабные программы модернизации. Совсем недавно две ядерные державы обвинили друг друга в нарушении положений Договора

о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, заключенного в 1987 году; его действие было приостановлено в 2019 году. Это сделало новый Договор о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ), заключенный в 2010 году, последним оставшимся соглашением между США и Россией о контроле над ядерными вооружениями. Договор ограничивает численность стратегических ядерных боеголовок, которые могут развернуть стороны, на уровне 1550. В феврале 2023 года Путин объявил о прекращении участия России в договоре, но формально из него не вышел. Когда 7 июля 2017 года 122 государства — члена ООН проголосовали за Договор о запрещении ядерного оружия, против этого выступили все ядерные державы и многие их союзники, включая все государства — члены НАТО. С точки зрения Индии, которая, как Пакистан, Израиль и Северная Корея, не входит в ДНЯО, соглашение о нераспространении на практике установило постоянный «ядерный апартеид». Индия ссылается на тот факт, что пять официальных государств, обладающих ядерным оружием, игнорируют свои обязательства по статье VI ДНЯО как на одну из причин неподписания договора.

Гротескный эпизод в этом трагифарсе разыгрался на заседании Совета Безопасности ООН под председательством Обамы 24 сентября 2009 года. В единогласно принятой резолюции, признанной исторической, пять государств, официально обладающих ядерным оружием, каждое из которых имеет постоянное место в Совете, фактически призвали себя выполнять свои обязательства по статье VI. Когда Украина обрела независимость после распада Советского Союза, на ее территории располагались тысячи единиц бывшего советского ядерного оружия. В ответ на согласие отказаться от этого оружия и присоединение к ДНЯО Россия в так называемом Будапештском меморандуме конца 1994 года гарантировала среди прочего уважение суверенитета Украины в существующих границах и воздержание от угрозы силой или ее применения против страны. В связи с российской агрессией, начало которой было положено в 2014 году, бесполезность

подобных гарантий безопасности стала очевидной. При этом американский политолог Джон Миршаймер (род. 1947) тогда же утверждал, что «украинское ядерное оружие — это единственный надежный сдерживающий фактор российской агрессии»[21].

Архитектура ядерного разоружения

Согласно Теду Дейли, формулировка статьи VI ДНЯО — «всеобщее и полное разоружение под строгим и эффективным международным контролем» — ясно гласит, что, какая бы «архитектура ядерного аболиционизма ни была в конечном итоге создана по итогам таких переговоров, эта архитектура должна превалировать над принципом сугубо национального суверенитета и исключительного национального контроля над ядерным оружием». Государства «должны найти способ передать управление, проверку и обеспечение соблюдения ядерного разоружения международному институту, глобальной структуре или механизму транснационального управления»[22]. В этом отношении новый Договор о запрещении ядерного оружия не предлагает никакого решения. В статье 4 неопределенно говорится, что «государства-участники назначают компетентный международный орган или органы для согласования и проверки необратимой ликвидации программ ядерного оружия, включая ликвидацию или необратимую конверсию всех объектов, связанных с ядерным оружием».

По инициативе группы НПО, включая «Врачей мира за предотвращение ядерной войны» и «Международную ассоциацию юристов против ядерного оружия», ряд экспертов взяли на себя функции различных правительств, чтобы разработать — с этой гипотетической точки зрения — Модельную конвенцию о ядерном оружии (КЯО). С позиции международного права важным элементом проекта соглашения, впервые опубликованного в 1997 году, следует считать статью, предусматривающую возможность уголовного

преследования отдельных лиц в случае нарушения положений договора. Если ни один из участников договора не желает или не может начать такое разбирательство, дело переходит в компетенцию Международного уголовного суда.

Кроме того, в соответствии с договором каждый человек обязан сообщать о любых нарушениях его положений международному органу, ответственному за соблюдение договора. В тексте прямо указано, что такая обязанность граждан превалирует над всеми противоречащими ему национальными предписаниями. Информаторам предоставляется международная защита по линии защиты свидетелей и при необходимости право убежища. Таким образом, существует мнение, что подход, предполагающий участие только государств-подписантов, малоперспективен и что создание мира, свободного от ядерного оружия, требует прямой ответственности самих граждан мира. Влиятельный журналист Уолтер Липпман (1889–1974) обосновал такой подход еще в 1946 году[23].

В иных аспектах проект контроля над ядерным оружием менее новаторский. В ходе переговоров по СНВ с 1991 года США и Россия учредили широкомасштабную систему двусторонних инспекций, которая теперь, с окончанием действия нового Договора о СНВ, находится под угрозой. Непременное условие полного ядерного разоружения — это безоговорочное согласие всех государств в равной степени подчиняться тщательной международной системе инспекций. Одна из проблем заключается в том, как действовать в случае предполагаемого блокирования инспекций или других случаев несоблюдения договора одной из сторон. В проекте договора сказано, что такие случаи передаются в Совет Безопасности ООН для получения дальнейших рекомендаций и принятия решений о возможных мерах. Очевидно, что для стран, ведших переговоры и принявших Договор о запрещении ядерного оружия, это не может быть приемлемым вариантом. Пять ядерных государств, чьей целью могло бы стать ядерное разоружение, не только единственные государства, имеющие постоянные места в СБ ООН, но и единственные

держатели права вето, с помощью которого они способны заблокировать любое решение. Таким образом, на слушаниях они будут одновременно представлять интересы присяжных, судей и правоохранительных органов. Очевидно, что в долгосрочной перспективе такой конфликт интересов сделает контроль над ядерным оружием невозможным. Сам факт наличия права вето у пяти постоянных членов означает, что Совет Безопасности в его нынешнем виде не может играть весомую роль в архитектуре ядерного разоружения. Многостороннее соглашение об уничтожении ядерного оружия должно было бы повлечь за собой либо соответствующие реформы Совета Безопасности, либо создание нового, более подходящего для этой задачи органа. Историческая обусловленность особого статуса, которым сегодня пользуются пять постоянных членов Совета Безопасности ООН, представляет собой препятствие на пути к миру, свободному от ядерного оружия, и его будет все труднее обосновывать.

Следует упомянуть, что после Второй мировой войны правительство США предлагало отказаться от ядерного оружия, если все остальные страны сделают то же самое и одновременно будет создана международная система инспекций под контролем ООН. В то время США все еще обладали ядерной монополией. Ключевым элементом предложения США была отмена права вето в Совете Безопасности в области контроля над ядерным оружием. «Не должно быть права вето для защиты тех, кто нарушает свои торжественные обязательства не разрабатывать и не использовать атомную энергию в разрушительных целях», — заявил представитель США Бернард Барух (1870–1965) на сессии ООН 14 июня 1946 года. Тем временем Тед Дейли усомнился в приемлемости ситуации, при которой миром управляет небольшая группа «великих держав», и задался вопросом, не было бы лучше, если бы «наше социально-политическое воображение когда-нибудь изобрело более совершенные механизмы глобального управления и начало двигаться к созданию на мировом уровне ассамблеи, напоминающей парламент человечества»[24]. «Если

человечество не сможет однажды создать нечто вроде мировой республики, логика анархии сохранится», а вместе с ней — и опасность самоуничтожения[25].

Связь между ядерным и обычным разоружением

Ликвидация ядерного оружия, столь необходимая для выживания мировой цивилизации, требует преобразования международного порядка в систему мирового права. Борьба за политическую власть между государствами, которая в конечном счете опирается на институт войны, должна быть преодолена. Хотя ядерный «баланс страха» делает военный конфликт между ядерными державами невозможным в рациональном ключе, опасность сползания к ядерной войне нельзя исключить полностью. Но *одна лишь ликвидация ядерного оружия* — это не решение, поскольку обычные вооружения тогда снова приобретут значение, прямо пропорциональное их количеству и мощи. «Военная мощь снова станет относительной», — утверждает ван ден Берг. Без ядерного сдерживания возросла бы вероятность военной эскалации конфликтов, в том числе между великими державами, что немедленно вызвало бы гонку за ядерное перевооружение[26]. Таким образом, успешное ядерное разоружение напрямую связано с разоружением в области обычных вооружений и контролем над вооружениями. Это стало ясно уже на десятой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению, состоявшейся в 1978 году. «Параллельно с переговорами о мерах ядерного разоружения, — гласил заключительный доклад, принятый на основе консенсуса, — надлежит вести переговоры о сбалансированном сокращении вооруженных сил и обычных вооружений... Эти переговоры следует вести с особым упором на вооруженные силы и обычные вооружения государств, обладающих ядерным оружием, и других стран, имеющих важное военное значение»[27].

Михаил Горбачев подчеркнул эту связь на конференции в Риме в 2009 году, указав на оборонный бюджет США,

который какое-то время был равен оборонному бюджету всех остальных государств мира, вместе взятых. Он заявил, что военное превосходство, подобное тому, которым обладают США, представляет собой «непреодолимое препятствие» на пути к освобождению мира от ядерного оружия. «Если мы не будем обсуждать демилитаризацию международной политики, сокращение военных расходов, предотвращение милитаризации космоса, разговоры о безъядерном мире останутся лишь риторикой», — заявил бывший президент СССР[28].

Эта проблема тесно связана с истоками современной государственности. Как подчеркивал американский социолог Чарльз Тилли (1929–2008), процесс формирования государства отмечен войнами и подготовкой к ним, а современное государство и его административный и правоохранительный аппарат во многом развивались как «побочный продукт усилий правителей по приобретению средств ведения войны»[29]. «Война создала государство, а государство создало войну» — такова его краткая и впоследствии часто цитируемая формулировка[30]. Возможность военного конфликта всегда была решающим фактором в конкурентных отношениях между государствами. Межгрупповые столкновения, убийства и войны среди племен охотников-собирателей, по сути, доминировали в истории человечества еще задолго до создания государства[31]. Способность распоряжаться вооруженными силами, способность вести войну и монополия на применение силы на определенной территории исторически составляют основу национального суверенитета.

Ничто не подтверждает с такой ясностью, что анархическое состояние международных отношений ни в коей мере не преодолено, а в лучшем случае отодвинуто на задний план, как существование национальных вооруженных сил по всему миру. Даже в Европейском союзе, самом передовом на сегодняшний день образовании с точки зрения межгосударственной интеграции, процесс создания интегрированных вооруженных сил, не говоря уже об упразднении национальных армий, идет мучительно медленно, несмотря на риторику об

«общей оборонной политике» и такие инициативы, как Еврокорпус (с 1992 г.) или боевые группы ЕС (с 2007 г.). Впрочем, возможно, что после Брекзита была достигнута важная веха, когда в конце 2017 года 25 государств — членов ЕС договорились в рамках механизма расширенного сотрудничества ЕС о новой европейской сети сотрудничества в области обороны и безопасности, известной как Постоянное структурированное сотрудничество (PESCO). Однако, несмотря на сказанное, все более многонациональный состав вооруженных подразделений — будь то под эгидой ООН, НАТО, ЕС или АС — отражает растущее признание общего сдвига в оборонной политике от классической формы обороны своих границ и границ союзников к глобальному вмешательству в кризисы и предотвращению конфликтов. Следующим логическим шагом станут полностью интегрированные наднациональные вооруженные силы. Однако нападение России на Украину и угрозы России в адрес Европы и США, а также потенциальное вторжение Китая на Тайвань побудили многие государства вернуться в своих военных стратегиях к традиционной территориальной обороне. Глобальный индекс миролюбия развернулся в обратную сторону — к милитаризации — более чем в 100 странах[32].

Устойчивый прочный мир на поколения вперед должен включать в себя нечто большее, чем просто механизм, делающий войну между странами «немыслимой» и запрещающий ее в соответствии с международным правом, но при этом сохраняющий *практические средства* ведения войны — национальные наступательные арсеналы и национальную автономию в принятии решений. Необходима система коллективной безопасности для всего человечества, которая позволит осуществить постепенное разоружение и в конечном итоге *полную ликвидацию* национальных вооруженных сил. Необходим глобальный договор о ядерном и обычном разоружении. Именно таков на самом деле смысл фразы «всеобщее и полное разоружение» в беспрестанно цитируемой статье VI Договора о нераспространении ядерного оружия.

Соглашение Макклоя — Зорина

Уместно вспомнить, как эта фраза появилась в дипломатическом языке и как она была принята в качестве руководящего принципа на пути к глобальному мирному порядку. Так, 20 сентября 1961 года США при президенте Джоне Ф. Кеннеди и Советский Союз при председателе Совета Министров СССР Никите Хрущеве достигли соглашения о согласованных принципах всеобщего и полного разоружения, также известного как «соглашение Макклоя — Зорина» по именам глав делегаций с каждой стороны. В соглашении шаг за шагом была изложена международная программа всеобщего и полного разоружения: роспуск всех вооруженных сил и демонтаж всех военных учреждений по всему миру; прекращение производства вооружений, а также их ликвидация или конверсия в мирных целях; ликвидация всех запасов ядерного, химического, бактериологического и других видов оружия массового уничтожения и прекращение производства такого оружия и систем его доставки; прекращение военной подготовки и закрытие всех военных учебных заведений; прекращение военных расходов. Допускалось существование только неядерных вооружений, сил, объектов и учреждений, признанных необходимыми для сохранения внутреннего порядка и обеспечения личной безопасности граждан. В целях поддержания международного мира, особенно в переходный период, текст включал положение о миротворческих силах ООН. Контроль над процессом разоружения возлагался на международный орган, деятельность которого не подлежала вето. Любые споры должны были передаваться в международные суды. 20 декабря 1961 года эта программа была единогласно принята Генеральной Ассамблеей ООН. Она была направлена на обеспечение положения, при котором война больше не будет «инструментом решения международных проблем»[33].

После Карибского кризиса Кеннеди был как никогда полон решимости продолжать борьбу за разоружение[34]. Выступая

в ООН, он отметил, что «наука об оружии и войне» сделала нас всех «одним миром и одним человеческим родом с общей судьбой». Абсолютный суверенитет больше не гарантирует абсолютной безопасности, утверждал президент Кеннеди. ООН необходимо превратить в «подлинную систему мировой безопасности», а ее Устав не должен быть «заморожен навечно»[35]. Через два месяца после этой речи, 22 ноября 1963 года, Кеннеди был убит в Далласе, и программа канула в Лету.

Неосуществленная концепция мира по Уставу ООН и вооруженные силы ООН

Поразительно радикальная и вдохновляющая программа мира, заложенная в «соглашении Макклоя — Зорина», не была взята с потолка, а, по сути, служила практическим выражением концепции, предложенной в Уставе ООН. Согласно статье 26 Устава, Совет Безопасности должен представить планы «создания системы регулирования вооружений». Статья 43 требует заключения обязательных соглашений о предоставлении государствами-членами своих вооруженных сил по просьбе и в распоряжение Совета Безопасности. Согласно статье 47, Военно-штабной комитет ООН возьмет на себя «стратегическое руководство» всеми вооруженными силами, предоставленными в распоряжение Совета Безопасности, и будет консультировать Совет Безопасности по вопросам контроля над вооружениями и разоружения.

«ООН должна немедленно приступить к оснащению организации международными вооруженными силами», — весной 1946 года требовал экс-премьер-министр Великобритании Уинстон Черчилль в знаменитой Фултонской речи. О целесообразности таких международных сил Черчилль говорил еще после Первой мировой войны[36]. В октябре 1946 года президент США Трумэн в своей речи в ООН настаивал на заключении специальных соглашений относительно вооружений. Норвежец Трюгве Ли (1896–1968), первый генеральный секретарь

ООН в период до 1952 года, запустил еще несколько «пробных шаров», как сообщает в историческом обзоре профессор Оксфордского университета Адам Робертс[37]. Концепция мира, заложенная в Уставе ООН, до сих пор не реализована.

Поскольку в распоряжении ООН нет вооруженных сил, организация фактически неспособна последовательно реагировать военными мерами на нарушение мира или острые конфликтные ситуации. Однако, как подчеркнул генеральный секретарь ООН Бутрос-Гали в «Повестке дня для мира» в 1992 году, такой потенциал, наряду с предоставлением вооруженных сил в соответствии со статьей 43 Устава, «существенно важен для авторитета ООН как гаранта международной безопасности». Знание о готовности вооруженных сил ООН к выполнению боевых задач само по себе может служить средством сдерживания потенциальных агрессоров[38]. Вместо этого каждая миссия ООН должна кропотливо и постепенно формироваться ad hoc (специально для каждого случая). Для этого решающее значение имеет готовность государств-членов предоставлять необходимые ресурсы и войска и сроки развертывания. Наличие политической воли никогда заранее неизвестно. Когда в период с апреля по июль 1994 года более 800 000 человек были убиты экстремистами хуту в Руанде, а еще четыре миллиона были вынуждены бежать, Совет Безопасности не предпринял никаких мер для вмешательства в этот геноцид.

С 1994 года действует регистр, куда государства-члены могут вносить данные о наличии войск и техники для миротворческих операций ООН, но он не представляет собой твердого обязательства, и всегда сохраняется возможность отказа в ответ на конкретный запрос. «В этих обстоятельствах, — сообщил Бутрос-Гали в докладе 1995 года, — я пришел к выводу, что ООН действительно необходимо серьезно подумать над идеей сил быстрого реагирования»[39]. Одним из таких предложений выступает создание постоянной Чрезвычайной службы ООН по поддержанию мира, которую канадец Питер Лангилл (1953–2026) предлагал рассматривать как

«первую службу реагирования на чрезвычайные ситуации». «Помимо создания военного формирования для сдерживания агрессии и поддержания безопасности, необходимо будет обеспечить достаточное количество полицейских сил для восстановления правопорядка, а также ряд гражданских подразделений для оказания основных услуг», — отмечает он[40]. Полномасштабная глобальная армия может в современном контексте оказаться ненужной и нежелательной.

Существует еще одна проблема, вытекающая из ограниченных возможностей ООН: каждая многосторонняя миротворческая операция под руководством ООН с 1990 года была вынуждена прибегать к услугам частных военных или охранных компаний, и эта тенденция, по сути, усиливается[41]. Одна из крупнейших таких компаний, охранно-военное предприятие Blackwater, позднее действовавшее под названием Academi, а затем ставшее частью Constellis Holdings, даже «стремится стать независимой армией, развертываемой в зонах конфликтов в качестве альтернативы силам НАТО или ООН». Об этом пишет журналист Джереми Скахилл в своей книге «Blackwater. Самая могущественная армия в мире», бестселлере по версии The New York Times, посвященном этой компании. Однако такая армия, добавляет он, будет подчиняться только своим частным владельцам, а не правительствам[42]. Учитывая, что ООН не располагает собственными силами реагирования, бывший заместитель генерального секретаря ООН Брайан Уркхарт, занимавший этот пост долгие годы, даже высказал мнение, что частные компании могли бы сыграть «чрезвычайно полезную роль». Они лучше подготовлены и обучены для выполнения многих задач, чем «силы ООН, сформированные в последнюю минуту»[43]. К идее приватизации глобальной безопасности следует отнестись с большим скептицизмом. Так, эксперты Политического форума высокого уровня в Нью-Йорке пришли к противоположному выводу: ООН нужно полностью прекратить сотрудничество с частными поставщиками военных услуг[44]. Однако, если это произойдет, ООН потребуется значительное наращивание

потенциала, чтобы иметь возможность удовлетворять свои потребности за счет собственных ресурсов.

Более того, меры военного принуждения часто санкционируются Советом Безопасности ООН только в юридическом смысле, в соответствии с международным правом, и не обязательно осуществляются под флагом ООН. Эта практика, когда применение вооруженной силы государствами-членами оговаривается в каждом конкретном случае, вновь показывает, что в конечном счете правительства вмешиваются или предоставляют вооруженные силы только для защиты собственных интересов. Там, где собственные интересы государств-членов не затронуты, решения Совета Безопасности, как правило, ни к чему не приводят. Кроме того, право вето позволяет любому из пяти постоянных членов Совета Безопасности блокировать реализацию любых мер. С 2011 года Россия (часто вместе с Китаем) наложила более 15 вето, чтобы помешать Совету осудить сирийский режим за продолжающиеся систематические нарушения прав человека и принять соответствующие меры. Право вето необходимо ограничить, а в конечном итоге и вовсе отменить. Если Совет Безопасности не в состоянии выполнить обязанность международного сообщества по защите из-за использования права вето, Генеральная Ассамблея должна взять на себя ответственность в соответствии с инструментом «Единство во имя мира».

Дополнение ассамблеи парламентским органом укрепило бы ее позицию по отношению к Совету Безопасности. Решения, принятые совместно Генеральной Ассамблеей и Парламентской ассамблеей, пользовались бы беспрецедентной легитимностью в масштабах планеты[45]. Парламентская ассамблея также может помочь мобилизовать международную общественную поддержку мер защиты перед лицом массовых зверств, подобных тем, что наблюдались в Руанде, Судане, Сирии или Мьянме. Вероятно, это одна из причин, по которой предложение ПА ООН было одобрено Ромео Даллером (род. 1946), бывшим командующим силами миссии ООН

по оказанию помощи Руанде, который стал свидетелем геноцида, но не смог остановить массовые убийства. Но в какой степени вообще возможны меры принуждения, если речь идет о массовых зверствах и агрессии, совершенных ядерной державой?

Четыре столпа современного миропорядка

Система коллективной безопасности, предусмотренная Уставом ООН, до сих пор не создана, и *даже если бы она была создана,* она стала бы лишь первым шагом в правильном направлении, пусть и важным. Мир должен осознать, писал Альберт Эйнштейн в 1947 году, «что это всего лишь переходная система к конечной цели — созданию наднационального органа, наделенного достаточными законодательными и исполнительными полномочиями для поддержания мира»[46]. Под этим он подразумевал прежде всего создание «наднациональных полицейских сил, основанных на мировом праве»[47].

Либеральный британский политик Дэвид Дэвис (1880–1944), которого цитировал Эйнштейн в свою поддержку, был влиятельным сторонником этого предложения. Устранение соперничества между государствами, как верно утверждал Дэвис в книге 1930 года «Проблема двадцатого века», было «главным в проблеме разоружения». Устранение соперничества достижимо только в том случае, если обеспечение общей безопасности больше не зависит от прихоти одной или нескольких великих держав, а доверено наднациональным вооруженным силам[48]. Кроме того, юрисдикция Международного суда ООН в межгосударственных спорах факультативна. Прочный мир во всем мире должен основываться на четырех основных принципах: всемирном разоружении и контроле над вооружениями; демократических глобальных институтах, обеспечивающих справедливое согласование интересов и принимающих обязательные законы с парламентской основой; обязательном обращении в международные суды для мирного разрешения конфликтов и наднациональных

полномочиях по обеспечению соблюдения прав человека полицейскими и военными средствами. Ни один из этих принципов не будет работать в отрыве от других.

Роль мирового парламента

Известный американский астрофизик Карл Саган (1934–1996) одним из первых исследовал явление ядерной зимы. Ввиду угрозы атомной войны между США и Советским Союзом он в ставшей мировым бестселлером книге 1980 года «Космос» писал, что «благополучие нашей цивилизации и биологического вида в наших руках». Однако, будучи сторонником мирового правительства, он остро сознавал, что «человечество» как коллектив не представлено в политическом порядке. «Мы знаем, кто говорит от имени наций. Но кто говорит от имени человечества? Кто говорит от имени Земли?» — спрашивал Саган, не в силах ответить на собственный вопрос[49]. Заполнить этот пробел — задача мирового парламента. Всемирная программа «всеобщего и полного разоружения» должна сопровождаться формированием демократического политического сообщества. Спустя шестьдесят лет после основания ООН и разрушения Хиросимы атомной бомбой, 2 августа 2005 года, палата представителей парламента Японии приняла резолюцию, провозгласившую долгосрочной целью создание «всемирной федерации в интересах всего человечества». В мае 2016 года в честь 60-летия членства Японии в ООН верхняя палата парламента приняла аналогичную резолюцию.

Благодаря таким космополитическим институтам, как Всемирная парламентская ассамблея, возможно постепенное укрепление взаимопонимания и чувства общности, невзирая на национальные и культурные границы, что приведет к росту уровня сотрудничества и доверия, необходимых для прогресса в демилитаризации и разоружении. На десятой специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН звучали слова о том, что сама ассамблея должна играть ведущую роль

в разработке «всеобъемлющей программы разоружения» и способствовать мобилизации политической воли. Межправительственные органы, такие как Конференция по разоружению в Женеве, которая также действует на основе принципа консенсуса, оказались в тупике истории. Не менее важный аргумент в пользу мирового парламента — это его будущее в качестве основного института формирующейся системы мирового права. Он должен участвовать в принятии решений о принудительных мерах и миротворческих миссиях, а также осуществлять парламентский контроль над международными вооруженными силами и их операциями. Развертывание наднациональных глобальных вооруженных сил недопустимо без одобрения демократического глобального парламентского органа.

Всеобъемлющая программа разоружения и мира, политически и институционально обеспеченная мировым парламентом и системой коллективной безопасности, оказала бы положительное влияние не только на политику безопасности, но и на экономику. Она привела бы к росту благосостояния и социальной справедливости хотя бы за счет высвобождения ресурсов для других целей посредством постепенного сокращения военных расходов и их переориентации — например, на улучшение и модернизацию гражданской инфраструктуры, гражданские исследования или решение социальных проблем. Альтернативные издержки военных расходов огромны. Экономист Сеймур Мелман (1917–2004) еще в 1970 году продемонстрировал, что военные расходы экономически контрпродуктивны и ведут к сужению национальной промышленной и инфраструктурной базы США[50]. «Военные товары и услуги паразитируют на экономике», — пишет Мелман в классическом критическом труде «Постоянная военная экономика»[51]. Последующие исследования подтвердили его правоту. Людвиг фон Мизес, выступавший против разрушительной и непродуктивной природы войны и военной экономики еще после Первой мировой войны, выразил схожий тезис в емкой фразе: «Мир, а не война — отец всех

вещей»[52]. Производство оружия и торговля оружием должны быть со всей непреложностью поставлены под контроль всемирной организации в рамках программы полного глобального разоружения. Договор о запрете противопехотных мин 1997 года, Договор о торговле оружием 2013 года и Договор о запрещении ядерного оружия, вступивший в законную силу в 2021 году, — лишь небольшие шаги в этом направлении.

Примечания

[1] *Xia L., Robock A. et al.* Global Food Insecurity and Famine from Reduced Crop, Marine Fishery and Livestock Production Due to Climate Disruption from Nuclear War Soot Injection // Nature Food. 2022. No. 3 (8). P. 586–596.

[2] *Van Benthem van den Bergh G.* Dynamik von Rüstung und Staatsbildungsprozessen // Macht und Zivilisation. Materialien zu Norbert Elias' Zivilisationstheorie / Eds. P. Gleichmann, J. Goudsblom, H. Korte. Frankfurt: Suhrkamp, 1984. P. 217.

[3] *Kennedy R. F.* Thirteen Days. A Memoir of the Cuban Missile Crisis. New York and London: W. W. Norton & Company, 1999 [1968]. P. 19.

[4] *Dobbs R.* What Was at Stake in 1962? // Foreign Policy. 2012. URL: www.foreignpolicy.com; see also Norris R. S., Kristensen H. M. The Cuban Missile Crisis: A nuclear order of battle, October and November 1962 // Bulletin of the Atomic Scientists, Nuclear Notebook. 12 October 2012.

[5] SIPRI Yearbook 2023. P. 247–248.

[6] *Kristensen H. M., McKinzie M.* Reducing Alert Rates of Nuclear Weapons. New York and Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research. 2012. P. viii. URL: https://unidir.org

[7] *Amis M.* Einstein's Monsters. London: Vintage, 2003.

[8] *Schütz W. W.* Wir wollen Überleben, Außenpolitik im Atomzeitalter. Stuttgart: DVA, 1956. P. 162.

[9] *Elias N.* Involvement and Detachment. Oxford: Basil Blackwell, 1987. P. 74–75.

[10] *Perry W. J., Collina T. Z.* The Button: The New Nuclear Arms Race and Presidential Power from Truman to Trump. Dallas: BenBella Books, 2020. P. 58.

[11] *Cirincione J.* The continuing threat of nuclear war // Global Catastrophic Risks / Eds. N. Bostrom, M. M. Ćirković. 1st ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008. P. 382.

[12] Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races. 3 January 2022.
URL: www.whitehouse.gov

[13] *Sagan S. D.* The Limits of Safety. Organizations, Accidents, and Nuclear Weapons. 4th ed. Princeton University Press, 1995. P. 264.

[14] *Robock A., Toon O. B.* Local Nuclear War, Global Suffering // Scientific American. January 2010. P. 76.

[15] *Daley T.* Apocalypse never. Forging the path to a nuclear weapon-free world. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2010. P. 95.

[16] *Schlosser E.* Command and control: nuclear weapons, the Damascus Accident, and the illusion of safety. New York: The Penguin Press, 2013. P. 245ff.

[17] *Blair B.* The Wrong Deterrence // The Washington Post. 19 September 2004. URL: www.washingtonpost.com; Rosenbaum R. How the end begins: the road to a nuclear World War III. London: Simon & Schuster, 2011. P. 109.

[18] *Gorbachev M.* Realities and Guarantees for a Secure World // International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations. 1987. No. 33 (11). P. 4.

[19] *Shultz G. P., Perry W. J., Kissinger H. A., Nunn S.* Next Steps in Reducing Nuclear Risks // The Wall Street Journal. 5 March 2013.
URL: www.nuclearsecurityproject.org

[20] International Court of Justice. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Advisory Opinion. ICJ. 1996. Para. 99. P. 41–42.

[21] *Mearsheimer J. J.* The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent // Foreign Affairs. 1993. No. 72 (3). P. 51.

[22] *Daley T.* Apocalypse never… P. 118.

[23] *Lippmann W.* International Control of Atomic Energy // One World Or None / Eds. D. Masters, K. Way. New York: The New Press, 1946. P. 187–189.

[24] *Daley T.* Apocalypse never… P. 179.

[25] *Daley T.* Ban the Bomb! // Foreign Policy in Focus. 25 October 2013.
URL: https://fpif.org

[26] *Van Benthem van den Bergh G.* The Nuclear Revolution and the End of the Cold War. Houndmills: Macmillan Press, 1992. P. 211.

[27] United Nations. Resolutions and decisions adopted by the General Assembly during its tenth special session. A/S-10/4, 1978. Para. 22. P. 5; Para. 81. P. 10.

[28] *Hanley C. J.* Gorbachev: US military power blocks «no nukes» // Associated Press. 16 April 2009.

[29] *Tilly C.* Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992. Испр. изд.: ed. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 2010. P. 14, 67–69.

[30] Id. Reflections on the History of European State-Making // The Formation of National States in Western Europe / Ed. C. Tilly. Princeton University Press, 1975. P. 42.

[31] См.: *Gat A.* War in Human Civilization. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

[32] Institute for Economics & Peace. Global Peace Index 2024. P. 2.
URL: www.economicsandpeace.org

[33] Joint Statement of Agreed Principles for Disarmament Negotiations (McCloy–Zorin Accords) // Nuclear Age Peace Foundation. 20 September 1961. URL: https://nuclearfiles.com

[34] См. его речь о мире на церемонии вручения дипломов в Американском университете 10 июня 1963 г., Вашингтон. За месяц до этого он также одобрил соответствующую внутреннюю служебную записку; *Kennedy J. F.* National Security Action Memorandum Number 239. John F. Kennedy Presidential Library & Museum. 6 May 1963.

[35] *Kennedy J. F.* Address before the 18th General Assembly of the United Nations. 22 September 1963.

[36] *Churchill W.* The Sinews of Peace, Westminster College, Fulton, Missouri. The Churchill Centre and Museum at the Churchill War Rooms. London, 5 March 1946.

[37] *Roberts A.* Proposals for UN Standing Forces: A Critical History // The United Nations Security Council and War / Eds. V. Lowe, A. Roberts, J. Welsh, D. Zaum. Oxford: Oxford University Press, 2008.

[38] United Nations. An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111. 1992. Para. 43.

[39] United Nations. Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Report of the Secretary-General on the work of the organization, A/50/60-S/1995/1. 1995. Para. 44.

[40] *Langille H. P.* Developing a United Nations Emergency Peace Service: Meeting Our Responsibilities to Prevent and Protect. Palgrave Macmillan, 2016. P. 2–3.

[41] *Avant D.* The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security. Cambridge University Press, 2005. P. 7.

[42] *Scahill J.* Blackwater: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army. London: Serpent's Tail, 2007. P. 345.

[43] Lateline: Dogs of War. Australian Broadcasting Corp. / Interv. B. Urquhart, T. Spicer, A. Musa. 18 May 2000. URL: www.abc.net.au

[44] *Pingeot L.* Dangerous Partnership: Private Military & Security Companies and the UN. Global Policy Forum and Rosa-Luxemburg-Stiftung, 2012. P. 8.

[45] *Bummel A.* The Failure of the UN: Rebuilding from the Ruins // OpenDemocracy. September 2014. URL: www.opendemocracy.net

[46] Open Letter to the General Assembly of the United Nations. October 1947 / Eds. O. Nathan, H. Norden. Einstein on Peace. New York: Simon and Schuster, 1960. P. 440.

[47] В документе от мая 1947 года, цит. по: ibid. P. 407. См. также: p. 205–206, 242, 255, 362.

[48] *Davies D.* The Problem of the Twentieth Century. London: Ernest Benn Limited, 1930. P. 271.

[49] *Sagan C.* Cosmos. Random House, 2011. P. 347.

[50] *Melman S.* Pentagon Capitalism. New York et al.: McGraw Hill, 1970. P. 2–4, 184–186.

[51] Id. The Permanent War Economy. New York: Simon & Schuster, 1974. P. 62.

[52] *Mises L. von.* Socialism: An Economic and Sociological Analysis. New Haven: Yale University Press, 1951 [1922]. P. 59.

18

Терроризм, «обратное действие» и повсеместная слежка

Угроза терроризма и ее воздействие на мир

Терроризм представляет собой одну из самых серьезных угроз международному миру и безопасности. Это отметила Генеральная Ассамблея ООН в 2006 году, выступив с системной глобальной стратегией борьбы с терроризмом. Угроза терроризма сохраняется и растет. Террористические группы все чаще изучают, используют и эксплуатируют новые технологии, в частности для общения, вербовки, распространения информации, финансирования своей деятельности, а также для планирования и осуществления терактов[1]. Исследователи глобального индекса терроризма собрали данные о 66 000 террористических актов в период с 2007 по 2022 год, которые привели к гибели 137 000 человек. Наиболее пострадавшими странами на момент составления отчета за 2023 год были Афганистан, Буркина-Фасо, Сомали, Мали, Сирия, Пакистан, Ирак, Нигерия, Мьянма и Нигер. В отчете отмечается, что насильственный конфликт «остается основным фактором терроризма, причем более 88% нападений и 98% смертей от терроризма в 2022 году произошли в странах, находившихся в состоянии конфликта». Эти страны в большей степени подвержены терроризму, по мнению исследователей, поскольку лишены исправно функционирующего государства, а террористическую тактику используют повстанческие и военизированные формирования. Определение, используемое в глобальном индексе терроризма, предполагает только террористическую деятельность, осуществляемую негосударственными субъектами, что сужает масштаб оценки. Однако составители индекса подчеркнули, что «многие правительства совершают государственный террор против своих граждан» и что эти акты отслеживаются в глобальном индексе мира с помощью «шкалы политического террора»[2].

Алекс П. Шмид (род. 1943), ведущий исследователь в области терроризма (и эксперт ООН в этой области), отметил, что разногласия по поводу дефиниций продолжаются с тех пор, как Лига Наций предприняла первую попытку определения терроризма в 1937 году. Многие ученые, отмечает Шмид, «устали» от обсуждения этого вопроса, который выходит за рамки упрощенного и релятивистского утверждения о том, что «террорист для одного человека — это борец за свободу для другого»[3]. В резолюции Совета Безопасности ООН от 2004 года о терроризме говорится как о «преступных деяниях, в том числе против гражданских лиц, совершаемых с намерением причинить смерть или тяжкие телесные повреждения, или как о захвате заложников с целью вызвать состояние ужаса у широкой общественности, или группы лиц, или отдельных лиц, запугать население или вынудить правительство или международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от него»[4]. Воздействие терроризма выходит далеко за рамки собственно террористических актов. Терроризм порождает атмосферу страха и незащищенности, которая проникает в общество, подрывает доверие к власти и приводит к серьезным изменениям в общественном восприятии и политике. Глобальный сдвиг в этом отношении был вызван террористическими атаками «Аль-Каиды» на Соединенные Штаты 11 сентября 2001 года. Законодательный акт, принятый Конгрессом США три дня спустя, все еще действует и позволяет президенту США предпринимать любые действия, которые он сочтет необходимыми и уместными, в любой точке мира для противодействия террористическим угрозам в отношении США. Так началась «война с террором» — термин, который больше не используется официально и подразумевает среди прочего вторжение под руководством США в Афганистан в 2001 году и в Ирак в 2003 году, то есть операции, которые привели к оккупации этих стран на двадцать и восемь лет соответственно.

Однако зоной боевых действий стал весь мир: об этом свидетельствуют длительные жестокие конфликты, в том числе с

использованием беспилотных летательных аппаратов, затрагивающие не только Ирак и Афганистан, но и, в частности, Пакистан, Сирию, Ливию, Сомали и Йемен. Исследователи проекта «Цена войны» в Университете Брауна подсчитали, что в войнах после 11 сентября из-за прямого военного насилия погибли более 940 000 человек, среди них — 432 000 мирных жителей. Еще около 3,7 миллиона человек умерли от косвенных причин, а 38 миллионов лиц были перемещены. В мире растет понимание, что «война с террором» вызвала каскад разрушений и конфликтов, который подпитывает терроризм, а не устраняет его.

По имеющимся данным, с 2001 по 2022 год США потратили восемь триллионов долларов США на «войну с террором»[5]. С поправкой на инфляцию общие расходы Пентагона за этот период выросли более чем на треть, превысив 14,1 триллиона долларов США. Американские компании получили от этого огромную прямую выгоду. От трети до половины всей суммы досталось оборонным подрядчикам, причем наибольшую долю получили пять из них: Lockheed Martin, Boeing, General Dynamics, Raytheon и Northrop Grumman[6]. Дополнительные военные расходы были почти полностью покрыты за счет государственного долга, одобренного в качестве мер чрезвычайного финансирования вне рамок регулярного бюджета и без надлежащего законодательного или исполнительного надзора[7].

«Обратное действие» и «геополитические черные дыры»

Чалмерс Джонсон (1931–2010) назвал непредвиденные последствия внешней политики США, особенно военных и тайных операций по всему миру, «обратным ударом». В книге «Войны призраков», удостоенной Пулитцеровской премии, американский журналист Стив Колл изложил, как действия США в Афганистане фактически создали условия для подъема движения «Талибан» и возникновения террористической

сети «Аль-Каида». В этом смысле теракты 11 сентября 2001 года можно считать источником самой катастрофической контрстратагемы в истории. Ничто не может оправдать террористические акты. Само собой разумеется, что от террористов необходимо защищаться. Военное наступление в октябре 2001 года и позднее на режим «Талибан», который годами позволял «Аль-Каиде» действовать на своей территории, нарушая многочисленные резолюции Совета Безопасности ООН, было важным планом, который отвечал интересам всего мирового сообщества. «Территории беззакония», привлекающие транснациональную организованную преступность и террористические группировки, которые затем фактически сливаются с местными структурами власти, представляют большую опасность для стабильности взаимозависимой мировой цивилизации. Мойзес Наим (род. 1952), бывший редактор журнала Foreign Policy из Венесуэлы, назвал их в книге о глобальной преступности «геополитическими черными дырами»[8].

Тем не менее «война с террором» по-прежнему приводит к масштабным негативным последствиям. После неожиданно быстрого свержения правительства талибов и почти полного изгнания из страны последователей «Аль-Каиды» операция под руководством США в Афганистане продолжалась без четких планов или целей и приняла направление, мало связанное с событиями 11 сентября, как об этом подробно пишет журналист Крейг Уитлок (род. 1968) в еще одной книге, вошедшей в шорт-лист Пулитцеровской премии. В конце концов была предпринята попытка построения государства в стране, которая находилась в состоянии вооруженного конфликта с 1973 года. Одновременно коалиционные силы противостояли талибам и другим боевикам в заведомо неудачной для США партизанской войне[9]. Американская оккупация в конечном итоге привела к радикализации и усилению пуштунской группировки. В августе 2021 года силы «Талибана» отбили Кабул и вновь взяли страну под свой контроль. По мнению наблюдателей, сейчас ситуация в Афганистане хуже, чем до вторжения США, а население, особенно

женщины, находится во власти бесконтрольной машины государственного террора и репрессий.

В случае с Ираком многонациональная коалиция, вторгшаяся в богатую нефтью страну, нарушив международное право и основываясь на дезинформации ЦРУ о наличии в Ираке скрытого оружия массового поражения, не была ни готова, ни способна обеспечить в стране общественный порядок и безопасность. Планов на период после вторжения не существовало. Страна погрузилась в хаос. Журналист Томас Рикс (род. 1955) в книге «Фиаско» подвел итог этой совершенно безответственной и дилетантской операции[10]. Иностранные войска и частные военные компании, поначалу встречавшиеся местным населением как освободители от деспотического режима Саддама Хусейна (1937–2006), вскоре оказались безжалостными и невежественными оккупантами, что придало решающий дополнительный импульс последовавшему за вторжением мятежу. Нарушения прав человека, имевшие место в тюрьме Абу-Грейб и вскрывшиеся в мае 2004 года, стали символом произвольного и бесконтрольного насилия со стороны американских войск. Как и в Афганистане, коррупция, расточительство, растраты и чрезмерно дорогостоящие, бессмысленные, провальные проекты стали привычными чертами трудного, затянувшегося процесса восстановления. В то же время политолог Марсин Альшамари утверждает, что, несмотря на серьезные препятствия и проблемы на пути хрупкой иракской демократии, за истекшие годы в стране достигнут реальный прогресс и граждане Ирака пользуются сегодня большими правами, чем жители практически любой из сопредельных стран. «Судьба Ирака теперь в руках его граждан, и это гораздо больше, чем можно было сказать двадцать лет назад», — пишет Альшамари[11].

В 2014 году экстремистская террористическая организация «Исламское государство» (ИГ, до 2014 года ИГИЛ), которая выросла из движения сопротивления, сумела установить контроль над обширными территориями на севере Ирака, включая Мосул, второй по величине город в стране. На пике

своего развития организация контролировала значительные территории Сирии, почти половину Ирака, а ее влияние распространялось на Ливию. Сегодня, лишившись территориального контроля, группировка продолжает действовать как транснациональная террористическая сеть. Сотни терактов и инцидентов в десятках стран по всему миру вплоть до сегодняшнего дня так или иначе связаны или приписаны ИГИЛ. Эмма Скай (род. 1968), которая с 2007 по 2010 год занимала должность политического советника командующего войсками США в Ираке, считает, что «тирады Дональда Трампа против мусульман и иммигрантов» и его обещания защитить американцев от ИГИЛ, «внебрачного ребенка иракской войны», помогли ему «занять Белый дом». Она утверждает, что «ошибочные разведданные и некомпетентность, характерные для интервенции в Ирак, привели к снижению доверия к элите, экспертам и истеблишменту, вызвав рост популизма, поляризации общества и дезинформации». Таким образом, по ее мнению, война в Ираке «проложила путь к Брекзиту и Трампу»[12].

Нарушения прав человека и войны дронов

Сегодня Соединенные Штаты во многом утратили авторитет политической силы, выступающей за демократию, свободу и права человека, поскольку правительство США постоянно игнорирует и права человека, и международное право. Например, с 2001 по 2006 год ЦРУ имело всемирную сеть секретных тюрем, в которых похищенных подозреваемых в терроризме держали без суда и следствия и подвергали пыткам. Заключенные лагеря временного содержания Гуантанамо были официально объявлены «незаконными комбатантами», лицами, не имеющими никаких законных прав. Другие предполагаемые комбатанты или террористы становились жертвами целенаправленных внесудебных казней, выходящих за рамки парламентской или судебной ответственности и осуществляемых администрацией США на основе крайне сомнительных и непрозрачных процессов принятия

решений. Для этих убийств вооруженные силы США широко использовали атаки беспилотными летательными аппаратами. По оценкам Бюро журналистских расследований, с 2004 по 2020 год, когда регистрация данных была прекращена, в Афганистане, Пакистане, Йемене и Сомали было совершено не менее 14 040 подобных нападений, в результате которых погибло до 20 000 человек, в том числе до 2200 мирных жителей и 450 детей[13].

Военные действия с использованием беспилотников, достигшие пика при администрации Обамы, служат ярким примером контрпродуктивного эффекта так называемой войны с террором. «Дроны круглосуточно барражируют над населенными пунктами на северо-западе Пакистана, без предупреждения нанося удары по домам, транспортным средствам и общественным местам. Их присутствие терроризирует мужчин, женщин и детей, вызывая тревогу и психологические травмы у гражданского населения», — говорится в докладе «Жизнь под гул беспилотников», составленном в университетах Стэнфорда и Нью-Йорка[14]. Неудивительно, что атаки с использованием беспилотников способствуют многократному усилению антиамериканских настроений, что в свою очередь создает условия для терроризма.

Для книги «Грязные войны» о секретном «комплексе убийств», созданном США, журналист Джереми Скахилл взял интервью у вождя йеменского племени, в регионе которого от атак с использованием беспилотников погибло множество мирных жителей. «Дроны летают днем и ночью, пугая женщин и детей, тревожа спящих людей. Это терроризм», — цитирует Скахилл. Йеменец считает, что жертвам из числа мирных жителей должна быть выплачена компенсация. «Мир — это одна деревня. США получили компенсацию от Ливии за теракт над Локерби, а йеменцы — нет», — сетует он[15]. В результате применения беспилотников поддержка таких группировок, как «Аль-Каида» или ИГИЛ, и готовность к насильственным актам усиливаются далеко за пределами территорий, где проживает непосредственно пострадавшее от этих атак население.

Терроризм и международная система

Террористические организации, движимые политическими, идеологическими или религиозными мотивами, обосновывают свое существование ответом на реальную или мнимую несправедливость и обиды. Террористы эксплуатируют эмоции, вызванные этими обидами, стремясь заручиться поддержкой и выдать свои варварские акты за единственное и действенное средство возмездия. Военные интервенции и тайные операции по борьбе с терроризмом — это лишь борьба с симптомами и непосредственными угрозами. Чтобы предотвратить развитие экстремистского насилия и терроризма, необходимо решать глубинные политические, социальные, культурные и экономические конфликты. Международная система играет в этом важную роль, предоставляя рамочные условия, которые могут способствовать или препятствовать решению указанных проблем. Террористические движения «во многом полагаются на чувство несправедливости, беззакония и унижения, якобы порожденное установленным мировым порядком», отметил Амартия Сен, добавив, что, хотя «бедность и чувство глобальной несправедливости не приводят к вспышке насилия немедленно, безусловно, существуют связи, которые в течение длительного времени могут оказывать значительное влияние на вероятность насилия». Таким образом, он считал, что «более справедливое распределение благ глобализации» служит вкладом в «долгосрочные превентивные меры»[16].

В достойной упоминания книге «Джихад против макмира» 1996 года американский политолог Бенджамин Барбер (1939–2017) говорит о столкновении двух идеологий. «Коммерческий империализм» глобализации, основанной на идеологии невмешательства, которую Барбер обозначает термином «макмир», по его мнению, питает силы джихада, который представляет собой «диалектический ответ современности». Барбер считает, что демократические институты национального государства в равной степени подрываются

обеими силами. А джихад включает в себя не только исламский экстремизм, как следует из самого термина, но и любую форму религиозного или политического фанатизма, догматически претендующего на исключительность, причем с опорой на насильственные методы[17]. Ричард Фальк и Эндрю Штраус также видели в реакции на глобализацию важный аспект транснационального терроризма. Глобализация, утверждали они, усиливает неравенство внутри обществ и между, а также приводит к тому, что многие люди ощущают угрозу своим культурным традициям. В то же время — и в этом суть аргументации — эти люди не имеют возможности выразить свои чувства по поводу мнимой угрозы и несправедливости в рамках существующей международной системы. «В настоящее время, за редкими исключениями, — писали в совместной статье Фальк и Штраус, специалисты по международному праву, — отдельным лицам, группам и их объединениям отказывают в официальной роли в глобальных политических институтах, где принятие решений контролируется представителями элиты, официально назначенными государствами». Поскольку «возможность прямого и формализованного участия в международной системе исключена, разочарованные отдельные лица и группы (особенно когда их собственные правительства рассматриваются как нелегитимные или враждебные) обращаются к различным формам гражданского сопротивления, как мирным, так и насильственным». По их мнению, глобальный терроризм находится на насильственном конце спектра транснационального протеста. Даже когда он движим главным образом религиозными, идеологическими или региональными целями, политический экстремизм в своей основе выступает, по крайней мере отчасти, «косвенным результатом глобализационных воздействий»[18].

В отношении угрозы ядерных террористических атак Тед Дейли также подчеркивал, что в среднесрочной перспективе «нам необходимо сократить не только доступность ядерного оружия и материалов, но и мотивы ядерного террора». Кроме того, мы должны серьезно заняться такими понятиями,

как экономическое неравенство и культурное унижение. Людям необходимо дать надежду и возможность подлинного участия в мирной, стремящейся к процветанию глобальной цивилизации[19]. С этой точки зрения исключение из соответствующих международных процессов принятия решений также следует рассматривать как форму унижения. Амартия Сен утверждал, что существуют «веские основания для институциональных реформ» — чтобы «сделать глобализацию более справедливым соглашением». В 2007 году он писал, что «в обозримом будущем» создание «глобального демократического государства» невозможно. Но если рассматривать демократию «с точки зрения общественного мнения, в частности необходимости всемирного обсуждения глобальных проблем», то «нам не нужно откладывать возможность глобальной демократии в долгий ящик»[20]. Израильские федералисты Шимри Замерет и Одед Гилад считают, что глобальная демократия сыграет ключевую роль в достижении долгосрочного и мирного решения израильско-палестинского конфликта[21].

Мировой парламент предоставляет больше возможностей для выражения политического недовольства, причем его можно направить в русло демократического и мирного процесса, способного влиять на глобализацию и смягчать конфликты. Например, когда в мае 2013 года Верховный суд северной пакистанской провинции Хайбер-Пахтунхва квалифицировал атаки американских беспилотников в регионе как нарушение суверенитета Пакистана и норм международного права, он призвал правительство Пакистана подать жалобу в Совет Безопасности ООН с требованием политических санкций и других возможных мер, а также в Генеральную Ассамблею ООН в случае вето США в Совете Безопасности. Двумя месяцами ранее правительство Пакистана фактически дало понять Бену Эммерсону, Специальному докладчику ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, что оно не соглашалось на атаки беспилотников и рассматривает их как

нарушение национального суверенитета. Однако закулисное сотрудничество Пакистана с США, вероятно, гораздо сложнее, а при принятии радикальных решений в ООН правительству приходится учитывать более серьезные последствия для международных отношений. В мировом парламенте, напротив, проблему могли бы изложить непосредственно представители Пакистана без необходимости проводить решение через правительство или принимать во внимание какие-либо особые дипломатические соображения, поскольку члены парламента выступают как независимые делегаты от своего имени и от имени избирателей, а не от имени или в интересах правительства, которое, следовательно, не может нести ответственности за их слова.

Фальк и Штраус считают, что мировой парламент и усилия по созданию относительно справедливого и демократического мирового порядка должны стать частью политического ответа на акты «мегатерроризма», подобные событиям 11 сентября 2001 года. Они не поддаются иллюзии, будто экстремисты, как Усама бин Ладен, станут участвовать в мировом парламентском процессе, но считают, что способность таких людей привлекать значительную поддержку будет существенно ослаблена существованием мирового парламента, «в той мере, в какой этот институт» даст «самым обездоленным и пострадавшим народам мира ощущение, что их проблемы рассматривают и принимают во внимание»[22]. Бенджамин Барбер отмечает, что силы джихада глубоко недемократичны и вряд ли поддаются обузданию. Он также считает, что наилучшей перспективой противодействия силам джихада и макмира станет укрепление гражданского общества и демократии на всех уровнях. Барбер подчеркивает в этом контексте важность чувства демократической гражданственности, развиваемого в рамках демократического мирового общества: «Если гражданское общество — один из ключей к демократии, то сильная глобальная демократия нуждается и зависит от методичной интернационализации гражданского общества». Глобальное демократическое

общество — это основа для «глобального демократического правительства». Пусть в глазах многих, утверждает Барбер, подобные замыслы выглядят лишь «несбыточными мечтами» или «фата-морганой», международные институты постоянно сталкиваются с предельными возможностями национального суверенитета, и посему необходимо обосновать «постепенную, добровольную, основанную на доверии стратегию наднациональности»[23].

В своей книге Барбер не затрагивает вопрос о том, как можно культивировать на институциональном уровне, то есть «систематизировать» развитие глобального гражданского общества и демократической публичной сферы в качестве предпосылок для процесса интеграции. Именно здесь мы видим решающую роль мирового парламента. Мировой парламент как институт прямого представительства граждан мира в большей степени, чем любой другой институт, способен сформировать демократическую общественную сферу, отражающую мировое общественное мнение. В конечном счете, будучи элементом мирового законодательного органа, мировой парламент должен выйти за рамки роли политического форума, чтобы принимать решения, имеющие реальное практическое значение, и участвовать в формировании мирового права и справедливого мирового порядка, гарантирующего права человека и всеобщее благополучие.

Повсеместная слежка и защита данных

Однако, вместо того чтобы укреплять и защищать гражданские свободы, правительства часто подрывают основные права и принцип верховенства права под предлогом борьбы с терроризмом. Это касается не только прямых жертв похищений или атак беспилотников со стороны США, но практически всех граждан. Например, партнеры по международному разведывательному соглашению UKUSA, заключенному сразу после Второй мировой войны, как то: США, Великобритания, Канада, Австралия и Новая Зеландия, используют

различные программы скрытого наблюдения, которые нарушают конфиденциальность коммуникаций и личных данных и право на неприкосновенность частной жизни потенциально любого человека в мире, пользующегося телекоммуникациями, без каких-либо существенных ограничений.

Раскрытие в 2013 году информации о таких программах наблюдения, как Prism, XKeyscore и Fairview Агентства национальной безопасности (АНБ), а также о программе Tempora, осуществляемой британской разведывательной службой НПО «Центр правительственной связи» (GCHQ), свидетельствует о том, что доступ к глобальным интернет- и телекоммуникационным данным через корпоративные сети и коммуникационные кабели носит гораздо более непрерывный и всеобъемлющий характер, чем считалось ранее. Борьба с терроризмом — важнейшая причина, выдвигаемая в обоснование этих мер. В отличие от традиционного сбора разведывательной информации, прицельно направленного против других государств и их агентств, миллионы пользователей систем связи без исключения и различий прослушиваются теперь автоматически. Прогресс в компьютерных технологиях позволил обрабатывать большие данные. Предпосылка состоит в том, что угрозу представляют не только государства или действительно подозрительные лица, но и потенциально каждый человек.

По мнению Альфреда Маккоя (род. 1945), преподающего историю в Висконсинском университете в Мэдисоне и изучавшего историю шпионажа в США, аппарат слежки АНБ существует прежде всего для того, чтобы служить целям «утверждения глобальной власти» и «глобальной гегемонии». Это объясняет, почему АНБ следило за институтами ЕС, главами государств и правительств как минимум 35 стран, а также делегатами в ООН, на саммитах «Большой двадцатки» и на переговорах по международным соглашениям. По словам Маккоя, слежка не только позволяет получать разведданные, выгодные Вашингтону, но порой служит источником конфиденциальной личной информации, которую можно

использовать для оказания давления[24]. Маккой рассматривает аппарат АНБ как часть «мощного глобального паноптикума, который способен следить за внутренними диссидентами, отслеживать террористов, манипулировать союзными странами, контролировать конкурирующие державы, противодействовать кибератакам, проводить превентивные кибератаки и защищать внутренние коммуникации»[25].

Многие люди за пределами непосредственных зон конфликта только после разоблачений программы Prism Агентства национальной безопасности осознали, что сами напрямую пострадали от «войны с террором» из-за вторжения в их личную жизнь. Теперь ясно, комментирует журналист Якоб Аугштейн, что атаки беспилотников в Пакистане или лагерь в Гуантанамо — это не просто «прискорбные инциденты на краю света», как многие предпочитали думать. «Те, кто все еще считал, что пытки в Абу-Грейб или водные пытки в тюрьмах ЦРУ не имеют к ним никакого отношения, вынуждены пересмотреть свое мнение», — пишет он[26]. Журналист Томас Дарнштедт говорит об «эпохальном изменении международного права». Тот факт, что люди во всем мире становятся объектом американской слежки, грозит дальнейшей «эрозией международного права, которая сопровождала войну США против лиц, подозреваемых в терроризме», и ее переносом на сферу шпионажа[27]. Граждане других государств были лишены своих законных прав ответственными правительствами. Более того, методы и цели сбора и хранения данных остаются под завесой тайны. Тот факт, что права на защиту данных, неприкосновенность личной жизни и конфиденциальность личных сообщений миллионов граждан по всему миру систематически нарушаются иностранными правительствами, на которые они не имеют никакого политического влияния, подчеркивает противоречие между реальностью глобальной коммуникационной сети и ограничением демократии и верховенства права в рамках национальных государств.

Так, 24 июля 2008 года, выступая в Берлине во время предвыборной кампании в США, Барак Обама обратился к «народам мира» как к «согражданам» и говорил о наших общих обязательствах как «граждан Земли». Однако обращение к «гражданам Земли» оказывается пустым риторическим приемом, поскольку в настоящее время граждане мира не имеют во всемирном масштабе ни голоса, ни прав. Они не могут привлечь к ответственности ни президента США, ни любое другое иностранное правительство за нарушение международного права или даже собственных прав. Эта проблема выходит далеко за рамки глобальных программ массовой слежки США и соглашения между США и Великобританией под предлогом борьбы с терроризмом. В докладе ООН отмечается, что по меньшей мере 65 правительств приобрели коммерческие инструменты слежки, возможности которых весьма «внушительны». Наиболее известна шпионская программа Pegasus, которая предоставляет неограниченный доступ к зараженным устройствам. Утечка 50 000 телефонных номеров в 2021 году показала, что целями слежки стали сотни журналистов, правозащитников, политиков и государственных чиновников по всему миру[28]. Программы слежки США — это серьезное препятствие для обмена данными с ЕС, и в настоящее время ведутся переговоры для решения этой проблемы. В конечном счете необходимо обеспечить соблюдение глобального регулирования защиты данных и конфиденциальности, которое также ограничит сомнительную практику сбора данных частными компаниями. Например, компании Cambridge Analytica удалось собрать персональные данные миллионов пользователей Facebook без их согласия и использовать их для поддержки предвыборной кампании Дональда Трампа.

Примечания

[1] См.: UN. Activities of the UN System in Implementing the UN Global Counter-Terrorism Strategy. Report of the Secretary-General. UN Doc. A/77/718. 2023. Para. 9.

[2] Institute for Economics & Peace. Global Terrorism Index 2023: Measuring the Impact of Terrorism. 2023. P. 2, 20, 33, 36. URL: www.visionofhumanity.org

[3] *Schmid A. P.* The Routledge Handbook of Terrorism Research. London and New York: Routledge, 2011. P. 40, 42.

[4] Resolution S/RES/1566. 2004.

[5] См.: Watson Institute of International and Public Affairs, Brown University. «Summary of Findings». The Costs of War Project. Accessed 16 December 2023. URL: https://home.watson.brown.edu

[6] *Hartung W. D.* Profits of War: Corporate Beneficiaries of the Post-9/11 Pentagon Spending Surge. Watson Institute of International and Public Affairs, Brown University. 2021.

[7] *Bilmes L.* The «Ghost Budget»: How America Pays for Endless War // Just Security. 3 January 2024. URL: www.justsecurity.org

[8] *Naím M.* Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats Are Hijacking the Global Economy. 1st ed. New York: Doubleday, 2005. P. 261–263.

[9] *Whitlock C.* The Afghanistan Papers: A Secret History of the War. New York: Simon & Schuster, 2021. P. 20, 26–27, 264.

[10] *Ricks T. E.* Fiasco: The American Military Adventure in Iraq, 2003–2005. New York: Penguin Publishing Group, 2007.

[11] *Alshamary M.* The Iraq Invasion at Twenty: Iraq's Struggle for Democracy // Journal of Democracy. 2023. No. 34 (2). P. 150–162.

[12] *Sky E.* The Iraq Invasion at Twenty: The Iraq War and Democratic Backsliding // Journal of Democracy. 2023. No. 34 (2). P. 144–145.

[13] *Wells M.* Ten Years Investigating US Covert Warfare. The Bureau of Investigative Journalism. 4 September 2020. URL: www.thebureauinvestigates.com

[14] International Human Rights and Conflict Resolution Clinic at Stanford Law School, and Global Justice Clinic at NYU School of Law. Living Under Drones. Death, Injury, and Trauma to Civilians From US Drone Practices in Pakistan. September 2012.

[15] *Scahill J.* Dirty Wars: The World Is a Battlefield. London: Serpent's Tail, 2013. P. 466.

[16] *Sen A.* Identity and Violence: The Illusion of Destiny. London: Penguin Books, 2007. P. 145.

[17] *Barber B.* Jihad vs. McWorld. Terrorism's Challenge to Democracy. London: Corgi Books, 2003. P. 31–32, 157, 219.

[18] *Falk R.*, Strauss A. The Deeper Challenges of Global Terrorism: A Democratizing Response // Debating Cosmopolitics / Ed. D. Archibugi. London; New York: Verso, 2003. Перепечатано и цит. из: A Global Parliament: Essays and Articles. Berlin: Committee for a Democratic U.N., 2011. P. 137.

[19] *Daley T.* Apocalypse never. Forging the path to a nuclear weapon-free world. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 2010. P. 62–64.

[20] *Sen A.* Identity and Violence… P. 182–184.

[21] *Zameret S.* International Democracy as a Solution to the Israeli-Palestinian Conflict. 11 November 2023; *Gilad O.* World Federation and the Israel-Palestine Conflict. 14 May 2021 // Democracy Without Borders (blog).
URL: www.democracywithoutborders.org

[22] Ibid. P. 140.

[23] *Barber B.* Jihad vs. McWorld… P. 229, 277, 287–288, 290.

[24] *McCoy A. W.* Surveillance and Scandal: Time-Tested Weapons for U.S. Global Power // TomDispatch. 19 January 2014. URL: https://theintercept.com/dispatch

[25] Id. Surveillance Blowback: The Making of the U.S. Surveillance State, 1898–2020 // TomDispatch. 14 July 2013. URL: https://theintercept.com/dispatch

[26] *Augstein J.* Obama's Soft Totalitarianism: Europe Must Protect Itself from America // Spiegel Online. 17 June 2013. URL: www.spiegel.de

[27] *Darnstädt T.* Amerikas digitaler Großangriff auf das Völkerrecht // Spiegel Online. 10 July 2013. URL: www.spiegel.de

[28] United Nations. 2022. The Right to Privacy in the Digital Age. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. UN doc. A/HRC/51/17. Paras. 5–7.

19

Глобальное правоприменение, уголовное преследование и постамериканская эпоха

Всемирное уголовное право и наднациональная полиция

Терроризм не признает национальных границ и стирает разницу между внутренней и внешней безопасностью. В пределах национальных границ и за пределами зон активных конфликтов антитеррористическая деятельность регулируется не военными, а полицейскими властями с применением мер, направленных на предотвращение угроз общественной безопасности и осуществление уголовного правосудия. Эти меры регулируются соответствующими законами и правовыми нормами, такими как принцип соразмерности (по крайней мере, в странах, где преобладает верховенство права). Однако противодействие террористическим угрозам, исходящим из-за рубежа, представляет собой более сложную задачу. Например, тотальная слежка за всеми телекоммуникациями, несомненно, нарушает принцип соразмерности, но правительства не соблюдают его в отношении иностранных граждан. Целенаправленное внесудебное уничтожение предполагаемых «вражеских комбатантов» Соединенными Штатами — это наиболее вопиющий пример борьбы с терроризмом, лишенной всякой видимости соблюдения верховенства права.

«В конфликтах с террористами по всему миру разница между применением насилия военными и юридически ограниченным применением закона полицией стирается», — писал журналист Томас Дарнштедт (род. 1949) в книге «Глобальное полицейское государство». Инструменты, имеющиеся в распоряжении ООН и международного права, оказались недостаточны для решения этой проблемы. «Угрозы насилия со стороны негосударственных источников,

материализующиеся по всему миру, требуют "мировой внутренней политики", которая бы выходила за рамки государственных границ», — утверждал Дарнштедт. «Ничейная территория» между правовыми системами, поддерживающими правопорядок во внутренней сфере, и законами войны, характерными для международного уровня, должна быть охвачена «мировым полицейским правом», которое поставило бы «всю Землю под юрисдикцию внутренней и в то же время мировой системы безопасности». Это позволило бы бороться с источником любой угрозы (независимо от государственных границ) в рамках справедливой правовой системы[1].

Идея, лежащая в основе такого подхода, заключается в том, что необходимо обеспечить возможность борьбы с терроризмом, одним из самых тяжких преступлений, главным образом посредством полицейских полномочий и функционирования системы уголовного правосудия, даже если это касается трансграничной деятельности или полностью иностранного государства. Поскольку проблема носит транснациональный характер, решение также должно быть транснациональным. Внедрение и обеспечение соблюдения международного уголовного права, касающегося весьма серьезных угроз, исходящих от негосударственных источников, — это одна из задач, которые должны входить в компетенцию наднациональной полиции. Наднациональный полицейский орган должен вмешиваться там, где государства слишком слабы или слишком коррумпированы, чтобы гарантировать безопасность. «Только власть, стоящая выше, чем государство, — отмечал Дарнштедт, — не опасаясь обвинений в ведении войны или в преследовании политических целей, может вмешаться для восстановления порядка в делах слабых, неэффективных или, наоборот, опасных и могущественных государств или на спорных, ничейных территориях, где враждуют народы»[2]. Как мы уже видели, именно войска ООН и наднациональные полицейские силы могут сформировать необходимые элементы нормально функционирующего, демилитаризованного мирового порядка.

Фиаско классических санкций

Руководящие принципы правоохранительных органов в рамках мирового права и в рамках традиционного международного права различны. Важна не реализация санкций или использование военной силы против государств, нарушивших закон, а целенаправленное обеспечение соблюдения мирового права *в отношении отдельных лиц посредством правовых действий.* Более экстремальные меры коллективной безопасности вторичны и должны рассматриваться только в том случае, если первый подход не дал результата. Широкомасштабное экономическое эмбарго, принятое Советом Безопасности ООН в 1990 году в ответ на вторжение Ирака в Кувейт, разрушило основную инфраструктуру страны, вызвало гуманитарную катастрофу, привело к резкому росту детской смертности и практически не повлияло на режим Саддама Хусейна. С тех пор произошел сдвиг парадигмы в пользу так называемых умных санкций, которые применяются только к избранным товарам и направлены против конкретных людей и организаций.

Для борьбы с терроризмом Совет Безопасности ООН ведет так называемый Список 1267 (названный по номеру первоначальной резолюции 1999 года), в котором, как выразился журналист Виктор Кочер, СБ от имени сообщества государств определяет «врагов человечества». Государства мира обязаны заморозить все имущество и активы, принадлежащие примерно 900 (на данный момент) лицам и организациям, перечисленным в списке, и отказать им во въезде или транзите. Можно согласиться с Кочером, что эта мера «справедлива и уместна, если эти лица действительно террористы». Проблема в том, что эта процедура непрозрачна, произвольна и не поддается никакому правовому контролю. Если кто-либо окажется в списке по ошибке, у этого лица не будет возможности защитить себя от ООН в судебном порядке. Организацией назначен омбудсмен, к которому такие лица могут обращаться с апелляциями. Однако Совет Безопасности

по-прежнему принимает окончательные решения по рекомендациям Управления омбудсмена: «Совет Безопасности — это политический орган, принимающий политические решения. Законных средств правовой защиты против этого нет». «Так устроена система ООН», — лаконично прокомментировал этот расклад Ричард Барретт, высокопоставленный сотрудник Комитета ООН по санкциям[3]. Именно по этой причине Европейский суд в своем решении от 18 июля 2013 года определил, что процедуры ООН не обеспечивают «гарантии эффективной правовой защиты», и, следовательно, подтвердил приостановление действия Директивы ЕС об имплементации санкций ООН по причине нарушения основных прав, предусмотренных европейским правом. Суд постановил, что «судебный надзор необходим для обеспечения справедливого баланса между поддержанием международного мира и безопасности и защитой основных прав и свобод соответствующего лица»[4]. Здесь можно видеть, как процессуальный механизм классических санкций не адаптировался к новым задачам и проблемам и, следовательно, не смог применить на практике ценности, которые призван защищать. Напротив, верховенство права, разделение властей и независимый контроль, в частности адекватные процедуры судебного надзора, должны быть основополагающими принципами обеспечения соблюдения международного права.

Международный уголовный суд

Создание Международного уголовного суда, начавшего свою деятельность в 2002 году, стало важной вехой в развитии мирового права. К сожалению, несмотря на требования многих правительств и неправительственных организаций, юрисдикция суда не универсальна. Она дополняет национальные системы уголовного правосудия и применяется только в том случае, если преступление совершено лицом на территории, относящейся к юрисдикции государства — участника

МУС. С присоединением Армении в качестве государства-участника в ноябре 2023 года число членов МУС увеличилось на сегодняшний день до 124.

Некоторые важные страны, в том числе США, Россия, Индия и Китай, не входят в их число. Они не желают признавать международную ответственность за преступления, предусмотренные Статутом МУС. Совет Безопасности ООН может передать «случай» в суд и установить юрисдикцию МУС, как это произошло с Суданом в 2005 году и Ливией в 2011 году. При соблюдении этих условий МУС несет ответственность за привлечение лиц к ответственности за обвинения в военных преступлениях, преступлениях против человечности и геноциде независимо от их официальных должностей и без учета иммунитета, предоставляемого в соответствии с международным правом. После долгих и сложных переговоров юрисдикция МУС была распространена на преступления агрессии 17 июля 2018 года. Согласно согласованным правилам, гражданин государства, не ратифицировавшего МУС, не может быть привлечен к ответственности за агрессивную войну. Кроме того, для применения юрисдикции в отношении этого преступления государства должны индивидуально признать ее в дополнение к ратификации Устава МУС. К июлю 2024 года это сделали только 45 государств.

После полномасштабного вторжения России в Украину эксперты по международному праву утверждали, что Устав МУС может быть изменен, чтобы позволить Генеральной Ассамблее ООН, действующей в соответствии с принципом «Единство ради мира», также направлять дела в суд; эта инициатива уже обсуждалась и была поддержана многими государствами в начале 1990-х годов[5]. Такая мера стала бы важным шагом на пути к пресечению безнаказанности за преступления, подпадающие под юрисдикцию МУС, ввиду права вето пяти государств при принятии решений Советом Безопасности. Некоторые правительства в Африке, оглядываясь назад, сожалели о том, что МУС вправе выдвигать обвинения против глав государств. Так, против президента Кении Ухуру Кениата были

выдвинуты обвинения в том числе в насилии после выборов 2007–2008 годов, поскольку Кения — государство-участник с 2005 года. Из-за недостаточности доказательств обвинения были сняты, но в ответ на встрече Африканского союза обсуждался массовый выход из МУС 33 африканских государств-участников. Этого, однако, не произошло. На данный момент Бурунди и Филиппины — единственные две страны, вышедшие из состава суда. Попытки правительств Гамбии и ЮАР выйти из состава МУС не увенчались успехом.

Расширение прокурорских функций МУС

Юрисдикции МУС надлежит стать универсальной, но не только — ее следует расширить, охватив и другие преступления, имеющие значение для всего мира. Фактически на конференции государств-участников в Риме в 1998 году, когда был принят Статут МУС, стороны приняли резолюцию, подтверждающую, что юрисдикция суда в будущем должна охватывать терроризм и преступления в сфере оборота наркотиков[6]. Юристы отмечают, что финансирование международного терроризма — «одна из острейших проблем современности в сфере международных финансовых преступлений». Многие государства не располагают ресурсами или не желают принимать меры по борьбе с отмыванием денег[7]. По мнению Мойзеса Наима, возникли полноценные «мафиозные государства», которые «объединяют скорость и гибкость транснациональных преступных сетей с правовой защитой и дипломатическими привилегиями, которыми пользуются только государства». Национальные правоохранительные органы в значительной степени бессильны против этой новой «гибридной формы», и, по сути, в некоторые из них проникли преступные элементы[8]. В связи с этим в борьбе с коррупцией и отмыванием денег необходима международная форма правоприменения. Расширение юрисдикции МУС с включением в нее преступлений, связанных с отмыванием денег, возможно на основе конвенции о борьбе с отмыванием денег[9].

В свете финансового кризиса, а также принимая во внимание статус финансовой системы как глобального общественного блага, было бы целесообразно распространить юрисдикцию суда на *экономические и финансовые преступления, которые затрагивают финансовую систему в целом.* Французский экономист Жак Аттали (род. 1943), которого журнал Foreign Policy регулярно включает в сотню ведущих интеллектуалов мира, высказался за то, чтобы считать «серьезнейшие нарушения социальных и экономических прав, имеющие глобальный охват», и связанные с ними финансовые преступления «преступлениями против человечности» и включить их в юрисдикцию МУС[10]. Ввиду доминирующей роли, которую играют в таких преступлениях компании, и особенно финансовые учреждения, Аттали считает, что в таких случаях должна наличествовать возможность привлекать к ответственности не только отдельных граждан, но и юридические лица. Федеральный закон США RICO, используемый для борьбы с преступными сообществами и их главарями, представляет собой в этом контексте интересную модель для изучения.

Другие правонарушения, за которые, возможно, необходимо предусмотреть международное уголовное преследование, включают экоцид; дискуссии о предмете экоцида ведутся с 1970 года. Экоцид, согласно определению, предложенному британской активисткой Полли Хиггинс (1968–2019), предполагает «обширное разрушение, повреждение или потерю экосистемы (экосистем) данной территории» в такой степени, «что мирное пользование жителями этой территории оказалось серьезно ограниченно»[11]. Кроме того, было высказано предложение, чтобы все нарушения запретов, провозглашенных возможной будущей конвенцией о ликвидации ядерного оружия, могли быть переданы под юрисдикцию суда. Глобальные режимы инспекций и регулирование в вопросах биобезопасности, генной инженерии или ИИ также могли бы установить индивидуальную уголовную ответственность в соответствии с МУС за определенные правонарушения.

Конечно, для рассмотрения тех преступлений, которые пока не охвачены компетенцией Международного уголовного суда, возможно создание отдельных международных трибуналов. В частности, растет поддержка выдвинутой в 2014 году идеи создания Международного антикоррупционного суда (МАКС). Суд будет преследовать виновных в «масштабной коррупции», определяемой как «злоупотребление должностным положением в целях личной выгоды руководителями страны». Предлагается связать этот новый судебный орган с Конвенцией ООН против коррупции и наделить его полномочиями в качестве дополнительного «суда последней инстанции» для рассмотрения преступлений взяточничества, хищения государственных средств, незаконного присвоения государственной собственности, отмывания денег и воспрепятствования правосудию[12]. В принципе, эта инициатива представляется эффективной и должна способствовать поддержанию последовательности в развитии и применении международного уголовного права, расширяя и укрепляя МУС, делая его центральным судебным органом в этой области. Однако для внесения изменений в Статут МУС требуется согласие семи восьмых участников договора, что само по себе есть серьезное препятствие. Сторонники идеи отдельного антикоррупционного суда утверждают, что это требование непомерно велико, указывая на то, что некоторые государства — члены МУС «находятся под властью коррупционеров, которые выступят против такой поправки». Более того, критики опасаются, что прокурорам МУС придется отдавать приоритет другим делам из-за ограниченности ресурсов суда, игнорируя случаи «масштабной коррупции»[13].

Действительно, любое расширение юрисдикции МУС должно сопровождаться соответствующим расширением средств и возможностей суда. Учитывая неотложность эффективных международных мер по борьбе с коррупцией и незаконными финансовыми потоками, подрывающими демократию и Цели устойчивого развития, целесообразен прагматичный подход. Если Международный антикоррупционный суд может быть

создан оперативно и наделен необходимыми ресурсами, то концептуальные соображения, связанные с МУС, не должны этому препятствовать. В долгосрочной перспективе глобальный конституционный процесс должен, помимо прочего, повлечь за собой пересмотр и оптимизацию глобальной судебной архитектуры.

Формирование наднациональной полиции в поддержку МУС

Для борьбы с наиболее тяжкими видами транснациональной преступности необходим глобальный правоохранительный орган, наделенный собственными следственными и исполнительными полномочиями, способный оказывать поддержку национальным властям или действовать самостоятельно, когда это необходимо и целесообразно, в частности когда национальные власти не желают или не могут вести дело. Одной из важных задач такой наднациональной полиции стала бы поддержка деятельности МУС и, возможно, других международных судов. Такое агентство должно включать в себя подразделение, ответственное за розыск, арест и передачу подозреваемых в суд от имени органов прокуратуры. Создание такого подразделения было предложено еще в связи с Международным уголовным трибуналом по бывшей Югославии. Спустя семь лет после учреждения трибунала Советом Безопасности ООН, когда десятки обвиняемых в преступлениях все еще не были задержаны, в том числе главные подозреваемые Радован Караджич (род. 1945) и Ратко Младич (1943–2026), главный прокурор Карла дель Понте (род. 1947) едва сохраняла самообладание. Она была убеждена, что, несмотря на многочисленные возможности, военное подразделение СФОР в Боснии и Герцеговине под командованием НАТО и местные власти продемонстрировали нежелание или неспособность исполнить многие ордера на арест[14]. Наконец в 2000 году она призвала к созданию специального полицейского подразделения под

контролем трибунала. «Такая полиция не зависела бы от поддержки других государств и не была бы вынуждена беспокоиться о политических решениях. Сегодня мы выдаем ордер на арест и ждем, пока СФОР приведут его в исполнение», — сообщила прокурор[15].

При нынешнем положении дел МУС также полностью зависит от готовности к сотрудничеству государств-участников. Его Устав не позволяет производить аресты, и суд в любом случае не имеет таких полномочий. Спустя девять лет после того, как Совет Безопасности передал на рассмотрение МУС ситуацию в Дарфуре на западе Судана, главный прокурор Фату Бенсуда (род. 1961) из Гамбии, избранный в 2012 году, в резких выражениях пожаловалась на то, что Совет Безопасности не предпринял «никаких значимых шагов» для обеспечения исполнения ордеров на арест, выданных судом в отношении обвиняемых в преступлениях в Дарфуре, включая президента Судана Омара Хасана аль-Башира (род. 1944). «Это плохо отражается не только на международной системе правосудия, к которой принадлежит МУС, но и серьезно подрывает доверие к этому Совету как к инструменту международного мира и безопасности», — заявила Бенсуда. «Судебный процесс МУС не может осуществляться без ареста подсудимого», — подчеркнула главный прокурор[16]. Из-за отсутствия активности со стороны Совета Безопасности по этому вопросу в декабре 2014 года она решила «на время» приостановить расследование дела аль-Башира. Во время Суданской революции 2019 года аль-Башир был свергнут, и новое переходное правительство приняло решение «передать разыскиваемых должностных лиц Международному уголовному суду», хотя и без указания конкретных сроков[17]. В результате бывший президент вполне может предстать перед судом в Гааге, что ранее представлялось крайне маловероятным.

Суверенитет и правоприменение

С концептуальной точки зрения делегирование отдельных обязанностей глобальному правоохранительному органу вполне осуществимо в рамках федералистской модели. Когда в 1908 году было основано ФБР, федеральное правоохранительное и следственное агентство США, стояла цель создать полицейский орган с таким же географическим горизонтом, какой был обозрим для преступников, а именно — вся федеральная территория США. По мнению эксперта из Военной академии британских вооруженных сил, поддерживающего идею «глобального ФБР», это «прямая параллель с ситуацией, с которой мир столкнулся сегодня». «Современная международная правоохранительная система, — утверждает он, — разрозненна, раздроблена, неэффективна и все менее способна противостоять серьезным новым угрозам, исходящим от транснациональной организованной преступности и террористов»[18]. В первом международном докладе об угрозе, представляемой транснациональными преступными организациями, который был опубликован Управлением ООН по наркотикам и преступности, содержалось предупреждение, что организованная преступность — темная сторона глобализации — «диверсифицировалась, стала глобальной и достигла макроэкономических масштабов»[19]. На презентации доклада директор управления Антонио Мария Коста (род. 1941) заявил, что транснациональная преступность стала «угрозой миру и развитию, даже суверенитету наций». «Преступность глобализуется быстрее, чем правоохранительные органы и мировое управление», — сказал он[20]. ФБР и более 70 других федеральных правоохранительных органов, которые в настоящее время существуют в Соединенных Штатах, оказывают содействие правоохранительным органам на уровне штатов, округов и муниципалитетов. Глобальное агентство добавило бы этой системе еще один уровень, нехватка которого ощущается сегодня весьма остро.

Одно из препятствий состоит в том, что полиция и уголовная юрисдикция традиционно считаются важными атрибутами государственного суверенитета. По словам Вильгельма Кнелангена, политолога из Киля, внутренняя безопасность — это «область политики, обремененная суверенитетом», в которой правительства «ревностно защищают свои формальные полномочия»[21]. Но, как справедливо утверждается в докладе УНП ООН, «государства должны смотреть за пределы границ, чтобы защитить свой суверенитет». «В прошлом, — говорится далее, — они ревностно охраняли свою территорию. В современном мире такой подход делает государства более, а не менее уязвимыми. Если полиция останавливается на границах, в то время как преступники свободно их пересекают, суверенитет уже нарушен — фактически суверенитет отдан тем, кто нарушает закон»[22]. В этом свете наднациональный правоохранительный орган будет представлять собой *укрепление* государственного суверенитета, даже если он находится под общим контролем. «Нам необходимо учитывать возможность того, что сохранение старых идей о суверенитете может затормозить развитие национального государства и, таким образом, ослабить безопасность его граждан», — писал Мойзес Наим[23].

Международное уголовное преследование и мировой парламент

Эксперты отмечают растущее международное сотрудничество между полицией и судебными органами. В книге «Полицейская служба мира» американский политолог Питер Андреас (род. 1965) и директор нью-йоркской НПО «Альянс по наркополитике» (Drug Policy Alliance) Итан Надельманн (род. 1957) отмечают, что «транснациональные правоохранительные сети стали более обширными и интенсивными, чем когда-либо прежде, и это способствует укреплению трансграничных связей в сфере полицейской деятельности». Высказывается мнение, что пришло время отказаться от «популярной

мифологии» о «золотом веке государственного контроля» в прошлом. Напротив, борьба с преступностью становится все более эффективной, в том числе на международном уровне. Многие изменения, способствующие глобализации преступности, такие как революция в сфере транспорта и связи, в равной степени способствуют борьбе с преступностью в условиях глобализации[24]. Примером служат все более эффективные возможности для отслеживания подозреваемых, наблюдения и обмена информацией. Важнейшими последующими шагами стало бы принятие мирового закона о полиции с наднациональными полицейскими силами и укрепление Международного уголовного суда с расширенной юрисдикцией. Таков, следовательно, соразмерный и логичный ответ на глобальные угрозы безопасности, исходящие из «геополитических черных дыр» и от достигшей всемирного размаха организованной преступности.

Однако повышение эффективности международного уголовного преследования и глобальной безопасности — лишь одна сторона медали. Изменения должны идти рука об руку с соответствующим расширением и укреплением демократической легитимации, надзора и политической подотчетности. Уже сейчас слышны жалобы на существенный дефицит демократии. Хотя, как писал Вильгельм Кнеланген, не может быть и речи о «глобальном Левиафане, заменяющем системы национальной безопасности и уголовного преследования»; нельзя отрицать, что «правовые и институциональные основы деятельности органов уголовного преследования все чаще оказываются за пределами национального государства». Перенос принятия решений на региональный «или даже глобальный уровень» ограничивает поле демократической подотчетности.

«Тот факт, что вопросы безопасности доминируют в политических дебатах о международном полицейском сотрудничестве, отодвигая на второй план защиту свободы, — считает Кнеланген, — не в последнюю очередь обусловлен тем, что межправительственные сети пока более развиты, чем их

парламентские или гражданско-общественные эквиваленты»[25]. Андреас и Надельманн говорили о «существенном недостатке» международной борьбы с преступностью. Здесь упоминаются «растущие проблемы подотчетности и прозрачности», «увеличивающийся дефицит демократии» по мере того, как функции полиции становятся все более интернациональными, а также «возникновение международного промышленного комплекса по контролю над преступностью»[26].

Всемирная парламентская ассамблея, предоставив глобальную площадку для выражения различных политических взглядов и критических точек зрения, создала бы противовес правительствам в их однобоком подходе к вопросам безопасности, чреватом эрозией гражданских свобод и прав человека. Парламентская ассамблея Совета Европы служит примером изначальной перспективности этого процесса даже при отсутствии конкретных полномочий. Благодаря общеевропейскому расследованию, начатому в ноябре 2005 года на основе сообщений в СМИ о секретных тюрьмах ЦРУ в государствах — членах Совета Европы, ассамблее удалось оказать значительное политическое давление на соответствующие правительства. Расследование способствовало окончательному официальному признанию президентом Джорджем Бушем — младшим 6 сентября 2006 года факта существования секретных тюрем ЦРУ за рубежом. Мировому парламенту была бы поручена важная задача критического мониторинга деятельности и сотрудничества полиции и служб безопасности; с этой целью было бы необходимо создать комитет с особой обязанностью обеспечивать в этой области соблюдение прав человека. Мировому парламенту должны быть предоставлены формальные права надзора за деятельностью важнейшего на сегодняшний день института международного полицейского сотрудничества — Интерпола, созданного в 1923 году, а в будущем — и за каждым новым наднациональным правоохранительным органом. К полномочиям мирового парламента должно относиться участие в отборе и

назначении руководителя организации (например, генерального секретаря Интерпола), а также право вызывать для участия в парламентских расследованиях и опрашивать ведущих должностных лиц.

Интерпол и вопросы подотчетности

Интерпол, штаб-квартира которого находится в Лионе, а два других административных центра в Буэнос-Айресе и Сингапуре, ни в каком смысле нельзя квалифицировать как наднациональную полицию. Интерпол не обладает следственными или исполнительными полномочиями. Он предоставляет услуги по обучению, координации, сбору данных и обмену информацией национальным органам уголовного преследования, а также некоторые услуги оперативной поддержки. Здесь не место для обсуждения вопроса о том, целесообразнее ли преобразовать Интерпол в наднациональную уголовную полицию, или, возможно, стоит создать новое агентство. Однако тот факт, что Интерпол не несет ответственности за свои действия ни перед одним независимым внешним органом ни в правовом, ни в политическом плане, безусловно, представляет собой проблему, требующую решения.

Например, «красные уведомления» Интерпола — это один из основных инструментов международного уголовного преследования. Они выдаются по запросу национальных полицейских органов или международных уголовных судов и содержат призыв ко всем членам Интерпола об оказании международной помощи в аресте и экстрадиции подозреваемых. Хотя реакция на такие запросы остается на усмотрение национальных властей, подозреваемым, как правило, приходится считаться с процедурами ареста и экстрадиции. Это законная и разумная процедура в международной борьбе с преступностью. Проблема заключается в том, что она используется для преследования инакомыслящих, политических оппонентов, конкурентов в бизнесе, активистов-экологов и журналистов.

Правозащитники задокументировали великое множество подобных случаев. Парламентская ассамблея ОБСЕ неоднократно выражала обеспокоенность злоупотреблениями «красными уведомлениями» Интерпола со стороны мафии и автократических государств, «судебные системы которых не соответствуют международным стандартам»[27]. Британская The Daily Telegraph обвинила Интерпол в поддержке самых жестоких режимов мира[28]. В докладе, опубликованном в 2013 году, лондонская неправительственная организация Fair Trials International призвала к укреплению внутреннего потенциала и процедур Интерпола в отношении проверки запросов на «красные уведомления»[29]. Четыре года спустя было заявлено, что «предстоит еще многое сделать для обеспечения Интерпола надежными процессуальными гарантиями прав человека и граждан»[30]. Спустя еще пять лет Европейский парламент сообщил, что, «несмотря на недавние реформы, прозрачность и подотчетность [в Интерполе] остаются проблемой»[31].

Злоупотребление системой Интерпола со стороны авторитарных государств, по данным Freedom House, это «общеизвестная форма транснациональных репрессий в международной системе», причем эта практика «опережает попытки надзора»[32]. Предложения Fair Trials заслуживают полной поддержки, однако некоторые наблюдатели считают, что продолжающиеся злоупотребления системой «красных уведомлений» «приближают нас к опасной черте и могут нанести непоправимый ущерб Интерполу»[33]. Необходимо решить проблему отсутствия внешней подотчетности, подрывающую доверие к агентству. В то же время этот случай иллюстрирует ограниченность и риск международного сотрудничества с участием автократических правительств.

Мировой парламент как элемент глобального полицейского права

Другим необходимым способом укрепления демократической легитимности, помимо наделения мирового парламента надзорными полномочиями, было бы предоставление ему ключевой роли в разработке содержания и процедур «мирового полицейского права». Один из основных вопросов заключается в том, за какие преступления следует преследовать в соответствии с мировым правом и как именно их следует определять. Последний вопрос относится к преступлениям терроризма, уже постулированным в ряде конвенций ООН, а также к определению самого терроризма, по которому в ООН пока не удалось достичь согласия. Мировой парламент должен заниматься, в частности, вопросами, которые правительства склонны откладывать (например, квалификацией экономических и финансовых преступлений системного значения). Более того, мировой парламент мог бы служить площадкой, на которой можно пересматривать устоявшиеся режимы международного права. Например, международная политика в области наркотических средств в полной мере регулируется соответствующими конвенциями ООН, которые устанавливают всеобъемлющий глобальный запрет на свободное обращение наркотиков в соответствии с логикой «войны с наркотиками».

В связи с необходимостью достижения консенсуса историческая инициатива ряда латиноамериканских государств по проведению реформ провалилась на специальном заседании ООН в апреле 2016 года. Однако уголовная квалификация наркотических веществ оказалась неэффективной, контрпродуктивной и противоречивой. Миллионы потребителей и наркоманов преследуются по уголовному праву, в то время как рынок нелегальных наркотиков, несмотря на все принимаемые меры, продолжает приносить миллиардные прибыли транснациональным преступным сетям, то есть худшим из худших. По оценкам Управления ООН по наркотикам и

преступности, нелегальный рынок наркотиков приносит ежегодную прибыль, эквивалентную примерно 0,6–0,9% мирового ВВП[34]. Когда в 2012 году крупный британский банк HSBC в ходе судебного разбирательства в США был вынужден признать, что на протяжении многих лет отмывал миллиарды долларов наркодоходов для мексиканских и колумбийских картелей, американские прокуроры удовлетворились штрафом и не стали настаивать на иных уголовных санкциях. Их доводы, какими бы поразительными они ни казались, заключались в том, что уголовное преследование почти наверняка привело бы к лишению HSBC банковской лицензии в США, что в свою очередь дестабилизировало бы банковскую систему[35]. Крайне необходим новый, скоординированный на глобальном уровне подход к проблеме наркоторговли и отмывания денег.

Наконец, «всемирный полицейский закон» должен регулировать обязанности, полномочия и ограничения наднациональной полиции и всемирных правоохранительных органов. Это подразумевает проведение границы между рутинными мерами в компетенции соответствующих агентств, предпринимаемыми в сотрудничестве с национальными правоохранительными органами, и чрезвычайными действиями, требующими мандата и легитимации со стороны политических органов. В то время как мировой парламент должен ограничить свое участие надзорной ролью в первой категории действий, во второй категории он должен играть ключевую роль в принятии решений, которые охватывают и принудительные меры. Как упоминалось ранее, это особенно актуально в отношении потенциальных сил быстрого реагирования или санкционирования военных действий.

Томас Дарнштедт отметил, что даже такой сторонник жесткой линии, как министр внутренней безопасности в администрации Джорджа Буша — младшего Майкл Чертофф (род. 1953), высказывался в пользу международного правового режима, который позволяет мировому сообществу принимать меры против транснациональных угроз, исходящих

с территории государства, не желающего или неспособного сделать это самостоятельно. Это вытекает из «современных обязательств взаимного суверенитета», пояснял Чертофф в журнале Foreign Affairs. Хотя каждое государство имеет право на автономию в пределах своих границ в отношении внутренних угроз безопасности, это право также влечет за собой обязанность «принимать разумные меры для сдерживания потенциально разрушительных последствий этих угроз, так чтобы не допустить их распространения и вмешательства в право других государств на суверенную власть над своими территориями»[36]. Однако оставался открытым вопрос о лицах и институтах, имеющих право принимать решения о «миротворческих интервенциях против террористов»[37]. Мировой парламент обладал бы именно такими полномочиями.

Роль и значение США

В конечном счете построение мирового правопорядка отвечало бы интересам и Соединенных Штатов. Таким видится средство стабильности и безопасности в рамках легитимности — системы, издержки которой были бы распределены на глобальном уровне. Американский политолог польского происхождения Збигнев Бжезинский (1928–2017), советник по национальной безопасности президента США Джимми Картера (1924–2024), писал в 1997 году в книге «Великая шахматная доска», что «в долгосрочной перспективе мировая политика неизбежно будет становиться все более неблагоприятной для концентрации гегемонистской власти в руках одного государства. Следовательно, — утверждал он, — Америка не только первая и единственная по-настоящему мировая сверхдержава, но и, вероятно, последняя»[38]. Вопреки надеждам неоконсерваторов «однополярный момент» не стал эпохой, а безвозвратно канул в Лету. В долгосрочной перспективе очевидна частичная потеря значимости США, что в конечном итоге приведет к постамериканской эпохе в мировой политике. Это развитие наиболее отчетливо заметно

на примере сдвига относительной экономической мощи. В 1960-х годах доля США в мировом ВВП составляла в среднем около 37%, по данным Всемирного банка; в 1970-х она составляла около 30%, а с 1990-х опустилась примерно до 28%. С 2008 года она составляет менее одной четверти мирового ВВП. Тот факт, что в 2013 году Китай впервые обогнал США в качестве крупнейшей торговой державы мира, подтверждает эту тенденцию.

Конечно, США по-прежнему считаются одной из самых инновационных, производительных и конкурентоспособных экономик в мире, которая также находится на переднем крае технологий. Однако с феноменом «имперского перенапряжения», ведущего к краху великих держав-гегемонов, как отметил историк Пол Кеннеди в известном труде «Взлеты и падения великих держав», теперь все чаще сталкиваются и США. Кеннеди писал, что испытание будет заключаться в том, смогут ли Соединенные Штаты найти разумный баланс в области военной стратегии между своими оборонными обязанностями и имеющимися ресурсами и сможет ли страна «удержать технологическую и экономическую основу своего могущества от относительной эрозии на фоне постоянно меняющихся моделей мирового производства». Уже в 1987 году, когда книга впервые вышла в свет, британский ученый пришел к выводу, что лицам, принимающим решения в Вашингтоне, приходится сталкиваться с неприятным фактом, «что общая сумма глобальных интересов и обязательств Соединенных Штатов в настоящее время превышает возможности страны по их одновременной защите»[39]. Огромный государственный долг США вписывается в картину «имперского перенапряжения». В конце 2023 года он превысил 33 триллиона долларов США, что составляет более 120% годового ВВП страны. По иронии судьбы значительная часть этих денег приходится на задолженность США перед иностранными инвесторами. Внешнеторговый баланс США характеризуется отрицательным сальдо с 1976 года, а дефицит достиг пика в 2022 году, составив около 102 миллиардов долларов США. Этот дефицит

как один из факторов, обусловливающих имперскую политику США, финансируется за счет притока иностранного капитала.

Пол Кеннеди подчеркивал, что «единственная серьезная угроза реальным интересам Соединенных Штатов исходит от неспособности разумно приспособиться к новому мировому порядку». Соединенные Штаты должны оценить и признать пределы и возможности своей мощи[40]. Стремление США к мировому господству не будет оправдано в долгосрочной перспективе и приведет к социально-экономической эрозии нации, провоцируя антигегемонистскую реакцию и антиамериканизм, подрывая многостороннее сотрудничество, делая мир в целом менее безопасным. В отличие от периода перехода от мирового господства Британской империи к гегемонии США, завершившегося Второй мировой войной, упадок США не будет сопровождаться возвышением нового мирового гегемона. «Как только американское лидерство начнет угасать, — писал геостратег Бжезинский, — опыт нынешнего глобального господства Америки вряд ли повторит какое-либо еще государство». Таким образом, ключевой вопрос на будущее: «Что Америка оставит миру в качестве непреходящего наследия своего первенства?»[41]

После Первой мировой войны Соединенные Штаты поддержали Лигу Наций, а во время Второй мировой войны — создание Организации Объединенных Наций. При этом впечатление от действий США по установлению мирового порядка после окончания холодной войны пока весьма мрачное. Такие проекты, как Международный уголовный суд, встретили яростное сопротивление. Не случилось «третьей попытки мирового порядка», к которой призывал еще в 1977 году американский дипломат Харлан Кливленд в соответствии с Декларацией о взаимозависимости. Даже видный деятель внешнеполитического истеблишмента Бжезинский считал, что «цель политики США должна быть двойственной: продлить доминирующее положение Америки как минимум на одно поколение (а желательно и дольше) и создать геополитическую структуру, способную выдерживать

неизбежные потрясения и напряжения социально-политических изменений, одновременно превращаясь в геополитическое ядро общей ответственности за управление миром без войн». «Длительная фаза постепенного расширения сотрудничества с ключевыми евразийскими партнерами, — продолжал он, — стимулируемая и направляемая Америкой, также может способствовать созданию предпосылок для возможной модернизации все более устаревающих структур ООН». И далее: «Таким образом могла бы возникнуть функционирующая структура глобального сотрудничества, основанная на геополитических реалиях, которая постепенно возьмет на себя роль "мирового регента"»[42]. Короче говоря, будущее — за созданием нового *мирового* центра силы.

После терактов 11 сентября Пол Кеннеди, преподававший в Йельском университете, писал, что «даже те американцы, которые враждебно относятся к самой идее распределения мировой власти и превращения США в "нормальную" страну, рано или поздно, возможно, будут вынуждены признать, что процесс неизбежен и что он действительно произойдет как раз в силу либеральной природы и открытости нашего общества». Однако «война с террором» и популизм Дональда Трампа с его лозунгом «Америка прежде всего» свидетельствуют о позиции, которая едва ли может быть еще дальше от такого восприятия действительности. Кеннеди верил, что молодое поколение американцев в 2020-х или 2030-х годах придет к выводу, что для США было бы разумнее разделить «власть, ответственность и бремя» с другими и стремиться к «добровольному изменению роли Америки с мирового жандарма на старшего партнера в мире демократических государств, решающих глобальные проблемы через международные структуры и общую политику». Возможно, они могли бы представить себе «будущее планеты, в котором существует *настоящее демократическое представительство,* от местного самоуправления до *мировых организаций;* права человека соблюдаются повсеместно; достигнуто большее равенство во имя процветания человечества и "мировое сообщество" стало глобальным» (курсив авт.)[43].

Примечания

[1] *Darnstädt T.* Der globale Polizeistaat. 1st ed. München: Goldmann, 2009. P. 46, 294, 326.

[2] Ibid. P. 328.

[3] *Kocher V.* Terrorlisten. Die schwarzen Löcher des Völkerrechts. Wien: Promedia, 2011. P. 13, 139.

[4] European Court of Justice. Judgement of the Court, Kadi v. Council, Joined Cases C 584/10 P, C 593/10 P and C 595/10 P. 18 July 2018. Paras. 131, 133.

[5] *Darcy S.* Aggression by P5 Security Council Members: Time for ICC Referrals by the General Assembly // Just Security. 16 March 2022.
URL: www.justsecurity.org

[6] Final Act of the International Criminal Court. A/CONF.183/10. 17 July 1998. См. резолюцию E.

[7] *Anderson M.* International Money Laundering: The Need for ICC Investigative and Adjudicative Jurisdiction // Virginia Journal of International Law. 2013. No. 53 (3). P. 764, 771.

[8] *Naím M.* Mafia States // Foreign Affairs. 2012. No. 91. P. 109.

[9] *Anderson M.* International Money Laundering...

[10] *Attali J.* For an International Financial Court // L'Express. 16 March 2010.
URL: www.lexpress.fr

[11] *Higgins P.* Eradicating ecocide: laws and governance to prevent the destruction of our planet. London: Shepheard-Walwyn, 2010. P. 62–63.

[12] *Wolf M. L., Rotberg R.* The International Anti-Corruption Court. Prepared for the «Checking Kleptocracy: Creating a New Instrument of World Order». Meeting of the American Academy of Arts and Sciences. Integrity Initiatives International. 2022. P. 10–11, 14.

[13] Ibid. P. 20–21.

[14] Радован Караджич был окончательно арестован в 2008 году, а Ратко Младич — в 2011 году.

[15] *Bummel A.* Für eine ständige Eingreiftruppe der Vereinten Nationen. Ein Memorandum der Gesellschaft für bedrohte Völker. 2003 (из интервью: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift. 2001. No. 11).

[16] Justice for Darfur's victims mired in political expediency — ICC prosecutor // United Nations News Centre. 17 June 2014. URL: www.un.org

[17] Sudan Says Will «Hand over» al-Bashir to ICC for War Crimes Trial // Al Jazeera. 12 August 2021. URL: www.aljazeera.com

[18] *Coffey S.* The Case for the Creation of a «Global FBI» // Central European Journal of International and Security Studies. July 2011. No. 5 (2). P. 24, 32.

[19] United Nations Office on Drugs and Crime. The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2010. P. ii.

[20] Id. International criminal markets have become major centres of power, UNODC report shows. 17 June 2010. URL: www.unodc.org

[21] *Knelangen W.* Europäisierung und Globalisierung der Polizei. Aus Politik und Zeitgeschichte. 2008. No. 48 (Beilage). URL: www.das-parlament.de

[22] United Nations Office on Drugs and Crime. 2010. P. iii.

[23] *Naím M.* Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats Are Hijacking the Global Economy. 1st ed. New York: Doubleday, 2005.

[24] *Andreas P., Nadelmann E.* Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations. Oxford, New York et. al: Oxford University Press, 2006. P. 232, 246, 248.

[25] *Knelangen W.* Europäisierung und Globalisierung der Polizei...

[26] *Andreas P., Nadelmann E.* Policing the Globe… P. 250–251, 253.

[27] См., например: OSCE Parliamentary Assembly. Monaco Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 21st Annual Session. Monaco, 5–9 July 2012. Para 93. URL: www.oscepa.org

[28] *Oborne P.* Is Interpol fighting for truth and justice, or helping the villains? // The Telegraph. 22 May 2013. URL: www.telegraph.co.uk

[29] Fair Trials International. Strengthening respect for human rights, strengthening INTERPOL. November 2013.

[30] Id. INTERPOL Four Years On: What's Changed? 24 November 2017.
URL: www.fairtrials.org

[31] European Parliament. Negotiations for a Cooperation Agreement between the EU and Interpol. Resolution P9_TA(2022)0275. 5 July 2022. Para. 29.

[32] *Gorokhovskaia Y., Linzer I.* Defending Democracy in Exile. Policy Responses to Transnational Repression. Freedom House, 2022. P. 23.

[33] *Keith B., Barristers R. D.* Russia and China's Abuse of Red Notices Could Break Interpol Beyond Repair // Euronews. 6 April 2023. URL: www.euronews.com

[34] United Nations Office on Drugs and Crime. Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes: Research Report. October 2011. P. 7.

[35] *Rushe D., Treanor J.* HSBC's record $1.9bn fine preferable to prosecution, US authorities insist // The Guardian. 11 December 2012.
URL: www.theguardian.com

[36] *Chertoff M.* The Responsibility to Contain // Foreign Affairs. 2009. No. 88 (1). P. 130–147.

[37] *Darnstädt T.* Der globale Polizeistaat. P. 334.

[38] *Brzezinski Z.* The Grand Chessboard. New York: Basic Books, 1999. P. 209.

[39] *Kennedy P.* The Rise and Fall of the Great Powers. New York: Vintage Books, 1989. P. 514–515.

[40] Ibid. P. 534.

[41] *Brzezinski Z.* The Grand Chessboard. P. 210.

[42] Ibid. P. 215.

[43] *Kennedy P.* Maintaining American Power: From Injury to Recovery // The Age of Terror / Eds. S. Talbott, N. Chanda. New York: Basic Books, 2001. P. 77–78.

20

Глобальная продовольственная безопасность и политическая экономия голода

Должное снабжение продовольствием — основа существования каждого человека и всего общества. «История человека с самого начала была историей его борьбы за хлеб насущный», — писал бразильский врач и дипломат Жозуэ де Кастро (1908–1973) в ставшей хрестоматийной книге «География голода» (1952 г.)[1]. Историк Чарльз Тилли показал, что конфликты из-за контроля над продовольственным снабжением играли решающую роль в процессе формирования государства. По его словам, они представляют собой «основные процессы государственного строительства, поскольку затрагивают повседневную жизнь простых людей». Национальные государства начали возникать как «организации, которые наконец взяли на себя ответственность за предотвращение голода среди населения». Таким образом, голодные бунты исторически стали «наиболее распространенной формой коллективного насилия, настраивающего простых людей против государственной власти». В основе голодных бунтов лежала борьба молодых государств за обеспечение продовольствием прежде всего тех, кто «наиболее склонен служить государственным интересам» (например, в администрации, в вооруженных силах), а также жителей столиц[2]. Голод глубоко запечатлен в коллективной памяти обществ, которые он затронул.

Голод в мире и право на достаточное питание

Социолог Жан Циглер (род. 1934), первый Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на питание (с 2000 по 2008 год), отметил, что голод — «основная причина смерти и неоправданных страданий на нашей планете»[3]. По данным Всемирной продовольственной программы, каждый год от

голода умирают девять миллионов человек[4]. В докладе ООН «Состояние продовольственной безопасности и питания в мире», опубликованном в 2023 году, подсчитано, что около 735 миллионов человек в мире по-прежнему сталкиваются с голодом. Около 29,6% населения мира, или 2,4 миллиарда человек, как утверждается, в умеренной или значительной степени страдают от нехватки продовольствия. В докладе резкий рост глобального голода с 7,9% населения планеты в 2019 году до 9,2% в 2022 году объясняется главным образом последствиями пандемии COVID-19 и войны России против Украины[5].

Достаточное питание давно признано в международном праве одним из основополагающих прав человека. Во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году, говорится, что каждый человек «имеет право на такой жизненный уровень, включая питание, который необходим для поддержания здоровья и благополучия его самого и его семьи». Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, вступивший в силу в 1976 году, в статье 11 признает «право каждого человека на достаточный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание», и право «быть свободным от голода». По мнению Жана Циглера, среди всех прав человека «право на еду, безусловно, одно из наиболее часто нарушаемых прав на нашей планете». Он назвал голод «организованной преступностью»[6].

Риторика официальных лиц, так или иначе участвовавших в борьбе с голодом, на протяжении семидесяти и более лет сводилась к тому, что эта проблема обладает наивысшим приоритетом и что ее решение неизбежно. Джон Шоу, аграрный экономист и бывший чиновник ООН, писал в историческом обзоре, что достижение продовольственной безопасности «было предметом бесчисленных международных конвенций, деклараций, договоров и резолюций». Со времени основания Лиги Наций можно перечислить более 120 таких документов, причем их число растет с каждым годом[7].

На Всемирной продовольственной конференции в Риме в 1974 году государственный секретарь США Генри Киссинджер заявил, что голод и недоедание должны и могут быть преодолены «в течение следующего десятилетия»[8]. Согласно плану действий, принятому Всемирным продовольственным саммитом в 1996 году, продовольственная безопасность считается обеспеченной, «когда все люди в любое время имеют физический и экономический доступ к достаточному, безопасному и питательному продовольствию для удовлетворения своих диетических потребностей и предпочтений в еде для активной и здоровой жизни»[9]. Саммит поставил цель сократить *число людей,* страдающих от голода во всем мире, до примерно 400 миллионов к 2015 году, то есть вдвое понизить по сравнению с базовым периодом 1990–1992 годов[10].

На Саммите тысячелетия ООН в 2000 году было решено для ясности, что фактическая цель заключается в сокращении *доли людей,* страдающих от голода, вдвое. Поскольку заявлялось, что эта доля снизилась с 23,3 до 12,9%, в докладе о Целях развития тысячелетия в 2015 году было объявлено, что цель почти достигнута, несмотря на то, что в *абсолютном* выражении почти 800 миллионов человек все еще продолжали голодать[11]. Что касается второй Цели устойчивого развития, то в рамках Повестки дня на период до 2030 года голод во всем мире должен полностью исчезнуть и все люди получить доступ к безопасной, питательной и достаточной пище. Глобальный индекс голода, представляющий собой независимую оценку, подтверждает, что в период с 2000 по 2015 год мир добился «значительного прогресса в борьбе с голодом», но с 2015 года продвижение оказалось незначительным. Индекс уровня голода в мире по шкале от 0 до 100 снизился с 28,0 в 2000 году до 19,1 в 2015-м, а в 2023 году составил 18,3. По оценке составителей, 58 стран не смогут выйти даже на «низкий уровень голода» к 2030 году[12].

По данным Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), минимальная потребность в энергии для взрослого человека составляет примерно

1800 килокалорий в день. Всемирная организация здравоохранения устанавливает среднюю потребность на уровне не менее 2100 килокалорий в день. По оценкам ФАО, количество продовольствия, доступного на душу населения, измеряемое в килокалориях, увеличилось со среднего мирового показателя в 2200 килокалорий в начале 1960-х годов до примерно 3000 килокалорий в 2021 году[13]. С точки зрения статистики, несмотря на быстрый рост населения — примерно с трех миллиардов человек в 1960 году до более чем семи миллиардов сегодня, — голод действительно мог остаться в прошлом уже несколько десятилетий назад. Но эти цифры не должны заслонять тот факт, что одного лишь обеспечения энергией недостаточно. Два миллиарда человек испытывают нехватку витаминов и минералов, необходимых для здоровья[14].

Рост населения планеты и производство продовольствия

Долгое время считалось, что причина голода состоит в простом несоответствии между численностью населения, нуждающегося в пропитании, и имеющимся в наличии продовольствием. В «Опыте о законе народонаселения», впервые опубликованном в 1798 году, английский политэконом и англиканский священник Томас Мальтус (1766–1834) изложил теорию, что рост населения всегда будет опережать рост производства продовольствия и, как следствие, в мире неизбежен дефицит продовольствия, а значит, и голод. «Слишком много людей, слишком мало еды» — так можно резюмировать суть мальтузианства. Мальтус считал, что сокращение «перенаселения» посредством голода, болезней и войн — это «закон необходимости». Проблема «перенаселения» — постоянно повторяющаяся тема.

Во времена Римской империи раннехристианский автор Тертуллиан (150–220 гг. н. э.) сетовал, что «перенаселение» «обременяет мир». «В действительности эпидемии, голод, войны и землетрясения следует рассматривать как лекарство

для народов, как средство сокращения изобилия человеческого рода», — писал он[15]. Эта точка зрения вновь привлекла к себе внимание, когда биолог Пол Эрлих (1932–2026) предупредил о «демографической бомбе» (в одноименном мировом бестселлере 1968 года). В свете стремительного роста населения планеты, которое почти утроилось с середины XIX века и теперь составляет 3,5 миллиарда человек, заявил он, «битва за то, чтобы прокормить человечество, уже проиграна». Массовый голод, уносящий сотни миллионов жизней, неизбежен и «может стать одним из способов решения проблемы перенаселения», — добавил он в стиле истинного мальтузианца. На Земле «слишком много людей, — писал Эрлих, — вот почему мы находимся на пороге "решения через смертность"». И далее: «Быстрое улучшение общественного здравоохранения, прогресс в сельском хозяйстве и совершенствование транспортных систем временно снизили эффективность эпидемий и голода как регуляторов численности населения»[16]. Мизантропия автора этих строк шокирует. Британский историк Дэвид Арнольд (род. 1946), преподающий всемирную историю в Уорикском университете и изучающий проблему голода, справедливо заметил, что в книге выражено «глубокое отвращение и непонимание, неспособность понять, даже принять право на существование людей другой расы и культуры»[17]. Право на достаточное питание основано на признании равенства всех людей. «В основе права на питание лежит осознание нашей общей идентичности, — со всей ясностью пишет Жан Циглер. — Никто не может терпеть гибель от голода своего ближнего, не ставя под угрозу собственную человечность, саму свою идентичность»[18].

Неожиданные улучшения в сельскохозяйственном производстве, в частности благодаря доступности ископаемого топлива с XIX века, а также использованию искусственных удобрений и Зеленой революции, соответствовали росту спроса на продовольствие со стороны увеличивающегося населения мира и предотвращали наступление глобального «мальтузианского кризиса». Однако этот путь пока не пройден до

конца. За вклад в борьбу с мировым голодом посредством выведения высокоурожайных сортов сельскохозяйственных культур, приведших к Зеленой революции, ученый-агроном Норман Борлоуг (1914–2009) был удостоен Нобелевской премии мира. В своей речи при вручении премии он предостерег от недостаточных усилий по увеличению производства. «Мы имеем дело с двумя противоборствующими силами, — сказал он, — научной мощью производства продовольствия и биологической мощью воспроизводства человека»[19].

Тем временем рост населения во всем мире замедляется и к концу века, по всей вероятности, стабилизируется. Согласно прогнозам ООН, к 2030 году население мира увеличится до 8,5 млрд человек, к 2050 году — до 9,7 млрд, достигнет пика в 10,4 млрд в 2080-х годах, останется на этом уровне до 2100 года, а затем начнет снижаться. Некоторые исследователи прогнозируют пик в 9,7 млрд человек в 2064 году и снижение до 8,7 млрд к 2100 году. К 2050 году, по прогнозам, более чем в трех четвертях всех стран коэффициент рождаемости будет ниже уровня воспроизводства[20]. По оценкам ФАО, к середине этого столетия производство продовольствия, чтобы удовлетворить растущий спрос, должно увеличиться на 60% по сравнению с 2005–2007 годами. Эксперты ФАО уверены, что «на глобальном уровне не должно быть серьезных ограничений для увеличения сельскохозяйственного производства в объемах, необходимых для удовлетворения дополнительного спроса, вызванного ростом населения и доходов к 2050 году». По их оценкам, в 2050 году в среднем по миру на человека будет приходиться 3070 килокалорий в день[21]. В книге «Накормить мир» канадский ученый-эколог Вацлав Смил (род. 1943) также пришел к выводу, что, по всей видимости, «нет непреодолимых биофизических причин, по которым мы не смогли бы прокормить человечество в ближайшие десятилетия, одновременно снизив нагрузку, которую современное сельское хозяйство оказывает на биосферу»[22].

Уязвимость глобальных поставок продовольствия

С другой стороны, мальтузианцы, в том числе упомянутый Пол Эрлих, не устают предупреждать об опасности глобального голода. Например, в статье, опубликованной в 2013 году, Эрлих указал на хрупкость мировых поставок продовольствия и, следовательно, на потенциальный «крах мировой цивилизации». «Сельское хозяйство, — писал Эрлих, — сотворило чудеса производства продовольствия. Но оно также породило серьезные точки долгосрочной уязвимости, особенно в своей зависимости от стабильного климата, монокультур, промышленных удобрений и пестицидов, нефти, антибиотиков в кормовых добавках и быстрой, эффективной транспортировки». Эрлих утверждал, что основы сельскохозяйственной системы, а значит, и мировой цивилизации находятся под угрозой, в частности из-за последствий изменения климата и ухудшения состояния окружающей среды. Он полагал, что глобальный коллапс «может быть спровоцирован чем угодно: от "небольшой" ядерной войны, экологические последствия которой могут означать конец цивилизации, до более постепенного распада, поскольку голод, эпидемии и нехватка ресурсов вызовут конец централизованного управления внутри стран в сочетании с перебоями в торговле и конфликтами из-за все более дефицитных предметов первой необходимости»[23].

Известный эксперт по окружающей среде Лестер Браун (род. 1934), основавший Worldwatch Institute в 1974 году, также считал, что «еда все чаще выглядит слабым звеном нашей цивилизации». Если мы продолжим вести дела как обычно, утверждал он, коллапс «не только возможен, но и вероятен». Он также считал вероятной отправной точкой кризиса несостоявшиеся государства, когда правительства теряют контроль над ситуацией, утрачивая способность гарантировать безопасность населения и, что наиболее важно, безопасность поставок продовольствия. «Если число несостоявшихся государств продолжит расти, — писал Браун в четвертой версии

своего "Плана Б" по спасению цивилизации, — однажды эта тенденция приведет к краху цивилизации»[24]. По его словам, рост цен на продукты питания не только приводит к протестам и восстаниям, но и повышает риск банкротства государств и, следовательно, их перерождения в несостоятельные.

Очевидно, что экологические проблемы, связанные с глобальным производством продовольствия, многочисленны и сложны, включая эрозию, деградацию и загрязнение почвы, нехватку воды и падение уровня грунтовых вод, повышение температуры и увеличение числа экстремальных погодных условий, опустынивание, сокращение рыбных запасов, а также загрязнение воздуха и воды. Что касается производства, наибольшим фактором неопределенности, по-видимому, выступают потенциальные последствия изменения климата. ФАО, например, признает, что изменение климата может «негативно повлиять» на ее прогнозы. А для Вацлава Смила возможность «относительно быстрого глобального потепления, вызванного более высокими концентрациями антропогенных парниковых газов, представляет собой наибольшую потенциальную угрозу для будущего сельскохозяйственного производства»[25]. Прогнозируемое повышение средней глобальной температуры иллюстрирует эту проблему. Невзирая на региональные различия, исследователи показывают, что более высокие температуры, как правило, отрицательно сказываются на урожайности сельскохозяйственных культур[26]. Например, исследование на Филиппинах выявило десятипроцентную потерю урожайности на каждый градус Цельсия повышения в самом низком диапазоне температур[27]. Исследования, проведенные в Канзасе, показали, что каждое повышение средней температуры на 1° C снижает урожайность пшеницы примерно на 21%[28]. Также, по всей видимости, возрастание концентрации CO_2 в атмосфере в ближайшие десятилетия негативно скажется на питательной ценности зерновых и бобовых[29].

Таким образом, сельское хозяйство — это одновременно «главный фактор и первая жертва изменения климата»,

утверждают исследователи, поскольку на него приходится 12% выбросов парниковых газов, а мировой спрос на сельскохозяйственную продукцию, по прогнозам, увеличится на 50% к середине столетия[30]. Структуру спроса необходимо перестроить. Исследования показали, что декарбонизация производства продовольствия и достижение нулевых выбросов в сельском хозяйстве в принципе осуществимы при использовании современных технологий[31]. Несмотря на все связанные с реформой проблемы и факторы неопределенности, преодоление голода во всем мире как в обозримом будущем, так и в долгосрочной перспективе, по всей видимости, не связано с проблемой недостаточного производства продовольствия. Этот вывод подтверждается и потенциалом существенных улучшений и повышения эффективности в области орошения, удобрения, хранения и предотвращения пищевых отходов. В настоящее время около трети всей пищи, производимой в мире для человеческого потребления, просто выбрасывается[32].

Голод как проблема политической экономии

Рассматривать голод как природную катастрофу или как проблему недостаточного производства продовольствия в подавляющем большинстве случаев ошибочно. Именно Жозуэ де Кастро сформулировал и распространил это понимание в годы после Второй мировой войны. Он писал, что, как и война, голод — это «антропогенное бедствие», которое «происходит из серьезных ошибок и дефектов в социальной организации» и «всегда подразумевает вину общества»[33]. Джозеф Коллинз и Фрэнсис Мур Лаппе, основавшие в 1975 году в США аналитический центр по вопросам продовольствия и развития, в получившей большую известность книге «Еда прежде всего: за пределами мифа о дефиците» отмечали, что «бедные недоедают, сколько бы ни было еды». «Дефицит, — писали авторы, — не причина голода. Рост производства, каким бы значительным он ни был, сам по себе никогда

не решит проблему»[34]. В своем влиятельном исследовании 1981 года «Бедность и голод» будущий лауреат Нобелевской премии по экономике Амартия Сен (род. 1933) показал, что голод возникает и при наличии достаточного количества продовольствия. «Голод — это положение дел, когда *некоторым людям не хватает еды.* А не положение дел, когда *еды не хватает»,* — писал Сен. Он утверждал, что значение имеет не само наличие продовольствия, а *доступ* к нему[35]. Как подчеркнул Майк Дэвис (1946–2022) в книге «Поздневикторианские холокосты», во время сильнейших волн голода XIX века, унесших жизни до пятидесяти миллионов человек только в трех продолжительных мировых засухах с 1876 по 1902 год, «почти всегда в других частях страны или империи имелись излишки зерна, которые потенциально могли бы спасти жертв засухи»[36]. Но рынки, ориентированные на максимальное извлечение прибыли, не могли раздавать продовольствие даром. Еду запасали, рассматривали как спекулятивный товар и часто экспортировали в больших количествах. ФАО пришла к выводу, что «вопрос о достижении продовольственной безопасности к концу столетия остается неопределенным, несмотря на то, что с точки зрения глобального производственного потенциала в этой задаче не должно быть непреодолимых ограничений»[37]. Голод — это проблема глобальной политической экономии.

Актуальность демократии и международная система

Бедность и неразвитость — основные причины голода. Эндемический голод и недоедание часто становятся результатом гражданских войн, несостоявшихся государств или ненадлежащего, тиранического правления. Амартия Сен предположил, что «за всю ужасную историю голода нам неизвестно ни об одном значительном эпизоде голода в независимой и демократической стране с относительно свободной прессой». Политические и гражданские права, утверждает он, дают гражданам

средства, с помощью которых они могут побуждать правительство к действию[38]. Если при британском правлении в Индии, как известно, было множество волн голода, унесших миллионы жизней (Майк Дэвис классифицировал это как геноцид), в аналогичных ситуациях после обретения независимости вмешательство демократического правительства оказывалось гораздо более успешным. Уже несколько десятилетий действует система широкой продовольственной поддержки беднейших слоев населения, а в 2013 году в Индии было законодательно закреплено право на пять килограммов зерна на человека в месяц, распространившееся примерно на 70% населения. Если между демократией и успехом в борьбе с голодом существует связь, то, возможно, ключ к преодолению голода во всем мире следует искать в *глобальной демократии?*

Томас Погге писал, что многие любят представлять бедность и угнетение как «проблемы, которые вызваны внутренними условиями стран, где они возникают». Национальная политика и институты зачастую действительно оставляют желать лучшего, но, по мнению Погге, «такую ситуацию можно проследить вплоть до глобальной политики и институтов»[39]. Ведь на глобальном уровне мы также имеем дело с неэффективным или даже несуществующим управлением. Один из факторов, на который мы уже обращали внимание, — это незаконный отток капитала из развивающихся стран, чему способствует существование налоговых убежищ. Кроме того, Погге указывал на то обстоятельство, что импорт природного сырья из стран с автократическими режимами обеспечивает поддержку этим режимам и что вовлеченность в подобные деловые отношения, следовательно, создает определенную степень соучастия. Две «основные черты нынешнего мирового порядка» следует назвать особенно важными причинами сохранения в мире бедности: «международная ресурсная привилегия» и «международная привилегия заимствований». «Лица, тем или иным способом пришедшие к власти, будут иметь законное право брать в долг от имени страны и предоставлять другим международно признанные

права собственности на ее ресурсы», — резюмировал Погге. Такая ситуация порождает коррупцию, автократию, государственные перевороты и гражданские войны. Поэтому Погге выступает за заключение «международного договора, гласящего, что правители, находящиеся у власти вопреки конституции своей страны и без демократической легитимации, не могут продавать ресурсы своей страны за границу или брать займы от ее имени».

Таким образом, в случае неконституционного путча любое последующее демократическое правительство могло бы отказаться возвращать займы, взятые вожаками путча, и оспорить любые связанные с этим продажи природных ресурсов или лицензий на добычу. Споры могла бы рассматривать «постоянная комиссия по демократии под эгидой ООН»[40]. Было бы еще проще поручить эту задачу мировому конституционному суду. Так, президент Туниса Монсеф Марзуки, избранный после революции, в сентябре 2012 года предложил Генеральной Ассамблее ООН создать «международный конституционный суд», наделенный полномочиями решать (в случае сомнений), были ли выборы проведены демократично и в соответствии с конституцией[41].

Субсидии на развитие сельского хозяйства, ВТО и продовольственная безопасность

Сельскохозяйственные субсидии и протекционизм оказывают прямое влияние на условия международной торговли. Соглашение ВТО по сельскому хозяйству 1995 года допускает сохранение существующей внутренней ценовой поддержки на уровне 80% и ограничивает новые внутренние субсидии в развивающихся странах на уровне 10% от общего объема их сельскохозяйственного производства. Соглашение благоприятствует промышленно развитым странам, поскольку исходный уровень производства в них чрезвычайно высок. Более того, система субсидий реформирована таким образом, что с

юридической точки зрения промышленно развитые страны не искажают торговлю, тогда как правительства развивающихся стран удалось убедить — отчасти благодаря так называемым программам структурной перестройки Всемирного банка и МВФ — снизить импортные барьеры. Производители в развивающихся странах зачастую не могут конкурировать с продукцией стран ОЭСР, которая сильно субсидируется. Даже там, где у них есть конкурентное преимущество, они часто сталкиваются с барьерами, которые затрудняют или делают невозможным доступ на рынки промышленно развитых стран. В результате общий объем инвестиций в сельскохозяйственный сектор в развитых странах невелик, а производительность низкая.

На конференции министров государств — членов ВТО на индонезийском острове Бали в 2013 году члены ВТО впервые договорились об упрощении процедур торговли. Индии удалось добиться соглашения о том, что механизмы поддержки цен и помощь в контексте уже существующих программ государственных запасов для обеспечения продовольственной безопасности могут превышать лимит, установленный в Соглашении по сельскому хозяйству. В соответствии с так называемой мирной оговоркой в промежуточный период невозможно оспаривать такие случаи в Органе по разрешению споров ВТО. Однако новые программы, в принципе, все еще могут нарушать правила ВТО. «Тот факт, что балийская конференция министров поставила торговые проблемы выше продовольственной безопасности, служит хрестоматийным примером необходимости более высокой согласованности глобального управления для реализации права на питание», — писал Оливье де Шуттер, преемник Жана Циглера на посту Специального докладчика ООН по вопросу о праве на питание и, как и Циглер, сторонник Парламентской ассамблеи ООН[42].

Спустя десятилетие после конференции на Бали различные члены ВТО представили более 15 предложений, и переговоры продолжились[43]. В ВТО все правила должны быть

согласованы на основе консенсуса. Этот вопрос становится тем более актуальным, что ценовой ориентир в рамках Соглашения по сельскому хозяйству основан на ценах 1986–1988 годов, а мировые цены на продовольствие в то же время значительно выше и подвержены волатильности. Пока этот и многие другие вопросы продолжают обсуждаться в ВТО, механизм урегулирования споров в организации, образующей фундамент основанной на правилах глобальной торговой системы, был парализован в течение многих лет. С 2016 года сменявшие друг друга администрации США блокировали назначения в Апелляционный орган ВТО, который может выносить обязательные решения по торговым спорам, что фактически лишило этот орган эффективности. Похоже, Вашингтон хочет, чтобы торговые споры в будущем достигали стадии апелляции только в случае добровольного согласия как истца, так и ответчика[44]. Это изменение подорвет обязательный характер многосторонних торговых правил и потенциально разрушит всю систему.

Сырьевые рынки и финансовые спекуляции

Цены на сельскохозяйственную продукцию и, следовательно, на основные продукты питания устанавливаются на важных товарных рынках, таких как Чикаго, Нью-Йорк и Лондон. Тенденции мировых цен особенно сильно сказываются на малообеспеченных и беднейших людях во всем мире. Как правило, доля дохода домохозяйств, расходуемая на продукты питания, снижается по мере роста дохода. В то время как расходы на продукты питания составляют около 15% индекса потребительских цен в промышленно развитых странах, в развивающихся странах они часто превышают две трети. В период с 1980 по 2000 год цены на продукты питания на мировых рынках были сравнительно низкими по историческим меркам. С 2002 года начался резкий рост, кульминацией которого стал продовольственный кризис 2007–2008 годов, в ходе которого мировая цена на зерно выросла в три раза. Миллионы людей, особенно в странах Глобального Юга,

столкнулись с серьезными трудностями, а протесты и беспорядки вспыхнули в десятках стран.

Сегодня очевидно, что спекулянты из финансового сектора уже давно оказывают все большее влияние на процесс ценообразования на товарных рынках и используют торговлю сельскохозяйственной продукцией и сырьем для капиталовложений. Эта так называемая финансиализация товарных рынков приводит к отрыву цен от спроса и предложения на реальные товары. Инвесторы делают ставку на изменение цен, а также учитывают другие факторы — распределение портфелей и динамику других рынков, а также денежно-кредитную политику, — которые не имеют никакого отношения к фундаментальным данным торговли на товарных рынках. Бытует мнение, что финансовые спекуляции на товарных рынках стали существенной причиной резких колебаний и роста цен[45]. Например, согласно исследованию Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), «механизм ценообразования серьезно искажен» и приводит к «возрастанию риска ценовых пузырей»[46]. Это открытие не ново. Джозеф Коллинз и Фрэнсис Мур Лаппе в 1970-х годах отмечали, рассуждая о ценах на какао, что «спекулятивные действия стали основной причиной резких колебаний цен»[47].

Глобализация рынков сельскохозяйственной продукции приводит к сокращению издержек за счет массового производства и повышению эффективности, а также обеспечивает необходимое международное равновесие между спросом и предложением. Однако в то же время она приводит к мировой конкуренции между базовыми потребностями беднейших слоев населения и богатых[48]. Например, растущий спрос на биотопливо и мясо предъявляет высокие требования к имеющимся сельскохозяйственным угодьям. Это приводит к росту цен на основные продукты питания. Цены на энергоносители также влияют на стоимость сельскохозяйственной продукции через затраты на производство и транспортировку. Всемирный банк оценивает коэффициент влияния мировых цен на сырую нефть, природный газ и уголь на цены на зерно в 0,28.

Продовольственная безопасность как всеобщий ресурс и неудачи «Большой двадцатки»

Глобальная взаимозависимость и взаимосвязанность народов особенно наглядны в продовольственном секторе. Объем международной торговли продуктами питания увеличился в пять раз с 1960 года и удвоился в 2000–2010 годах. В последующее десятилетие он вырос примерно на треть. Мировая торговля играет решающую роль в преодолении локальных узких мест. Производственные и сбытовые цепочки тесно переплетены и в значительной степени управляются глобальными вертикально интегрированными корпорациями, способными использовать эффект массового производства. Хотя этим компаниям удалось усилить влияние в цепочках поставок, в целом мировая торговля продовольствием и сельскохозяйственной продукцией за последние десятилетия стала более децентрализованной и равномерно распределенной между странами[49]. В связи со сложностью и с высокой степенью глобальной взаимозависимости продовольственного сектора, а также с его фундаментальной важностью для человечества и мировой цивилизации обеспечение продовольственной безопасности следует рассматривать как одно из глобальных общественных благ, имеющее наивысший приоритет, что и подтверждает уже упомянутый доклад Международной целевой группы[50]. Продовольственная безопасность — это нормативная глобальная ответственность.

Как отмечают исследователи, «рынок не может в полной мере обеспечить это благо, поскольку продовольственная безопасность требует, чтобы все люди (независимо от покупательной способности) имели возможность удовлетворить свои потребности в питании». Это обусловливает необходимость «централизации аспекта питания как права человека» в глобальном масштабе и «сокращения его нынешней роли как предмета торговли»[51]. Однако и здесь наблюдается нехватка институтов, способных принимать эффективные глобальные правила и меры. Стабильность сельскохозяйственных

рынков как составной элемент продовольственной безопасности служит тому примером. Выдвигаются аргументы, что волатильность рынков нарушает сельскохозяйственную деятельность и подрывает продовольственную безопасность во всех странах; что сельское хозяйство связано с другими глобальными общественными благами, такими как окружающая среда; что волатильность влияет на важные цели международного сообщества, в том числе право на питание и борьбу с бедностью, и, более того, что «стабильность цен на сельскохозяйственную продукцию приобретает важнейший стратегический и геополитический характер»[52]. Для ограничения спекулятивной торговли необходимы согласованные глобальные правила, предотвращающие возникновение лазеек и перемещение торговли на менее регулируемые рынки.

В 2011 году по инициативе Франции «Большая двадцатка» поставила глобальную продовольственную безопасность во главу угла своей повестки и приняла План действий по сельскому хозяйству и волатильности цен на продовольствие, включавший среди прочего создание системы рыночной информации и Форума быстрого реагирования, которому поручено «предотвращать и управлять рыночным кризисом скоординированным образом». Впрочем, эти меры с трудом можно назвать регулированием рынка. Учитывая кризис стоимости жизни как «отличительную черту восстановления после COVID-19», который распространился по мировой политической экономике, ЮНКТАД в 2023 году сообщила, что продолжающаяся «нерегулируемая деятельность в секторе сырьевых товаров» стала фактором «спекулятивного роста цен и рыночной нестабильности». Это усугубило глобальный продовольственный кризис на фоне «рекордного роста прибыли» мировых торговцев продуктами питания. По данным ЮНКТАД, «фрагментированный и скомпрометированный характер нормативных актов, регулирующих финансовые аспекты мировой торговли продуктами питания, играет ключевую роль в создании условий для финансовых спекуляций, корпоративного арбитража и спекуляции в мировой

пищевой промышленности с 2010 года». В отсутствие надзора со стороны регулирующих органов миру требовался «комплекс реформ на рыночном, системном и глобальном уровнях»[53].

В докладе Foodwatch за 2011 год усилия «Большой двадцатки» характеризовались как «глобальное управление на пределе». «"Группа двадцати" — не более чем своего рода дискуссионное сообщество, в котором решения могли приниматься только на основе консенсуса всех членов». «Глобальное лидерство со стороны правительств, которое должна обеспечивать группа, — отмечалось в докладе, — может, таким образом, осуществляться только на самом низком возможном уровне и через наименьший общий знаменатель». Поэтому неудивительно, что результаты оказались довольно скромными[54]. «Большая двадцатка» как неформальная группа государств, не имеющая даже постоянного секретариата, все равно неспособна принимать обязательные для исполнения постановления — ни для своих членов, ни, безусловно, для других стран. В лучшем случае она может достичь соглашения об общих политических целях, что затем в оптимальном случае приведет к скоординированным мерам национальной политики. Решающим фактором для глав правительств выступают приоритетные национальные интересы, какими они их видят. Например, когда во время финансового кризиса банковский сектор получил государственные гарантии и вливания капитала на миллиарды долларов, одновременно с этим была резко сокращена финансовая помощь стран еврозоны Всемирной продовольственной программе. Жан Циглер справедливо отметил, что глав государств вряд ли можно за это упрекнуть, поскольку они «избирались не для борьбы с мировым голодом», а для отстаивания национальных интересов[55]. Мировые парламентарии, напротив, имели бы фактически всемирный мандат и могли бы нести политическую ответственность за проблему голода на планете.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Всемирный продовольственный совет и продовольственные резервы

Аналогичным образом ФАО, созданная в октябре 1945 года как первое специализированное учреждение ООН, ответственное за продовольствие и сельское хозяйство, не имеет глобальных полномочий, а ВТО, Всемирный банк и МВФ, напротив, обладают большим влиянием на сельскохозяйственную политику. Эксперты с сожалением отмечают, что ФАО низведена до «органа, который наблюдает, информирует, разрабатывает предложения и регулярно и неоднократно высказывает предостережения». Трудно придумать «более яркую иллюстрацию дефицита политического управления мировым порядком»[56]. Жозуэ де Кастро, на протяжении некоторого времени занимавший пост председателя Исполнительного комитета ФАО, сетовал, что организация «ограничена своего рода международной консультативной функцией»[57]. Попытки исправить положение, предпринятые первым генеральным директором ФАО Джоном Бойдом Орром (1880–1971), убежденным мировым федералистом, были сорваны сопротивлением США и Великобритании. Именно по этой причине он ушел с поста в апреле 1948 года. В следующем году он был награжден Нобелевской премией мира. Актуальность и неотложность поднятых Бойдом Орром вопросов подчеркивается полным отсутствием прогресса в международной политике за последние десятилетия.

На второй конференции ФАО в Копенгагене в 1946 году генеральный директор предложил создать Всемирный продовольственный совет. По мнению Джона Шоу, это предложение «остается одним из самых смелых и самых изобретательных планов международных действий по достижению мировой продовольственной безопасности»[58]. Совет должен был регулировать и стабилизировать цены на мировых рынках на важнейшие сельскохозяйственные товары путем

вмешательства с целью покупки или продажи при достижении фиксированных верхних и нижних пределов цен. Таким образом, Совет совершал бы покупки в период высокого предложения и продавал в период низкого предложения. Он также создавал бы и управлял мировыми запасами продовольствия, чтобы иметь возможность компенсировать узкие места в производстве и гарантировать продовольственную безопасность в долгосрочной перспективе. Излишки основных продуктов питания, которые невозможно продать на рынках, направлялись бы на обеспечение продовольствием особо нуждающихся людей по субсидированным ценам. Наконец, Всемирный продовольственный совет предоставлял бы долгосрочные кредиты на закупку продовольствия и модернизацию методов ведения сельского хозяйства, а также поддерживал меры по увеличению производства[59].

Помимо противодействия чисто спекулятивным операциям, стратегические мировые продовольственные резервы крайне важны для стабильности рынков как гарантия против неурожаев и гуманитарных кризисов, а также для поддержания международной торговли. Британский экономист Джон Макклинток, сотрудник Европейской комиссии, рассматривал совместное управление мировыми продовольственными резервами как потенциальный первый шаг к мировой интеграции. В книге «Объединение наций» он утверждал, что управление такими резервами не только технический вопрос, но и частичная передача национального суверенитета на международный уровень. Если в какой-либо стране возникают узкие места в поставках и неприемлемый рост цен, одной из возможных мер противодействия становится размещение международных резервов на рынке по низким ценам для разрядки ситуации. Чтобы предотвратить дешевую скупку этих товаров торговцами и их последующий экспорт, необходимы будут запреты на экспорт. Введение подобных экспортных ограничений, которые могут применяться на международном уровне, относится к сфере наднациональной политики[60]. Макклинток объяснял, что в такой системе

должен быть парламентский орган, обеспечивающий демократическое представительство граждан и надлежащий надзор.

Свобода торговли, продовольственная безопасность и миропорядок

Свободная и открытая и в то же время справедливая торговая система крайне важна для глобальной продовольственной безопасности, подразумевая бесперебойные поставки продуктов питания из регионов с избытком продовольствия в регионы, где оно в дефиците. Исследования показывают, что открытость торговли сельскохозяйственной продукцией в среднем оказывает «положительное влияние на продовольственную безопасность». Торговые ограничения, введенные многими странами во время продовольственного кризиса, фактически ухудшили ситуацию и способствовали волатильности цен на продукты питания[61].

Исследование, проведенное Международным исследовательским институтом продовольственной политики в Вашингтоне, выявило в качестве одной из основных проблем, связанных с продовольственной безопасностью, тот факт, что «предполагаемые национальные интересы слишком часто заставляют правительства накапливать запасы продовольствия, искусственно стимулировать производство и ограничивать импорт — якобы для того, чтобы защитить потребителей от нехватки продовольствия или колебаний рыночных цен, а также для сохранения местных традиций». Даже в тех случаях, когда международный рынок предлагает альтернативный и более дешевый источник продовольствия, говорится в исследовании, «идея зависимости от внешних источников — проклятие для многих политиков и их избирателей как на Севере, так и на Юге». «Продовольственная самодостаточность и независимость от иностранного вмешательства — чрезвычайно распространенные формы национализма».

Однако для рынков и глобальной продовольственной безопасности в целом последствия подобного подхода контрпродуктивны. Хотя свободная и открытая торговля сама по себе не гарантирует продовольственной безопасности, поскольку в некоторых случаях требуется обеспечить необходимую покупательную способность, верно то, что «совокупным следствием накопления и протекционизма становится дестабилизация международного рынка». Фактически все страны выиграли бы от открытой и свободной торговли, но этому препятствует «глубокое психологическое неприятие зависимости от иностранных источников товаров». Утверждается, что продовольственная безопасность, таким образом, определяется тем, готовы ли мы полагаться на существование открытого и свободного рынка и на поставки от внешних производителей[62]. Мировая торговая система и институционально-правовые механизмы глобальной продовольственной безопасности должны гарантировать оба фактора. Это сводится к необходимости выхода за рамки интернационализма к надежному и заслуживающему доверия наднациональному порядку. Укрепление взаимного доверия тесно связано с установлением мира во всем мире, как мы уже отмечали ранее.

Фариборз Моширian, экономический и финансовый эксперт, преподающий в австралийском Университете Нового Южного Уэльса, верно отметил, что «если ООН не сможет создать глобальную систему и глобальную среду, в которой все страны мира смогут наслаждаться всеобщим миром и глобальной безопасностью, то США, ЕС и Япония будут продолжать рассматривать сельскохозяйственную продукцию как вопрос национальной безопасности, субсидируя своих фермеров, чтобы им не приходилось полагаться на продовольствие, поступающее из Африки или Азии, даже если эти два континента имеют естественные сравнительные преимущества в сельскохозяйственной продукции»[63].

Опасения из-за неспособности полагаться на свободный и открытый рынок обострились во время продовольственного

кризиса. Лестер Браун выявил новую очевидную «геополитику дефицита продовольствия». Он отметил, что страны-экспортеры, такие как Аргентина, Россия и Вьетнам, ограничили или приостановили экспорт. В ответ страны-импортеры активизировали свои усилия по покупке или аренде сельскохозяйственных земель за рубежом по двусторонним соглашениям, чтобы обеспечить собственное производство продовольствия[64]. Во время ценового кризиса резко вырос спрос на пахотные земли как глобальный инвестиционный и спекулятивный актив. Компании и инвесторы также обеспокоены обеспечением доступа к сельскохозяйственным угодьям. Поскольку соответствующие контракты не всегда становятся публичными, сложно оценить масштабы так называемого захвата земель. Контракты также часто охватывают права на воду и применяются к землям, которые уже обрабатываются местными фермерами.

Комитет по мировой продовольственной безопасности

Глобальная продовольственная политика нуждается не только в институциональном укреплении, но и в демократизации. Интересы тех, кто страдает от голода и недоедания, а также интересы мелких фермеров должны иметь больший вес. Оливье де Шуттер заявил в заключительном докладе на посту Специального докладчика ООН в марте 2014 года, что «самый большой дефицит в продовольственной экономике — это дефицит демократии». Он утверждал, что продовольственная система эффективна только с точки зрения извлечения максимальной прибыли агропромышленными компаниями: «На местном, национальном и международном уровнях в политической среде надлежит безотлагательно учитывать альтернативные, демократически утвержденные концепции». В области глобального управления, по его мнению, немалым потенциалом обладают усилия, предпринимаемые Комитетом по всемирной продовольственной безопасности

(КВПБ)[65]. КВПБ учрежден на Всемирной продовольственной конференции в 1974 году в качестве совещательного и координирующего органа. Реформы 2009 года превратили комитет в многопрофильную программу, включающую представителей ООН, НПО, научно-исследовательских институтов, ассоциаций частного сектора и благотворительных фондов. Однако окончательное решение по ключевым вопросам по-прежнему остается за правительствами стран-членов. По словам Шуттера, возможно, самым непосредственным успехом комитета следует признать «то, что он объединяет широкий круг заинтересованных сторон» и тем самым стимулирует «процесс коллективного обучения в различных группах»[66].

В 2012 году, реагируя на преступную практику захвата земель, Комиссия ООН по устойчивому развитию приняла «добровольные руководящие принципы ответственного управления землепользованием, рыболовством и лесным хозяйством», которые направлены главным образом на обеспечение соблюдения и защиты «законных» прав аренды, свободного владения и пользования. Хотя разработка этих принципов представляет собой важный шаг, они едва ли станут эффективным оружием против захвата земель. Реализация этих и других «добровольных руководящих принципов» остается на усмотрение государств-членов. Очевидна необходимость конкретных и *обязательных* глобальных правил. Давно признано, как отметили экономисты сельского хозяйства Иоахим фон Браун и Регина Бирнер, что «в отсутствие мирового правительства» «глобальные действия в поддержку аграрных и продовольственных систем» подвержены проблеме «безбилетных пассажиров», как и в случае управления другими общественными ресурсами[67].

Проблема управления с многосторонним участием

Многосторонний подход Комитета по всемирной продовольственной безопасности закладывает широкую основу для глобальной продовольственной политики и по сравнению с деятельностью других, более изолированных международных организаций может считаться шагом вперед. Но, по словам наблюдателя, знакомого с деятельностью комитета, он представляет собой «дискуссионное общество» и по своей сути неспособен добиться фундаментальных изменений[68]. С другой стороны, когда КВПБ не включили в Саммит ООН по продовольственным системам, впервые организованный генеральным секретарем ООН в 2021 году, некоторые наблюдатели восприняли это как «попытку альянса транснациональных корпораций, филантропов и экспортно ориентированных стран подорвать растущее влияние» этого органа. Наблюдатели отметили, что саммит не только обошел стороной существующие структуры, такие как КВПБ, но и создал новые, «загадочным образом сочетая практику закрытых решений сверху вниз» и «открытых дверей для всех желающих участвовать». По их мнению, Саммит ООН по продовольственным системам «изобиловал реальными и потенциальными конфликтами интересов», поскольку его многосторонний характер позволил представителям коммерческих агропромышленных компаний и их ассоциаций добиться значительного влияния[69]. Большинство организаций гражданского общества, участвующих в работе КВПБ, и многие эксперты по продовольственной политике бойкотировали это мероприятие и последовавший за ним политический процесс.

Саммит ООН по продовольственным системам демонстрирует ошибочный подход к «многостороннему взаимодействию», при котором весьма разные «заинтересованные стороны» участвуют в процессах разработки политики на «мнимых равных условиях»[70]. Основная цель — это вовлечение корпоративных субъектов из частного сектора, поскольку они, дескать, способны эффективно решать проблемы

ввиду потенциально большого влияния и значительных ресурсов. Правительства и международные институты, такие как ООН, якобы нуждаются в них для разработки и реализации соответствующей политики. Но многосторонние платформы «подрывают четкие обязанности правительств и заменяют политическое участие моделью, в которой отсутствуют четкие правила участия, скомпрометированы традиционные средства политического представительства и стерты механизмы подотчетности», отмечают исследователи Мэтью Кэнфилд, Молли Д. Андерсон и Филип Макмайкл. Корпорациям, которые «обязаны приносить максимальную прибыль акционерам», нельзя позволять «узурпировать общественные интересы», считают эти авторы[71].

Тем не менее, согласно Харрису Глекману, сотруднику НПО «Транснациональный институт» и бывшему главе офиса Конференции ООН по торговле и развитию в Нью-Йорке, ООН и, в частности, генеральный секретарь Гутерриш решительно поддержали эту концепцию. Стратегическое партнерство, заключенное в 2019 году между ООН и Всемирным экономическим форумом, было подвергнуто критике сотнями организаций гражданского общества, в том числе Транснациональным институтом, как «форма корпоративного захвата» ООН — поскольку оно, стратегическое партнерство, позволило лидерам корпораций получить частный доступ к «главам департаментов системы ООН», что соответствовало «стремлениям ВЭФ подменить многостороннее сотрудничество множественными частными интересами»[72]. Фактически в докладе «Инициативы ВЭФ по глобальной перестройке» год спустя не только были выдвинуты предложения по пятидесяти глобальным проблемам, но и сделан вывод о том, что «настало время для новой парадигмы заинтересованных сторон международного управления, аналогичной теории заинтересованных сторон корпоративного управления»[73]. В связи с подготовкой к Саммиту будущего ООН в 2024 году группа развивающихся стран «отвергла предлагаемую ведущую роль многостороннего взаимодействия» — по крайней мере, в рамках этого процесса ООН[74].

В книге «Многостороннее управление и демократия» Глекман подчеркнул, что необходимо различать *консультации с участием многих заинтересованных сторон и многостороннее управление,* даже если на практике границы порой размыты. Он пояснил, что многостороннее консультативное соглашение «действует под мандатом национальных государств и руководствуется системой координат, установленной правительством или органом системы ООН», тогда как многостороннее управление стремится устанавливать стандарты и правила, «в значительной степени независимые от системы государственного управления». В то время как «запрашивание мнений негосударственных субъектов из самых разных избирательных округов вполне соответствует традиционной демократической практике» как на национальном уровне, так и в ООН, «современный многосторонний подход, независимо от того, как он практикуется», по словам Глекмана, опирается на «явно недемократические черты». По сравнению с «практиками, которые в настоящее время действуют в национальных демократиях и в многосторонней системе», многосторонние проекты были «во многом ретроградными»[75]. Хотя многосторонние обсуждения, безусловно, имеют свои достоинства, этот подход нежизнеспособен в качестве *модели управления.* В конечном счете глобальные правила должны иметь легитимность, основанную на воле народа. Неприемлемо обходить эту волю в «самоназначенных многосторонних процессах» или низводить избранных представителей до одной группы заинтересованных сторон.

Мировой парламент и демократизация всемирной продовольственной политики

В плане демократизации глобальной продовольственной политики Комитет по всемирной продовольственной безопасности не продвинулся далеко. По словам Хилаль Эльвер, преемницы Шуттера на посту Специального докладчика по вопросу о праве на питание до 2020 года, «избранная Парламентская ассамблея ООН может стать средством, которое предоставит наиболее уязвимым членам нашего мирового сообщества, в том числе страдающим от голода, более весомый голос, стремясь к устранению системных международных причин их страданий». Многосторонние механизмы, такие как комитет ООН, в конечном итоге должны стать частью *глобального парламентского процесса,* обеспечивающего возможность общественного обсуждения и легитимность, необходимую для обязательного регулирования в этой области.

В том, что касается глобальной продовольственной безопасности, мировой парламент представлял бы собой не только важный надзорный и контрольный орган (например, в отношении предлагаемого Всемирного продовольственного совета), но и был бы уполномочен принимать нормативные акты в соответствии с международным правом (например, глобальную конвенцию о продовольственной безопасности, которая заменяет, дополняет и выходит за рамки существующих соглашений). Соглашение должно предусматривать ограничение доступа на фьючерсные рынки для всех, кроме производителей, трейдеров и покупателей сырьевых товаров, а также исключение финансовых спекулянтов. Мировому парламенту также следовало бы заниматься вопросами мировой торговли, и в качестве первого шага, пока он не приобретет законодательные полномочия в соответствии с международным правом, парламентский орган ООН должен принимать участие в переговорах ВТО как консультативный орган. Всемирный торговый комитет этого органа должен

иметь возможность направлять в проблемные зоны собственные делегации с полным правом участия. В принципе, важной задачей необходимо признать содействие развитию максимально свободной торговой системы. Однако режим мировой торговли подлежит более гармоничному согласованию с учетом глобальной продовольственной безопасности, в частности содействия местному производству продовольствия, сельскохозяйственных субсидий и демпинга цен. Необходимо учитывать и опасения, выраженные в концепции продовольственного суверенитета, которую фермерские движения и другие организации развивают с Всемирного продовольственного саммита 1996 года[76].

В 1999 году, во время протестов против конференции ВТО в Сиэтле, Луис Кабрера — в то время репортер Associated Press, а ныне профессор политологии — был удивлен, что большинство демонстрантов призывали к прекращению переговоров о мировой торговле или даже к роспуску ВТО. В книге на тему «космополитических доводов в пользу мирового государства» он задается вопросом: «Почему среди протестующих было так мало групп, призывающих к использованию наднациональных полномочий ВТО для улучшения жизни людей в менее богатых странах — путем увязки преимуществ членства с соблюдением трудовых и экологических стандартов, а также основных прав человека?»[77] Члены ПА ООН на начальном этапе могли бы выступать именно за такой подход. Конференция по вопросам мировой торговли, организуемая МПС и Европейским парламентом с 2003 года, оказалась неэффективной и не выполняет свое предназначение. Никаких значимых инициатив в ходе этих мероприятий выдвинуто не было, а их влияние на мировые торговые дискуссии в лучшем случае незначительно. В 2018 году участники призвали членов ВТО установить «официальные рабочие отношения» с конференцией, а это означает, что даже спустя 15 лет после ее учреждения таковых все еще не существует[78].

Примечания

[1] *Castro J. de.* The Geography of Hunger. Boston: Little, Brown and Company, 1952. P. 4.

[2] *Tilly C.* Food Supply and Public Order in Modern Europe // The Formation of National States in Western Europe. Princeton University Press, 1975. P. 385, 392, 431, 455.

[3] *Ziegler J.* Betting on Famine: Why the World Still Goes Hungry. New York: The New Press, 2013. P. 6.

[4] World Food Programme. In World of Wealth, 9 Million People Die Every Year from Hunger, WFP Chief Tells Food System Summit. 24 September 2021. URL: www.wfp.org

[5] FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Rome: FAO, 2023. P. xvi.

[6] *Ziegler J.* Betting on Famine… P. 25.

[7] *Shaw D. J.* World Food Security: A History Since 1945. Palgrave, 2007. P. 388.

[8] *Kissinger H.* Address at the World Food Conference in Rome. The Department of State Bulletin (LXXI) 1851. 16 December 1974. P. 829.

[9] Food and Agriculture Organization of the United Nations. Rome Declaration and Plan of Action. 13 November 1996. Para. 1.

[10] См.: id. Anti-Hunger Programme. Rome: FAO, November 2003. Para 18.

[11] United Nations. The Millennium Development Goals Report 2015. P. 20.

[12] *Grebmer K. von et al.* Global Hunger Index. Deutsche Welthungerhilfe and Concern Worldwide, 2023. P. 7. URL: www.globalhungerindex.org

[13] FAO Statistical Yearbook 2013 (p. 126) and 2023 (p. 277).

[14] *Schutter O. de.* Final report of the Special Rapporteur on the right to food: The transformative potential of the right to food. A/HRC/25/57. 24 January 2014. P. 4.

[15] The Ante-Nicene Fathers. Translations of the Writings of the Fathers down to A.D. 325. Vol. 3: Latin Christianity, Its Founder, Tertullian; I. Apologetic; II. Anti-Marcion; III. Ethical / Ed. A. C. Coxe. New York: The Christian literature publishing company, 1885.

[16] *Ehrlich P. R.* The Population Bomb. New York: Ballantine Books, 1968. P. 36, 69.

[17] *Arnold D.* Famine: Social Crisis and Historical Change. Oxford et al.: B. Blackwell, 1988. P. 41.

18 *Ziegler J.* Betting on Famine… P. 63.

19 *Borlaug N.* Acceptance Speech on the occasion of the award of the Nobel Peace Prize in Oslo. 10 December 1970. URL: www.nobelprize.org

[20] *Vollset S. E. et al.* Fertility, Mortality, Migration, and Population Scenarios for 195 Countries and Territories from 2017 to 2100: A Forecasting Analysis for the Global Burden of Disease Study // The Lancet. 2020. No. 396 (10258). P. 1285–1306.

[21] *Alexandratos N., Bruinsma J.* World Agriculture Towards 2030/2050: The 2012 Revision. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012. P. 7, 17, 23.

[22] *Smil V.* Feeding the World: A Challenge for the Twenty-First Century. Cambridge, MA: MIT Press, 2001. P. xxvii.

[23] *Ehrlich P. R., Ehrlich A. H.* Can a collapse of global civilization be avoided? // Proceedings of the Royal Society B. 2013. Vol. 280. No. 20122845. P. 2.

[24] *Brown L.* Plan B 4.0. New York and London: W. W. Norton & Company, 2009. P. 3, 4, 185.

[25] *Alexandratos N., Bruinsma J.* World Agriculture Towards 2030/2050… P. 18; *Smil V.* Feeding the World… P. xvii.

[26] *Nelson G. C. et al.* Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation / Ed. International Food Policy Research Institute. Washington, D.C., 2009.

[27] *Peng S. et al.* Rice Yields Decline with Higher Night Temperature from Global Warming // Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. 6 July 2004. No. 101 (27). P. 9971–9975.

[28] *Barkley A. et al.* Impact of Climate, Disease, and Wheat Breeding on Wheat Variety Yields in Kansas, 1985–2011 / Ed. Kansas State University Agricultural Experiment Station and Cooperative Extension Service. K-State Research and Extension, 2013. P. 27.

[29] *Myers S. S. et al.* Increasing CO_2 Threatens Human Nutrition // Nature. 7 May 2014. No. 510. P. 139–142.

[30] *Rosa L., Gabrielli P.* Achieving Net-Zero Emissions in Agriculture: A Review // Environmental Research Letters. 2023. No. 18 (6): 063002. P. 1.

[31] *Rosa L., Gabrielli P.* Achieving Net-Zero Emissions in Agriculture… P. 14.

[32] *Gustavsson J. et al.* Global Food Losses and Food Waste. Extent, Causes and Prevention. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2011. P. 4.

[33] *Castro J. de.* The Geography of Hunger. Boston: Little, Brown and Company, 1952. P. 11, 14, 24.

[34] *Lappé F. M., Collins J.* Food First. Beyond the Myth of Scarcity. Boston: Houghton Mifflin Co., 1977. P. 19, 112.

[35] *Sen A. K.* Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. New York: Clarendon Press / Oxford University Press, 1982. P. 1, 7.

[36] *Davis M.* Late Victorian Holocausts: El Niño Famines and the Making of the Third World. Verso, 2001. P. 11.

[37] *Alexandratos N., Bruinsma J.* World Agriculture Towards 2030/2050… P. 21.

[38] *Sen A. K.* Democracy as a Universal Value // Journal of Democracy. 1999. No. 10 (3). P. 7–8.

[39] *Pogge T.* World Poverty and Human Rights. 2nd ed. Cambridge: Polity, 2008. P. 147, 149.

[40] Ibid. P. 29, 148, 162.

[41] United Nations. Statement of H.E. Mr. Moncef Marzouki at the UN General Assembly General Debate of the 67th Session. 27 September 2012.

[42] *Schutter O. de.* Final report of the Special Rapporteur on the right to food… Para. 48. P. 19.

[43] *Glauber J., Sinha T.* Procuring Food Stocks Under World Trade Organization Farm Subsidy Rules. IISD. 2021. P. 4–10.

[44] *Aarup S. A.* Reform or Die? If the US Gets Its Way, the WTO Might Do Both // POLITICO. 9 May 2023. URL: www.politico.eu

[45] См. исследования в: Excessive Speculation in Agriculture Commodities. Selected Writings 2008–2011 / Ed. Institute for Agriculture and Trade Policy. 2011.

[46] United Nations Conference on Trade and Development. Price Formation in Financialized Commodity Markets: The Role of Information. United Nations. P. 55.

[47] *Lappé F. M., Collins J.* Food First. Beyond the Myth of Scarcity. P. 184.

[48] *Schutter O. de.* Final report of the Special Rapporteur on the right to food… P. 11.

[49] FAO. 2022. The State of Agricultural Commodity Markets 2022. P. 8–9.

[50] International Task Force on Global Public Goods. Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Report of the Int. Task Force on Global Public Goods. Stockholm, Sweden, 2006.

[51] *Zimmermann A., Rapsomanikis G.* Trade and Sustainable Food Systems // Science and Innovations for Food Systems Transformation / Ed. J. von Braun et al. Cham: Springer, 2023. P. 90–91.

[52] *Carles J., Gibert B.* Financial Stability and Agricultural Markets Stability as Global Public Goods? 17 November 2008. URL: www.momagri.org

[53] UNCTAD. Trade and Development Report 2023: Growth, Debt, and Climate: Realigning the Global Financial Architecture. 2023. P. 72–75, 84, 93–96.

[54] *Schumann H.* Die Hungermacher. Wie Deutsche Bank, Goldman Sachs & Co. auf Kosten der Ärmsten mit Lebensmitteln spekulieren / Ed. Foodwatch. Berlin: Foodwatch, 2011. P. 66, 70.

[55] *Ziegler J.* Betting on Famine… P. 154.

[56] *Donner J.* Ausgegipfelt? FAO: Fünf Jahre nach dem Welternährungsgipfel // Vereinte Nationen. 2002. No. 6. P. 222.

[57] *Castro J.* de. The Geography of Hunger... P. 306.

[58] *Shaw D. J.* World Food Security… P. xi.

[59] См.: ibid. P. 24 ff.

[60] *McClintock J.* The Uniting of Nations: An Essay on Global Governance. 3rd ed., rev. and updated. Brussels et al.: Peter Lang, 2010. P. 231.

[61] *Zimmermann A., Rapsomanikis G.* Trade and Sustainable Food Systems. P. 687–688.

[62] *Runge C. F., Senauer B., Pardey P. G., Rosegrant M. W.* Ending Hunger in Our Lifetime: Food Security and Globalization. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2003. P. 105–108.

[63] *Moshirian F.* Globalization and financial market integration // Journal of Multinational Financial Management. 2003. No. 13. P. 293.

[64] *Brown L. R.* Jüngstes Gericht. Warum die Nahrungskrise den Anfang vom Ende unser Kultur markieren könnte // Internationale Politik. November 2008. P. 20–22; *Brown L. R.* Full planet, empty plates: the new geopolitics of food scarcity. 1st ed. New York and London: W. W. Norton & Company, 2012. P. 12–14.

[65] *Schutter O. de.* Democracy and diversity can mend broken food systems — final diagnosis from UN right to food expert. 10 March 2014. URL: www.ohchr.org

[66] *Schutter O. de.* Democracy and diversity can mend broken food systems… 24 January 2014. P. 18.

[67] *Braun J. von, Birner R.* Designing Global Governance for Agricultural Development and Food and Nutrition Security // Review of Development Economics. 2017. No. 21 (2). P. 272.

[68] *Welsh T.* Is the Committee on World Food Security Fit for Purpose? // Devex. 31 July 2023. URL: www.devex.com

[69] *Canfield M., Anderson M. D., McMichael P.* UN Food Systems Summit 2021: Dismantling Democracy and Resetting Corporate Control of Food Systems // Frontiers in Sustainable Food Systems. 2021. No. 5. P. 2, 9, 11.
URL: www.frontiersin.org

[70] Ibid. P. 9.

[71] Ibid. P. 10, 11.

[72] End the United Nations/World Economic Forum Partnership Agreement. Open Letter to Mr António Guterres, Secretary General of the United Nations. 25 September 2019. URL: www.tni.org

[73] World Economic Forum. Everybody's Business: Strengthening International Cooperation in a More Interdependent World Report of the Global Redesign Initiative. Cologny/Geneva, 2010. P. 9.

[74] *Gleckman H.* A Corporate Takeover of the UN Must Be Stopped // Al Jazeera. 3 August 2023. URL: www.aljazeera.com

[75] Id. Multistakeholder Governance and Democracy: A Global Challenge. Routledge, 2018. Ch. 1, 6.

[76] *Windfuhr M., Jonsén J.* Food Sovereignty: Towards Democracy in Localized Food Systems. Rugby, Warwickshire: ITDG Publishing, 2005; *Agarwal B.* Food Sovereignty, Food Security and Democratic Choice: Critical Contradictions, Difficult Conciliations // The Journal of Peasant Studies. 2014. No. 41 (6). P. 1247–1268.

[77] *Cabrera L.* Political Theory of Global Justice: A Cosmopolitan Case for the World State. London: Routledge, 2004. P. xiii.

[78] IPU, and European Parliament. WTO: The Way Forward. Outcome Document. 2018 Annual Session of the Parliamentary Conference on the WTO. 7 December 2018. Item 12.

21

Глобальная политика и управление водными ресурсами

Статус водных ресурсов

Вода, наряду с едой, имеет основополагающее значение для выживания человека и цивилизации. Пресная вода — важнейшее питательное вещество, а также необходимый ресурс для сельского хозяйства, промышленности и производства энергии. «Базовый доступ к воде, — говорит итальянский социолог и активист за права на воду Рикардо Петрелла (род. 1941), — это основополагающее политическое, экономическое и социальное право как отдельных лиц, так и коллективов, поскольку биологическая, экономическая и социальная безопасность каждого человека и каждого человеческого сообщества зависит от осуществления этого права»[1]. Декларация Первой конференции ООН по водным ресурсам в Мар-дель-Плата в Аргентине (1977 г.) гласила, что «все народы, независимо от стадии развития и социально-экономических условий, имеют право на доступ к питьевой воде в количестве и качестве, соответствующих их основным потребностям», и призвала национальные правительства взять на себя обязательство по полной реализации этого права к 1990 году[2]. Этого, однако, не произошло. В рамках Целей развития тысячелетия в 2000 году была установлена цель по крайней мере вдвое сократить к 2015 году долю людей в мире, не имеющих постоянного доступа к безопасной питьевой воде, по сравнению с 1990 годом.

В 2010 году Генеральная Ассамблея ООН признала право человека «на безопасную и чистую питьевую воду и санитарию» и выразила «глубокую обеспокоенность» тем, что приблизительно 884 миллиона человек, или около 12,7%, не имеют доступа к безопасной питьевой воде и что более 2,6 миллиарда человек, или около 37% населения земного

шара, не имеют доступа к базовым санитарным условиям[3]. Тем не менее эти цифры, как их представила и интерпретировала ООН, означали, что цель 2015 года уже была достигнута. Эксперты восприняли это утверждение скептически. Реалистичная оценка должна основываться не на состоянии источника воды, а на фактически используемой воде, которая часто загрязняется по пути к потребителю. Исследование, на которое ссылается ООН в Докладе о развитии водных ресурсов мира за 2014 год, содержит вывод, что число людей, не имевших надежного доступа к воде в 2010 году, в действительности составляло около трех миллиардов — почти в четыре раза больше, чем указывалось ранее[4]. Такой вывод высвечивает проблемы в сборе, анализе и интерпретации соответствующих данных.

Согласно шестой Цели устойчивого развития, принятой в 2015 году, новая согласованная глобальная цель заключается в обеспечении безопасной питьевой водой и санитарией всех людей к 2030 году. В середине 2023 года ООН сообщила, что прогресс в этом направлении «застопорился, что вызывает тревогу», и «значительно отстает от необходимого темпа». В 2022 году 2,2 миллиарда человек по-прежнему не имели доступа к инфраструктуре питьевого водоснабжения, то есть к такой воде, «которая была бы всегда доступна в помещениях и не содержала загрязнений», отметила ООН. Кроме того, по данным ООН, в 2022 году лишь около 57% населения мира имели в своем распоряжении адекватные санитарные условия, а около 1,5 миллиарда человек все так же не имели «даже базовых услуг санитарии».

Темпы прогресса показывают, что к 2030 году два миллиарда человек по-прежнему будут жить без безопасного водоснабжения, а три миллиарда — без надлежащих санитарных условий[5]. «Водный стресс» — это показатель соотношения спроса на воду и возобновляемого предложения. По данным Института мировых ресурсов, около 2,6 миллиарда человек в 47 странах, или более трети населения мира, живут в условиях высокого (используется не менее 40% возобновляемых

запасов) или экстремально высокого (используется не менее 80% возобновляемых запасов) водного стресса. Согласно прогнозам института, число людей, живущих в таких условиях, увеличится на один миллиард к 2050 году[6]. Глобальная комиссия по экономике водных ресурсов, группа независимых экспертов и политиков, созданная по инициативе правительства Нидерландов, считает, что мир столкнется с «перспективой сорокапроцентного дефицита пресной воды к 2030 году»[7].

Вода как всеобщий ресурс

Использование пресноводных ресурсов, содержащихся в реках, озерах, водохранилищах или водоносных пластах, так называемой «голубой воды», ограничено естественными пределами. Вмешательство в круговорот воды в природе, например в результате чрезмерного использования гидроресурсов, деградации земель или вырубки лесов, имеет далекоидущие последствия для функционирования наземных и водных экосистем. Последние принципиально важны для депонирования углерода, культивирования растений, кормления животных и поддержания биоразнообразия, а также для таких естественных процессов, как испарение или осадки. В совокупности водные экосистемы оказывают влияние на регулирование глобального климата и динамику земной системы. Как упоминалось ранее, вода считается одним из девяти регуляторов Земли в рамках планетарных границ[8]. Дополнительно рассмотрев состояние «зеленой воды», присутствующей в почве и доступной растениям, исследователи пришли к выводу, что водный предел уже нарушен[9].

По мнению Йохана Рокстрёма и его соавторов, антропогенное воздействие выводит водный цикл Земли из равновесия. По этой причине, утверждают они, необходима «радикальная перестройка в управлении, регулировании и оценке водных ресурсов от локального до глобального масштаба». Ключевое изменение в подходе заключается в том, чтобы

переосмыслить воду и глобальный водный цикл как «глобальное общее благо». Это означает, что «государства должны взять на себя обязательство в соответствии с международным правом защищать глобальный водный цикл для всех людей и поколений и признать, что действия в одном месте Земли оказывают влияние в другом: например, вырубка лесов в Бразилии влияет на количество осадков в Перу», пишут Рокстрём и его коллеги. Взаимозависимость, отмечают они, выходит за рамки трансграничных вопросов управления «голубой водой», связанной с реками или озерами, распространяясь на весь водный цикл[10]. В докладе Глобальной комиссии по экономике водных ресурсов, сопредседателем которой является Рокстрём, подчеркивается, что страны «взаимосвязаны посредством путей перемещения атмосферной влаги — от испарения через атмосферу к осадкам в подветренных районах, что создает так называемые зоны сваливания (зоны источника) и зоны испарения (зоны стока) осадков». Ни одна страна не может полагаться «на свою территорию как на источник более половины своих осадков»[11].

Вода, мир и торговля

Комиссия пришла к выводу, что круговорот воды в природе представляет собой «глобальное общее благо, объединяющее все 17 Целей устойчивого развития», поскольку это «один из важнейших факторов жизни на Земле и, в частности, справедливой, устойчивой и жизнестойкой экономики»[12]. Вода — это также фактор мира и безопасности. Растущий дефицит воды во многих регионах мира питает страх эскалации конфликтов из-за воды и дестабилизирующе воздействует на международные отношения. Индийский геостратег Брахма Челлани (род. 1962) из Центра политических исследований в Нью-Дели утверждает, что вода представляет собой одну из важнейших проблем политики безопасности для мирового сообщества.

По мере того как оскудевают мировые водные ресурсы, а конкуренция между государствами за контроль над ними обостряется, становится более вероятным возникновение «водных войн», хотя и не обязательно с открытым применением силы. Скорее, возможно использование «боевиков или нерегулярных формирований». Более того, нельзя считать совпадением то, что многие несостоятельные государства — это страны с самым плохим водоснабжением. «XXI век, — пишет Челлани, — станет определяющей эпохой для решения человечеством весьма серьезных проблем с водой и водоснабжением. Обеспечение достаточного наличия пресной воды для поддержания непрерывного прогресса критически важно для будущего благополучия человеческой цивилизации»[13].

Наличие воды необходимо не только для сельского хозяйства и пищевой промышленности, но и — напрямую или косвенно — для любого производства. Для каждого товара можно рассчитать водный след, который служит для измерения воды, использованной при создании товара на протяжении всей производственной цепочки. Этот подход связан с концепцией «виртуальной воды», введенной в 1993 году британским географом Джоном Алланом (1937–2021), согласно которой торговля приводит к образованию мировых «виртуальных водных потоков». В качестве примера Аллан писал, что для производства тонны зерна требуется около 1000 м^3 воды, поэтому, если страна импортирует зерно, она избавлена от необходимости мобилизовать эквивалентный объем водных ресурсов[14]. Это демонстрирует, что вопросы мировой торговли одновременно являются и вопросами водной политики, и это тем более актуально в отношении водоемкой сельскохозяйственной продукции.

«Исследования международной виртуальной торговли водой показывают, что воду следует рассматривать как глобальный ресурс», — сообщает Арьен Хукстра (1967–2019), профессор управления водными ресурсами нидерландского Университета Твенте в Энсхеде, пионер идеи водного следа.

Хукстра определил изменение климата, либерализацию торговли и приватизацию в водном секторе как наиболее важные факторы, придающие управлению водными ресурсами «подлинно глобальное измерение»[15]. Среди прочего Глобальная комиссия по экономике водных ресурсов рекомендовала принять «обязательные требования по раскрытию информации о воде» для обеспечения прозрачности водных следов[16]. По мнению Петры Добнер, политолога и преподавателя из немецкого Галле, еще один фактор, говорящий в пользу глобализации водной политики, состоит в том, что «устойчивое управление глобальными водными ресурсами выходит за рамки правовых и практических возможностей отдельных государств». «Это относится не только к водным системам, пересекающим государственные границы, — пишет Добнер в книге о глобальной водной политике, — но и ко множеству социальных, экологических и экономических факторов, которые влияют либо на глобальный водный баланс, либо на глобальное управление водными ресурсами»[17].

Недостатки управления водными ресурсами и мировой парламент

Поскольку доступ к воде — это не вопрос выбора, а экзистенциальная необходимость, Рикардо Петрелла в «Водном манифесте», опубликованном еще в 1998 году, призвал признать его «общим глобальным наследием человечества». «Контроль над водой, — писал он, — должен быть предоставлен ее истинным владельцам, жителям планеты Земля. Он не принадлежит ни национальным государствам, ни рынкам, корпорациям или акционерам. Он принадлежит человеческим сообществам, от самых маленьких (деревень) до самых больших (мирового сообщества)». Проблема воды — это прежде всего проблема демократии и солидарности, утверждал Петрелла. По этой причине основным требованием манифеста, помимо создания международного водного трибунала, выступает безотлагательное учреждение всемирного

водного парламента. На начальном этапе существования всемирный водный парламент мог бы стать своего рода публичным форумом для всестороннего обзора прав и обязанностей в отношении водных ресурсов и обсуждения сценариев выработки устойчивых, справедливых и взаимовыгодных решений. В манифесте предлагается, чтобы члены водного парламента на начальном этапе назначались национальными парламентами[18].

На сегодняшний день глобальная политика в области гидроресурсов слабо развита и сильно фрагментирована. В ООН нет компетентного органа, есть только сеть «ООН — водные ресурсы», созданная в 2003 году и объединяющая около 30 учреждений ООН и около двух десятков НПО. Как отметила группа экспертов в критическом обзоре глобального управления водными ресурсами, «ООН — водные ресурсы» не призвана принимать обязательные решения: «Существующие глобальные институты, занимающиеся гидроресурсами, очень слабы с точки зрения регулирования, но относительно действенны в определении повестки дня, обмене информацией, мобилизации людей и в определенной степени ресурсов». Однако, по мнению авторов обзора, этого недостаточно для решения стоящих перед миром задач: «На самом деле сегодняшнее нежелание ограничивать себя нормативными рамками может завтра привести к необходимости принятия жестких мер регулирования для преодоления обострившегося водного кризиса»[19]. Десять лет спустя Глобальная комиссия по экономике водных ресурсов вновь подтвердила, что «нынешняя архитектура глобального управления водными ресурсами не отвечает своим целям». Она раздроблена, разрозненна и страдает от недостатка инвестиций. Комиссия отметила, что необходим диалог «в целях создания долгосрочных альтернатив структурного управления»[20].

Как пояснила в своей книге Петра Добнер, глобальная водная политика — это «наглядный урок» или даже доказательство «отсутствия форм, институтов и идей» глобального управления, которые могли бы «придать демократическую

легитимность переносу решений с государственного уровня на транснациональные форумы». По ее мнению, на водную политику решающее влияние оказывает смещение центра политических дебатов и референтной системы от государства к элитной «глобальной водной сети», состоящей из «многоотраслевых и многоуровневых созвездий акторов». Следовательно, такие сферы политики, как водные ресурсы, попадают в «институциональную и легитимационную черную дыру незрелых институтов глобальной демократии». Однозначный вывод Добнер заключается в том, что существующая глобальная сеть управления водными ресурсами «не имеет демократической легитимности».

Одним из органов, тщившимся заполнить этот пробел или политический вакуум, который отчасти вызвала сама ООН, следует считать неправительственный Всемирный водный форум, который собирается каждые три года с 1997 года на основе «многостороннего подхода с участием представителей водной отрасли». По мнению Добнер, тысяча участников этой конференции призвана в первую очередь «разыграть представление, имитирующее легитимацию», поскольку результаты заранее определены узким кругом единомышленников, то есть ведущими членами водной сети, которые, по ее мнению, проводят политику приватизации, выгодную водной отрасли. Массовое сопротивление этой политике было попросту проигнорировано. Так, утверждение о достигнутом консенсусе «способно удовлетворить только участвующие круги элиты». Иными словами, в данном случае участие многих заинтересованных сторон — это только форма «фишинга легитимности». Добнер пришла к выводу, что «демократическое участие и демократическая легитимность не могут заключаться лишь в посещении мегаконференций вместе с 30 000 других заинтересованных сторон при полной исключенности из процесса принятия решений»[21]. Приватизация водоснабжения как политика, направленная на решение водного кризиса, — это весьма спорная идея, а наблюдаемая глобальная ситуация с водными ресурсами вряд ли служит убедительным доказательством надлежащего управления.

Манифест первого «альтернативного водного форума», состоявшегося во Флоренции в 2003 году, напротив, призывал к признанию воды глобальным общим благом и к прекращению приватизации. Кроме того, в нем отмечалось, что «граждане должны иметь возможность непосредственно участвовать в управлении водными ресурсами и экосистемами на местном и глобальном уровнях». «Такое участие, — говорилось в манифесте, — может быть расширено путем создания всемирного водного парламента». В тот период, по-видимому, было популярно мнение о целесообразности всемирного водного парламента[22]. На пятом официальном Всемирном водном форуме в Стамбуле в 2009 году более двухсот делегатов также высказались за это предложение[23]. Но позже предложение о водном парламенте, похоже, исчезло из повестки дня. Добнер, однако, не убеждают аргументы в пользу специализированного всемирного водного парламента. Она опасается, что таковой не будет сильно отличаться от формата Всемирного водного форума даже при иной политической ориентации. В принципе, она считает проблематичной идею ограничения органа парламентского типа определенным сектором. Одна из причин — возникающая в результате этого политическая и институциональная фрагментация. Напротив, парламент ООН она считает «отличной» идеей.

Предложение о создании специализированного всемирного водного парламента следует возродить и объединить с более широкой целью создания мирового парламента. Учитывая критическую значимость управления гидроресурсами во многих областях политики, включая смягчение последствий изменения климата, торговлю и продовольственную безопасность, здесь важен масштабный подход. Мировой парламент мог бы стать основополагающим элементом легитимного регулирования водного сектора в соответствии с обязательным глобальным законодательством. С этой целью мировой парламент учредил бы специализированный портфельный комитет по водным ресурсам, который возглавил бы работу и выполнял бы совещательную роль, предусмотренную для

предлагаемого всемирного водного парламента. Этот комитет взаимодействовал бы с другими соответствующими комитетами, созданными парламентом, а также с другими органами и заинтересованными сторонами. Его деятельность стала бы частью формального законодательного процесса. Для надлежащего управления водными ресурсами как глобальным общим благом потребуется единый демократический орган, избранный от имени всего человечества. Даже в качестве зачаточного и совещательного органа Всемирная парламентская ассамблея могла бы усилить политическое давление, побуждая правительства к действиям, а также способствовать решению актуальных вопросов в контексте создания организации ООН по водным ресурсам. «Однако если вы серьезно настроены на глобализацию демократии, — прямо заявила Добнер, — то ответ может заключаться только в наделении парламента реальными полномочиями».

Примечания

[1] *Petrella R.* The Water Manifesto / Transl. P. Camiller. London: Zed Books, 2001. P. 58.

[2] Report of the United Nations Water Conference. E/CONF.70/29. New York: United Nations, 1977. P. 66, 68.

[3] United Nations. The human right to water and sanitation. A/RES/64/292. 28 July 2010.

[4] *Onda K., LoBuglio J., Bartram J.* Global Access to Safe Water: Accounting for Water Quality and the Resulting Impact on MDG Progress // International Journal of Environmental Research and Public Health. 14 March 2012. No. 9 (3). P. 887, 892.

[5] United Nations. Sustainable Development Goal 6 Synthesis Report on Water and Sanitation. 2023. P. x, xi, 29. URL: www.unwater.org

[6] *Kuzma S., Saccoccia L., Chertock M.* 25 Countries, Housing One-Quarter of the Population, Face Extremely High Water Stress // World Resources Institute. 16 August 2023. URL: www.wri.org

[7] Global Commission on the Economics of Water. Turning the Tide: A Call to Collective Action. 2023. P. 10. URL: www.watercommission.org

[8] Ibid.

[9] *Wang-Erlandsson L., Tobian A., van der Ent R. J. et al.* A Planetary Boundary for Green Water // Nature Reviews Earth & Environment. 2022. No. 3 (6). P. 380–392.

[10] *Rockström J., Mazzucato M., Andersen L. S., Fahrländer S. F., Gerten D.* Why We Need a New Economics of Water as a Common Good // Nature. 2023. No. 615 (7954). P. 794–797.

[11] Global Commission on the Economics of Water… P. 11, 14.

[12] Id. The What, Why and How of the World Water Crisis. 2023. P. 4.

[13] *Chellaney B.* Water, Peace, and War: Confronting the Global Water Crisis. Lanham: Rowman & Littlefield, 2013. P. 38, 47, 54, xiv.

[14] *Allan J. A.* (Tony). Virtual Water — the Water, Food, and Trade Nexus. Useful Concept or Misleading Metaphor? // Water International. 2003. No. 28 (1). P. 5.

[15] *Hoekstra A. Y.* The global dimension of water governance: Nine reasons for global arrangements in order to cope with local water problems. Delft: UNESCO-IHE Institute for Water Education, 2006. P. 15, 27.

[16] Global Commission on the Economics of Water… P. 22.

[17] *Dobner P.* Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance. Berlin: Suhrkamp, 2010. P. 16.

[18] *Petrella R.* The Water Manifesto. P. 8, 106–109.

[19] *Dellapenna J. W., Gupta J., Li W., Schmidt F.* Thinking about the Future of Global Water Governance // Ecology and Society. 2013. No. 18 (3). P. 3.

[20] Global Commission on the Economics of Water… P. 26–27.

[21] *Dobner P.* Wasserpolitik. Zur politischen Theorie, Praxis und Kritik globaler Governance. P. 28, 283, 307, 326–327, 329–330, 336, 348–349, 351.

[22] Manifeste du Forum Alternatif Mondial de l'Eau: Pour une autre politique de l'eau // H_2O Magazine. March 2003. URL: www.h2o.net

[23] 5th World Water Forum. Parliamentarians Process: Proposals emerging from «Parliaments for Water». 2009.

22

Искоренение бедности и всеобщее социальное обеспечение

Бедность как ключевая проблема

Ликвидация нищеты и экзистенциального страдания является основанием гуманного, справедливого, мирного и безопасного мира, в котором все люди имеют возможность получать образование, участвовать в политической жизни и реализовывать свой потенциал. Бедность — одна из основных причин голода, недостаточного доступа к питьевой воде, плохого здравоохранения, низкого уровня образования, невозможности планирования семьи и политической нестабильности. Как правило, относительно высокий уровень жизни связан с относительно низкой рождаемостью, а это означает, что преодоление бедности может способствовать замедлению роста населения.

Политолог Франц Нушелер (1938–2025) считал, что «корреляция между высоким ростом населения и рядом взаимозависимых показателей бедности» убедительно свидетельствует о том, что «бедность — это ключевая проблема политики в области демографии и развития»[1]. По мнению бангладешского экономиста Мухаммада Юнуса (род. 1940), пионера микрокредитования для беднейших слоев населения, удостоенного Нобелевской премии мира, «бедность, возможно, представляет собой самую серьезную угрозу миру во всем мире, даже более опасную, чем терроризм, религиозный фундаментализм, этническая ненависть, политическое соперничество или любая другая сила, которая часто упоминается как фактор насилия и войны». «Бедность, — писал Юнус, — ведет к безнадежности, которая провоцирует людей на отчаянные поступки»[2]. На первом месте в списке желаний Юнуса значилось создание мирового правительства, которое должно обеспечить людей во «всех частях света равным качеством жизни», а также «защищать интересы всех живых существ на планете»[3].

Состояние бедности и его многомерность

Борьба с нищетой много лет находится в центре внимания международного сообщества. При создании Международной организации труда на Версальской мирной конференции в 1919 году было заявлено, что всеобщий мир «может быть установлен только на основе социальной справедливости»[4]. Атлантическая хартия, принятая на встрече президента США Франклина Рузвельта и премьер-министра Великобритании Уинстона Черчилля в 1941 году, провозгласила одной из своих целей мир, в котором «все люди во всех странах могли бы прожить свою жизнь, не зная страха и нужды». Устав ООН говорит о международном сотрудничестве в решении экономических и социальных проблем и в девятой главе подробно освещает вопрос о том, что «стабильность и благосостояние» выступают предпосылками мира. Поэтому ООН должна содействовать «более высокому уровню жизни, полной занятости, и условиям экономического и социального прогресса и развития». Как уже упоминалось, статья 25 Всеобщей декларации прав человека и статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах включают право на уровень жизни, необходимый для поддержания здоровья и благополучия. Каждый человек должен иметь возможность удовлетворять свои основные потребности. Первая из Целей устойчивого развития, включенных в Повестку дня на период до 2030 года, принятую ООН в 2015 году, — это ликвидация крайней нищеты «для всех людей во всем мире».

Международная черта бедности, то есть параметр, используемый ООН для отслеживания прогресса в этой области, основана на определении Всемирного банка. Она устанавливается путем расчета медианы абсолютных порогов бедности в беднейших странах мира после конвертации этих значений в доллары США. В связи с колебаниями местной покупательной способности доллара США и изменениями в единой потребительской корзине, на которой основаны расчеты, с момента введения этого метода в 1990 году черта

была скорректирована в сторону повышения с одного доллара в день в 1990 году до 1,25 доллара в 2008 году, 1,90 доллара в 2015 году и 2,15 доллара в 2022 году. Позднейшее изменение этого значения основано на данных 28, а не 15 стран. За последние десятилетия — фактически на половине пути к целям 2030 года — показатель крайней нищеты значительно снизился.

По данным Всемирного банка, доля населения мира, живущего в крайней нищете, измеряемая по порогу в 2,15 доллара в день, сократилась с 37,8% в 1990 году до 9% в 2019 году. Однако существуют значительные региональные различия. Например, в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе снижение составило с 65,8 до 1,1%, а в странах Африки к югу от Сахары — с 53,8 до 35,4%, что значительно меньше. На Ближнем Востоке и в Северной Африке бедность фактически росла с 2010 года — с 1,8 до 9,6% в 2018 году[5]. Еще до пандемии COVID-19 темпы сокращения крайней нищеты замедлялись, по данным ООН, со среднегодового мирового темпа в 1,28% в 2000–2014 годах до 0,54% в 2015–2019 годах. В 2020 году рост количества человек, живущих за чертой бедности, до 724 миллионов свел на нет трехлетний прогресс. Согласно прогнозам, в 2030 году 575 миллионов человек во всем мире по-прежнему будут жить в крайней нищете[6].

В заключительном докладе ООН по вопросу о крайней нищете и правах человека австралийский профессор права Филип Олстон (род. 1950) предостерег общественность от ликования по поводу прогресса в сокращении нищеты, основываясь на международной черте бедности Всемирного банка, потому что цифры «рисуют вводящую в заблуждение картину». Прежде всего, отметил он, эта черта бедности значительно ниже национальных черт бедности в «большинстве стран» и, таким образом, приводит к «значительно более низкому показателю уровня бедности» в статистике. Более того, международная черта бедности, равная 1,90 доллара на момент составления доклада, была «значительно ниже любого разумного представления о достойной жизни», и этот низкий

стандарт «совершенно не соответствует установленному законодательством в области прав человека и в Уставе ООН». В некоторых странах ниже этой черты покрытие даже самых основных расходов на питание и жилье может оказаться «чрезвычайно сложным, если не невозможным», писал он. Олстон упомянул «общественную черту бедности», введенную Всемирным банком в 2018 году, адаптированную к уровню развития каждой страны. Согласно этому показателю, численность бедного населения в абсолютном выражении оставалась практически неизменной. В доле населения мира она снизилась с 44,5 до 28,5% в период с 1990 по 2015 год, но гораздо более медленными темпами, чем крайняя нищета. В целом Олстон пришел к выводу, что мир «даже не приблизился к искоренению нищеты», а изменение климата превратит в «посмешище» прогнозы, согласно которым к 2030 году уровень крайней нищеты составит 6%[7].

Борьба с крайней нищетой требует многомерных и разнонаправленных усилий, сосредоточенных на одновременном улучшении многочисленных параметров развития, некоторые из которых включены в ЦУР. Одним из параметров служит жилищная инфраструктура. По оценкам ООН-Habitat, более одного миллиарда человек на планете живут в трущобах с неадекватной инфраструктурой, в том числе водоснабжением и ассенизацией. По данным ООН-Habitat, доля городского населения, проживающего в неформальных поселениях, ежегодно сокращалась на 1,7% с 2008 по 2016 год. Однако в последующие годы эта тенденция существенно замедлилась — до 0,4%[8]. Следует упомянуть и доступ к электричеству, банковским услугам, государственным услугам, а также к правовой системе. Глобальная доля населения, имеющего доступ к электричеству, значительно увеличилась — с 73% в 2000 году до 90% в 2022 году. С 2018 года эта тенденция замедлилась, а в 2022 году, согласно оценкам Международного энергетического агентства, указанное значение сократилось впервые за десятилетия[9]. Доля взрослых лиц, имеющих счета в банке или регулируемом банковском учреждении, увеличилась с 51% в

2011 году до 76% в 2021 году, что обусловлено доступностью услуг мобильных платежей. Тем не менее это означает, что 1,4 миллиарда человек по-прежнему не имеют надлежащего доступа к банковским услугам[10]. По данным ОЭСР, около 1,9 миллиарда человек, что составляет 24% населения мира и 73% людей, живущих в крайней бедности, существуют в «нестабильных условиях», где основные государственные функции развиты слабо[11]. Для самых бедных базовые структуры верховенства права доступны лишь в зачаточном состоянии, притом что они имеют решающее значение.

Международная комиссия по расширению юридических прав малоимущих, поддерживаемая Программой развития ООН, заявила в 2008 году, что «четыре миллиарда человек во всем мире лишены возможности улучшить свою жизнь и выбраться из нищеты, поскольку они исключены из сферы действия верховенства права». Особой проблемой представляется слабость прав собственности на землю, соблюдение которых крайне сложно обеспечить. Одной из рекомендаций комиссии был Глобальный договор о расширении правовых возможностей, который кодифицировал бы основные права, а также создал бы основу для их реализации на международном уровне[12]. В докладе многосторонней Целевой группы по доступу к правосудию, опубликованном примерно десять лет спустя, было установлено, что 5,1 миллиарда человек — две трети населения мира — не имеют «полноценного доступа к правосудию»[13]. В той мере, в которой доступны данные по подлежащим мониторингу показателям, ООН сообщила в 2023 году, что с момента принятия ЦУР достигнут лишь «незначительный или нулевой прогресс» в «содействии построению мирных и инклюзивных обществ, предоставлении доступа к правосудию для всех и создании эффективных, подотчетных и инклюзивных институтов на всех уровнях»[14]. «Многомерная черта бедности», введенная Всемирным банком в 2018 году, включает пять показателей благополучия, в том числе образование, доступ к базовой инфраструктуре, такой как электричество, ассенизация и питьевая вода, и

денежный показатель. Тем не менее имеющиеся на сегодняшний день данные охватывают лишь около половины населения мира[15].

Новый подход к программам помощи и развития

Согласно так называемому Монтеррейскому консенсусу (назван в честь мексиканского города, который в 2002 году принял Конференцию ООН по финансированию развития), для достижения согласованных на международном уровне целей развития, включая искоренение нищеты, требуется «существенное увеличение» официальной помощи. Предполагалось, что развитые страны смогут мобилизовать для этой цели средства в эквиваленте 0,7% ежегодного ВВП. Последнее было подтверждено последующими конференциями ООН, в частности в Дохе (2008 г.) и Аддис-Абебе (2015 г.). Целевой показатель в 0,7% был впервые упомянут в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН в 1970 году. Однако фактическая сумма оказалась эквивалентна примерно 0,2%, и скепсис общественности растет. Если человечеству суждено искоренить нищету, то необходима смена парадигмы политики развития и борьбы с бедностью.

Следует извлечь политические уроки из фундаментального спора о преимуществах и недостатках официальной помощи политики развития, как явствует из снискавшей известность книги замбийского экономиста Дамбисы Мойо (род. 1969) «Мертвая помощь». Многолетний опыт государственной помощи в целях развития Африки убедительно показал, утверждает Мойо, что помощь — не часть решения, а, скорее, главная часть проблемы. Беспощадный вывод Мойо заключается в том, что в конечном счете помощь в целях развития Африки привела к коррупции и политической зависимости, разжиганию конфликтов и к борьбе за контроль над государственной властью, подорвала эффективность государственного управления, нанесла ущерб бизнесу и помешала экономическому развитию и росту. Бывший немецкий

дипломат Фолькер Зейтц (род. 1943) отмечает, что в период с 1960 по 2006 год в страны Африки к югу от Сахары поступило до 2,3 триллиона долларов США, что в шесть раз больше в пересчете на душу населения, чем было отправлено в Европу по плану Маршалла, однако это не повлекло за собой никакого заметного улучшения условий жизни[16]. За десятилетие, с 2010 по 2019 год, ОЭСР зафиксировала официальную помощь на сумму порядка 1,4 триллиона долларов по всему миру[17]. Шаг, который необходимо сделать, — это приблизить международные кампании по борьбе с бедностью и политику развития к пострадавшим и уязвимым людям. Бедным нужен голос в международных делах. Это подразумевает разработку способов представительства и участия, которые бы превалировали над правительствами-получателями, часто контролирующими международную помощь. Непосредственное представительство бедных людей и общин в Парламентской ассамблее на мировом уровне поможет улучшить их положение и перевести дебаты на новую основу. «Лучший способ дать бедным реальный голос — это мировой парламент, — утверждал Джордж Монбиот в колонке The Guardian. — В Африке растет понимание, что мировой парламент дает наилучший шанс — возможно, единственный — донести проблемы бедных до ушей богатых»[18].

Недостаточность экономического роста

Традиционное мышление предполагает, что экономический рост поможет вывести беднейшие слои населения из нищеты. Однако выгоды от роста распределяются в обществе неравномерно и часто доходят до самых бедных в последнюю очередь. Надежду на общий экономический рост и, как следствие, на повышение среднего дохода для искоренения крайней нищеты вряд ли можно назвать перспективным подходом. Экономист Дэвид Вудворд (род. 1943), основываясь на данных о росте экономики за период с 1993 по

2008 год, предположил, что потребуется более ста лет, прежде чем крайняя нищета, даже если использовать порог дохода в 1,25 доллара США, исчезнет[19]. Не в последнюю очередь ввиду ее неэффективности, но и в связи с необходимостью сокращения выбросов CO_2 и перехода к устойчивой экономике он назвал идею опоры на общий рост не только нереалистичной, но и «опасной и контрпродуктивной»[20]. В этом контексте примечательно, что 62% беднейшего населения мира, тратящего на жизнь менее двух долларов в день, проживает в странах со средним уровнем дохода, где живет 75% населения мира. В определении Всемирного банка это страны с годовым ВВП на душу населения от 1100 до 13 800 долларов США.

Как подчеркивает в своей книге «Нижний миллиард» Пол Коллиер (род. 1949), бывший глава исследовательского подразделения Всемирного банка, проблема в том, что рост сам по себе не приносит пользы беднейшим слоям населения[21]. Исследования показывают, что помочь «беднейшим 3%» сложнее всего[22]. Но снижение этого показателя до 3%, что и является целью Всемирного банка, также представляется проблемой, поскольку влияние экономического роста на сокращение бедности последовательно снижается. Даже достижение цели в 3% к 2030 году в странах экваториальной и субэкваториальной Африки, по данным Всемирного банка, потребует от региона «достижения темпов роста примерно в восемь раз выше исторических показателей 2010–2019 годов»[23]. Таким образом, «один лишь рост вряд ли позволит миру достичь целевого показателя в 3%, поскольку по мере снижения уровня крайней нищеты рост сам по себе, как правило, выводит из нищеты все меньшее число людей», — утверждает Всемирный банк. Так, политика роста должна быть более инклюзивной, а для поддержки самых бедных необходимо мобилизовать больше ресурсов[24].

Социальное обеспечение как основа всемирного общественного договора

Важнейший шаг к искоренению крайней бедности в мире заключается в гарантировании базовой социальной защиты для всех. Одновременно следует рассмотреть вопрос о введении повсеместной минимальной заработной платы, корректируемой в каждой стране[25]. Кенийский философ Генри Одера Орука (1944–1995) справедливо утверждал, что предоставление всем людям «человеческого минимума», включающего безусловные, всеобщие и абсолютные права на физическую безопасность, здоровье и средства к существованию, следует считать основополагающим принципом глобальной справедливости[26]. Такова должна быть основа нового планетарного общественного договора и глобальной экосоциальной рыночной экономики.

Всемирная комиссия по социальному измерению глобализации, созданная МОТ, верно отметила в своем отчете, что «определенный минимальный уровень социальной защиты должен быть признан и неоспорим как часть социально-экономического фундамента мировой экономики». Глобальное участие в ликвидации социальной незащищенности, утверждалось в документе, имеет решающее значение для придания дальнейшей легитимности глобализации[27]. Фактически «социальное обеспечение» прочно закреплено как одно из прав человека в статьях 22 и 25 Всеобщей декларации и в статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В рамках деятельности МОТ было разработано множество рекомендаций и конвенций. Например, Конвенция МОТ № 102 1952 года, ратифицированная (хотя в основном лишь частично) 43 государствами, обязывает их соблюдать минимальные стандарты основных пособий по социальному обеспечению.

В 1995 году ООН провела в Копенгагене Всемирный саммит по социальному развитию. В Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации

2008 года, единогласно принятой практически всем сообществом государств, подтверждается, что «МОТ имеет торжественное обязательство содействовать развитию среди стран мира программ, направленных на достижение целей полной занятости и повышения уровня жизни, установления минимальной заработной платы и расширения мер социального обеспечения для предоставления базового дохода всем нуждающимся». Эта же цель прописана в Филадельфийской декларации МОТ 1944 года. Семьдесят лет спустя в своем первом докладе о социальной защите МОТ с разочарованием обнаружила, что, несмотря на заметные успехи во многих странах мира, 73% населения мира, или 5,2 миллиарда человек, имеют лишь частичный доступ к государственным системам социального обеспечения или не имеют его вовсе. По состоянию на 2020 год этот показатель составил 69,4% населения трудоспособного возраста. Четыре миллиарда человек, или 53,1% населения мира, были, по данным МОТ, «полностью не защищены». Однако во многих странах COVID-19 вызвал «беспрецедентную волну политики социальной защиты», поскольку правительства стремились защитить «здоровье, рабочие места и доходы людей, а также обеспечить социальную стабильность». Социальная защита — это не только одно из прав человека, но и ключевой фактор, по мнению МОТ, сокращения бедности, социального неравенства и голода, а также содействия продовольственной безопасности, социальной сплоченности, мирному развитию сообществ и политической стабильности. Было установлено, что меры социальной защиты оказывают положительное влияние на здравоохранение, систему образования, создание рабочих мест, потребительский спрос и экономический рост. «Инвестиции в социальную защиту — это инвестиции в здоровое, продуктивное и справедливое общество», — заявила МОТ[28].

Шведский экономист и социолог Гуннар Мюрдаль (1898–1987), лауреат Нобелевской премии по экономике 1974 года, еще в 1956 году утверждал, что концепция государства всеобщего благосостояния, принятая во всех развитых странах,

должна быть «расширена и преобразована в концепцию мира всеобщего благосостояния»[29]. Полная реализация «моральных принципов» цивилизации, включая свободу, равенство возможностей и всеобщее братство, будет означать среди прочего создание «мира без границ и национальной дискриминации». С политической точки зрения, писал Мюрдаль, это означало бы создание «мирового государства, демократически управляемого волей всех народов», даже если реальный мир с каждым днем все менее похож на этот идеал[30].

Глобальный базовый доход

Регулярные безусловные денежные пособия, предоставляемые отдельным лицам, доказали свою эффективность в борьбе с бедностью и оказании помощи в целях развития. «Некогда считавшаяся утопической, эта политика теперь широко обсуждается и проходит испытания во всем мире», — пишет в статье на эту тему философ в области политологии и этики Джулиана Бидаданure[31]. Бидаданure, которая в 2023 году перешла в Нью-Йоркский университет, в 2017 году основала Стэнфордскую лабораторию базового дохода, которая к настоящему времени зарегистрировала около 200 экспериментов по предоставлению универсального базового дохода во многих местах по всему миру, включая Кению, Финляндию, Намибию, Индию, Канаду и Соединенные Штаты. Что касается применения этого принципа для оказания помощи в целях развития, политолог Кристофер Блаттман и экономист Пол Нихаус отмечают, что «западные чиновники и организации не лучшие судьи в вопросах о том, что нужно бедным людям в развивающихся странах; вернее всего свои нужды определяют сами бедные люди»[32]. Нет более быстрого способа борьбы с бедностью, чем прямые гранты. Они позволяют людям самим решать, какие потребности наиболее актуальны: от вещей, необходимых для повседневной жизни, до обучения и повышения квалификации или инвестиций в собственный небольшой бизнес. Многие пилотные проекты, реализованные

на сегодняшний день, подтверждают, что люди, как правило, вполне способны справиться с этой задачей самостоятельно.

В резолюции о минимальных доходах Европейский парламент подтвердил свою убежденность в том, что «различные эксперименты с минимальными доходами и гарантированным базовым доходом для всех, сопровождаемые дополнительными мерами социальной интеграции и защиты, показывают, что это эффективные способы борьбы с бедностью и социальной изоляцией, а также обеспечения достойной жизни для всех»[33]. В США дебаты вокруг этой идеи имеют долгую историю. Ее предложил в форме так называемого отрицательного подоходного налога американский экономист Милтон Фридман в своей книге «Капитализм и свобода» еще в 1962 году. Если заработок равен нулю или ниже определенного порога, государство оказывает финансовую поддержку до уровня базового дохода. Консультативная комиссия при президенте США рекомендовала введение такой системы в 1969 году. Среди сторонников базового дохода был борец за гражданские права Мартин Лютер Кинг (1929–1968), а также экономисты Джеймс Тобин и Кеннет Гэлбрейт (1908–2006). «Теперь я убежден, — писал Мартин Лютер Кинг, — что самый простой подход окажется наиболее эффективным: решение проблемы бедности заключается в ее прямой ликвидации с помощью широко обсуждаемой сейчас меры — гарантированного дохода»[34]. Кстати, Кинг, знаменитый борец с социальным угнетением и лауреат Нобелевской премии мира, также поддерживал создание мировой полиции и мирового правительства. «Мировое правительство может существовать там, где будет существовать разнообразие, и это ослабит многие противоречия, с которыми мы сталкиваемся сегодня», — сказал он в 1964 году[35].

Вопрос о глобальном базовом доходе стал неотъемлемым элементом дискуссий о развитии и социальной политике. Гётц Вернер (1944–2022), миллиардер и основатель крупнейшей в Европе аптечной сети dm-drogerie markt (dm), и Адриенна Гёлер (род. 1955), бывший президент Университета

изящных искусств в Гамбурге, относятся к известным сторонникам этой идеи в Германии. Ссылаясь на успешный модельный проект в намибийской деревне Очиверо, они задались вопросом, почему «классическая политика развития, которая углубила коррупцию и обогатила сильных мира сего — деспотов, диктаторов, преступные кланы и военачальников, не перенаправляется радикально в сторону безусловного базового дохода»[36].

Введение глобального базового дохода также дает ответ на вопрос об использовании средств, собранных за счет глобальных налогов. Глобальный базовый доход, пожалуй, стал бы наиболее разумным способом применения большей части доходов от мирового налогообложения. Томас Погге, например, считает, что «некое подобие глобального базового дохода вполне может стать частью оптимального плана по использованию средств, собранных с помощью налога Тобина или глобальной ресурсной ренты, на искоренение нищеты». Проекты по улучшению общественной инфраструктуры, справедливо добавляет он, также представляют собой важный компонент системы социального обеспечения[37]. Вернер и Гёлер, с другой стороны, связывают базовый доход с глобальным налогом на выбросы CO_2. «Если бы права на выбросы CO_2 подлежали продажам с аукциона, а доходы выплачивались бы населению в качестве базового дохода, — пишут они, — были бы решены две фундаментальные проблемы XXI века. Выбросы CO_2 были бы эффективно ограниченны, а надвигающееся изменение климата замедлено. В то же время в зависимости от аукционной цены каждый получал бы от 13 до 14 долларов в месяц». Это намного ниже денежного показателя крайней нищеты, но для сбора необходимой суммы можно было бы привлечь другие источники финансирования. Тем не менее, утверждают Вернер и Гёлер, беднейшим из бедных в мире даже такая малая сумма могла бы помочь «гарантировать минимальный прожиточный минимум и, следовательно, доступ к чистой питьевой воде и адекватному базовому рациону питания»[38].

В докладе Программы развития ООН, опубликованном в

разгар пандемии COVID-19, было подсчитано, что временный базовый доход для защиты наиболее уязвимых 2,78 миллиарда человек в 132 развивающихся странах на тот момент составил бы от 200 до 465 миллиардов долларов США в месяц в зависимости от принятого сценария. Самым далекоидущим из предложенных вариантов был равномерный трансферт в размере 5,50 доллара в день на человека, что эквивалентно 0,63% совокупного ВВП рассматриваемых стран. В исследовании утверждалось, что теоретически это осуществимо в качестве чрезвычайной меры. Ежегодное обслуживание долга развивающихся стран составляет 3,1 триллиона долларов США. Одного лишь прекращения обслуживания долга, как предполагалось в исследовании, было бы достаточно для финансирования до 6–7 месяцев максимального и 16 месяцев минимального базового дохода[39].

Согласно определению Бидаданure, базовый доход должен быть «достаточно высоким, чтобы обеспечить жизнь, свободную от экономической нестабильности». МОТ подсчитала, что предоставление глобального базового дохода, соответствующего установленной на национальном уровне черте бедности, обойдется в сумму, эквивалентную 39,4% мирового ВВП[40]. Тем не менее этого будет недостаточно для удовлетворения основных потребностей всех получателей. В настоящее время предоставление пособий по базовому доходу возможно только для лиц, живущих значительно ниже этой черты бедности. Концепция функциональна только в дополнение к системам социального обеспечения и предоставления бесплатных и адекватных государственных услуг. Более того, по мере постепенного сокращения выбросов CO_2 будут сокращаться и получаемые от углеродной ренты доходы. Таким образом, этот потенциальный источник для глобального базового дохода носит временный характер. Другой способ предоставления базового дохода мог бы заключаться в так называемых «вертолетных деньгах», когда центральные банки напрямую распределяют эмитированные деньги среди населения. Это осуществимо в рамках экспансионистской

денежно-кредитной политики, направленной на стимулирование экономической активности. Такая концепция всегда вызывала ожесточенные споры. Однако ее популярность относительно возросла с тех пор, как центральные банки после финансового кризиса, а затем и во время пандемии COVID-19 начали проводить политику «количественного смягчения», приобретая государственные облигации или другие активы у частных финансовых учреждений на триллионы долларов. Утверждалось, что эти деньги можно было бы истратить по-другому — напрямую распределяя средства среди населения. С введением цифровой валюты центральных банков и возможностью для физических лиц открывать личные счета в центральных банках внедрение этой системы на национальном уровне или на уровне еврозоны упростилось бы. Однако для платежей такого рода в масштабах планеты потребовались бы всемирный центральный банк и всемирная валюта.

Всеобщее владение планетарными ресурсами

Предложение о базовом доходе связано с идеей о том, что каждый имеет долю в общем достоянии и плодах цивилизации. Майрон Франкман поясняет, что «рациональное обоснование [этой идеи] довольно простое: весь заработанный доход основывается на уже существующих институтах, знаниях, коммуникациях и транспортных сетях, то есть так называемом социальном капитале. В той мере, в которой каждый из нас выступает бенефициаром совокупного глобального процесса цивилизации, мы имеем право на некоторые разумные денежные дивиденды»[41]. Томас Пейн, один из первых сторонников этого принципа, подчеркивал в 1797 году — в связи с вопросом о собственности на землю, — «что земля в своем естественном, необработанном состоянии была и всегда будет оставаться общей собственностью человечества» и что поэтому все лица, у которых нет собственности, должны получить компенсацию от имущих классов[42].

В свою очередь, Одэра Орука обосновал свою позицию в вопросе о «человеческом минимуме» словами, что «планета Земля» — «общее благо для всего человечества», а значит, все люди имеют равные права на ее ресурсы. Этот принцип, утверждал философ, перевешивает «территориальный суверенитет» национальных государств. Необходимо мировое правительство, «обладающее легитимностью и способностью преодолевать» в случае необходимости «волю и интересы» национальных государств. Орука добавлял, что Генеральная Ассамблея ООН — шаг в правильном направлении, но необходимо найти способы «укрепить право ассамблеи преобладать над волей каждого отдельного государства, каким бы великим и богатым оно ни было»[43]. Степень легитимности, необходимая для такого расширения прав и возможностей, может быть достигнута путем дополнения Генеральной Ассамблеи второй, выборной палатой.

Короче говоря, при использовании всеобщих благ право на получение выгоды имеют все граждане Земли. Глобальный базовый доход — это способ реализации права, имеющий ярко выраженное символическое значение. Он продвигает идею равенства всех людей и их глобальной идентичности. Мировой парламент, представляющий всех граждан мира, должен определить рамки практической реализации, стать высшим бюджетным органом и осуществлять демократический контроль. Практические механизмы могут включать несколько моделей, каждая из которых функционирует в рамках общих глобальных принципов, учитывая местные условия. Например, в развитых странах, где действуют системы налогообложения и социального обеспечения, может иметь смысл введение базового дохода в форме отрицательного подоходного налога. В других странах, возможно, лучше осуществлять выплаты наличными с минимальной бюрократической нагрузкой. В нестабильных государствах и тем более в государствах, находящихся в кризисе, придется преодолевать серьезные препятствия. Хотя принцип применим ко всем гражданам, его первоочередное внедрение в наименее

развитых странах в качестве инструмента помощи развитию может оказаться существенным фактором искоренения крайней нищеты. Сам по себе принцип должен быть безусловным и не допускать какого-либо принуждения к работе или тестирования степени нуждаемости. Последнее не только бы повлекло за собой значительное увеличение бюрократии и стигматизацию получателей, но и противоречило бы фундаментальному обоснованию базового дохода. Ведущие эксперты по налогообложению и неравенству предполагают, что для поддержания развития и в целях перераспределения «представляется логичным», чтобы ресурсы, получаемые от мировых налогов на богатство, «частично направлялись в страны Глобального Юга»[44]. Независимо от того, будет ли это осуществлено в форме прямых денежных переводов населению или каким-либо иным образом, в центре системы надзора и принятия решений должен находиться мировой парламент.

Мечта о жизни, свободной от экономического принуждения

Социальный психолог Эрих Фромм (1900–1980) отмечал, что на протяжении всей истории «свобода действий человека ограничивалась двумя факторами: применением силы со стороны правителей (по сути, их способностью убивать инакомыслящих) и, что важнее, угрозой голода для всех, кто не желал принимать навязанные им условия труда и социального существования». Однако в нашу эпоху экономического изобилия, когда стало возможным удовлетворить основные потребности людей на планете, каждый человек впервые мог бы стать свободным и независимым от экономического принуждения благодаря гарантированному доходу. «Гарантированный доход, — писал Фромм, — не только утвердил бы свободу как реальность, а не как лозунг, но и установил бы принцип, глубоко укорененный в западной религиозной и гуманистической традиции: человек имеет право на жизнь

несмотря ни на что! Это право на жизнь, пищу, кров, медицинскую помощь, образование и т.д. — неотъемлемое право человека, которое не может быть ограничено никакими условиями, даже условием социальной "полезности". Переход от психологии дефицита к психологии изобилия — один из важнейших шагов в развитии человечества»[45]. В этом смысле базовый доход — это, пожалуй, шаг к самой важной человеческой мечте: жизни без экзистенциального страха, свободе заниматься любимым делом. Гуманистические идеалы Просвещения и основные требования Французской революции о «свободе, равенстве и братстве» наконец-то получат «реальную основу»[46]. Гарантированное базовое социальное обеспечение и здравоохранение для всех в мире — это право человека и цель глобальной социальной политики. Глобальный базовый доход может дополнить национальные программы и создать финансовую базу, способствующую искоренению крайней нищеты на планете.

Примечания

[1] *Nuscheler F.* Armut // Online-Handbuch Demografie, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. November 2008. URL: www.berlin-institut.org

[2] *Yunus M.* Creating a world without poverty: social business and the future of capitalism. New York: Public Affairs, 2007. P. 105.

[3] Professor Yunus's Wish List. Дата обращения: 13 January 2018. URL: www.muhammadyunus.org

[4] Versailles Peace Treaty. 28 June 1919. Part XIII. Ch. 1, before article 387.

[5] World Bank. Poverty and Inequality Platform. Poverty headcount ratio 2017 (PIP). URL: www.pip.worldbank.org. Дата обращения: 29 January 2024.

[6] United Nations Department of Economic and Social Affairs. The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition. 2023. P. 12.

[7] *Alston P.* The Parlous State of Poverty Eradication. Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights. UN Doc. A/HRC/44/40. 2020. Paras. 8, 10, 12, 14, 23.

[8] UN-Habitat. Rescuing SDG 11 for a Resilient Urban Planet. 2023. P. 19. URL: unhabitat.org

[9] *Cozzi L. et al.* Access to Electricity Improves Slightly in 2023, but Still Far from the Pace Needed to Meet SDG7 // International Energy Agency. 15 September 2023. URL: www.iea.org

[10] *Demirguc-Kunt A., Klapper L. et al.* The Global Findex Database 2021. World Bank Group. 2022. P. 3.

[11] Organisation for Economic Cooperation and Development. States of Fragility 2022. Paris: OECD, 2022. URL: www.oecd.org

[12] Making the Law Work for Everyone. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor / Ed. Commission on Legal Empowerment of the Poor and United Nations Development Programme. 2008. Vol. I. P. 1, 10, 34–36, 86.

[13] Task Force on Justice. Justice for All — Final Report. Center on International Cooperation, 2019. P. 18.

[14] UNODC, OHCHR, and UNDP. Global Progress Report on Sustainable Development Goal 16 Indicators. 2023. P. 10. URL: www.undp.org

[15] World Bank Group. Poverty and Shared Prosperity 2022. P. 98.

[16] *Seitz V.* Afrika wird armregiert oder wie man Afrika wirklich helfen kann. 2nd ed. München: dtv, 2009. P. 65.

[17] OECD Data Explorer. URL: www.oecd.org

[18] *Monbiot G.* The best way to give the poor a real voice is through a world parliament // The Guardian. 24 April 2007. URL: www.theguardian.com

[19] *Woodward D.* Incrementum ad Absurdum: Global Growth, Inequality and Poverty Eradication in a Carbon-Constrained World // World Economic Review. 2015. No. 4. P. 43–62.

[20] *Woodward D.* How progressive is the push to eradicate extreme poverty? // The Guardian. 7 June 2013. URL: www.theguardian.com

[21] *Collier P.* The Bottom Billion. Oxford University Press, 2008.

[22] *Ravallion M.* SDG1: The Last Three Percent // Center for Global Development. 2020. URL: www.cgdev.org

[23] World Bank Group. P. 8.

[24] World Bank. Prosperity for All. Ending Extreme Poverty. A Note for the World Bank Group Spring Meetings 2014. Washington, D.C., 2014.

[25] *Zervas G., Spiegel P.* Die 1-Dollar-Revolution. Globaler Mindestlohn gegen Ausbeutung und Armut. München/Berlin: Piper, 2016.

[26] *Oruka H.* Odera. Practical Philosophy: In Search of an Ethical Minimum. Nairobi: East African Educational Publishers, 1997. P. 84–90.

[27] International Labour Organization. A fair globalization: Creating opportunities for all. Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization. Geneva, 2004. Para. 491. P. 110.

[28] International Labour Organization. World Social Protection Report 2014/15. Geneva: International Labour Office, 2014. P. 2, 154–156; id. World Social Protection Report 2020–22. 2021. P. 18, 20.

[29] *Myrdal G.* An International Economy. Problems and Prospects. New York: Harper and Brothers Publishers, 1956. P. 323–324.

[30] Id. Beyond the Welfare State. Bantam, 1967. P. 120.

[31] *Bidadanure J. U.* The Political Theory of Universal Basic Income // Annual Review of Political Science. 2019. No. 22 (1). P. 481.

[32] *Blattman C., Niehaus P.* Show Them the Money // Foreign Affairs. May/June 2014.

[33] European Parliament. Resolution on the Role of Minimum Income in Combating Poverty and Promoting an Inclusive Society in Europe.
Doc. P7_TA(2010)0375. 20 October 2010. Paras. 34, 44.

[34] *King Jr. M. L.* Where Do We Go from Here: Chaos or Community? Boston: Beacon Press, 1968. P. 162.

[35] Id. «In a Single Garment of Destiny»: A Global Vision of Justice / Ed. L. V. Baldwin. Boston: Beacon Press. Part V: Statements prepared for Redbook Magazine. 5 November 1964. P. 149.

[36] *Werner G., Goehler A.* 1000 € für jeden: Freiheit. Gleichheit. Grundeinkommen. Berlin: Ullstein, 2011. P. 218.

[37] *Pinzani A.* Global Justice as Moral Issue / Interv. T. Pogge // Ethic: International Journal for Moral Philosophy. 2005. No. 4 (1). P. 4.

[38] *Werner G., Goehler A.* 1000 € für jeden… P. 233.

[39] *Molina G. G., Ortiz-Juarez E.* Temporary Basic Income: Protecting Poor and Vulnerable People in Developing Countries. United Nations Development Programme. 2020. P. 7–9, 14. URL: www.undp.org

[40] *Ortiz I., Behrendt C. et al.* Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing // International Labour Organization. ESS-Working Paper. 2018. No. 62. P. 15. URL: www.ilo.org

[41] *Frankman M. J.* World Democratic Federalism. New York: Palgrave Macmillan, 2004. P. 150.

[42] *Paine T.* Agrarian Justice // Rights of Man, Common Sense, and Other Political Writings. Oxford; New York et al.: Oxford University Press, 1995 [1797]. P. 417.

[43] *Oruka H.* Odera. Practical Philosophy… P. 133, 147, 150.

[44] *Chancel L., Piketty T., Saez E., Zucman G.* World Inequality Report 2022 // World Inequality Lab. 2021. P. 173.

[45] *Fromm E.* The Psychological Aspects of the Guaranteed Income // The Guaranteed Income / Ed. R. Theobald. New York: Doubleday, 1966.

[46] *Werner G., Goehler A.* 1000 € für jeden… P. 11, 25, 265–266.

23

Формирование глобального класса, «сверхкласс» и глобальное неравенство

Развитие глобального классового конфликта и глобального среднего класса

Растущая роль развивающихся и формирующихся стран в мировой экономике и связанный с этим рост их среднего класса делают концепцию так называемого третьего мира устаревшей, несмотря на сохраняющуюся в ряде регионов крайнюю нищету. В то же время исторически господствовавшее в теории мировых систем разделение мира на «ядро», «полупериферию» и «периферию» практически завершилось. Об этом свидетельствует рост прямых торговых связей между странами Юга и их растущая доля в мировом потреблении. Майкл Хардт (род. 1960) и Антонио Негри (1933–2023) удачно формулируют эту мысль, описывая «логику и структуру новой формы суверенитета»: «Если первый и третий мир, центр и периферия, Север и Юг когда-то действительно были разделены по национальному признаку, то сегодня они явно проникают друг в друга, причем неравенство и различные барьеры следуют многочисленным ломаным линиям». «Различные страны и регионы в разных пропорциях содержат первый мир и третий, центр и периферию, Север и Юг. География неравномерного развития, линии раздела и иерархии больше не пролегают вдоль стабильных национальных или международных границ, а сосредоточены в изменчивых внутри- и наднациональных границах», — утверждают Хардт и Негри в книге «Империя»[1]. «На Севере есть Юг, а на Юге — Север», — говорится в докладе ПРООН о человеческом развитии[2]. В этом свете решающий конфликт будущего будет разворачиваться не между государствами, то есть ни по оси Север — Юг, ни по оси Восток — Запад, ни по какой-либо другой оси, а *внутри мирового сообщества,* между социально обездоленными классами и сверхбогатой мировой элитой.

В статье о глобализации среды безопасности эксперт по обороне Томас Рис писал, что «ключевые политические линии разлома, порождающие насильственные конфликты, сместились от внутриэлитного сообщества равных к напряженности между неравными глобальными социально-экономическими классами общества. Движущие силы межобщественного насилия сместились от вестфальской горизонтальной конкуренции равных к вертикальной асимметричной напряженности глобальной "мировой деревни", но эта деревня… на грани революции. В то время как в мире складывается все более интегрированное элитное сообщество, мы также сталкиваемся со взрывоопасной напряженностью со стороны более бедных слоев»[3]. Исследование Министерства обороны Великобритании стратегической оборонной среды на следующие тридцать лет определило средний класс как потенциальный «революционный класс». «Глобализация рынков труда и сокращение уровня национального благосостояния и занятости могут снизить привязанность людей к конкретным государствам», — отмечается в исследовании. «Растущая пропасть между простыми людьми и небольшой группой сверхбогатых может усилить разочарование в меритократии, в то время как растущий городской низший класс, вероятно, будет представлять угрозу общественному порядку и стабильности, по мере того как начинает ощущаться бремя накопленных долгов и неэффективность пенсионного обеспечения. Столкнувшись с двойными проблемами, *средний класс мира может объединиться,* используя доступ к знаниям, ресурсам и навыкам *для формирования транснациональных процессов в собственных классовых интересах*» (курсив авт.)[4].

Амбициозный средний класс в развивающихся странах, многие представители которого по-прежнему живут на грани бедности, требует расширения социальных, политических и экономических прав, эффективного управления и улучшения общественной инфраструктуры, в то время как растущее неравенство и глобальные структурные экономические сдвиги угрожают лишить относительной безопасности и без

того находящийся в тяжелом положении средний класс промышленно развитых стран. «Главной причиной грядущих конфликтов будет не столкновение цивилизаций, а гнев, вызванный несбывшимися ожиданиями среднего класса, численность которого сокращается в богатых странах и стремительно растет в бедных», — резюмирует Мойзес Наим[5].

Экономист Бранко Миланович (род. 1953), глава исследовательского отдела Всемирного банка в течение двух десятилетий и один из ведущих мировых экспертов по неравенству, некогда демонстрировал сомнение относительно возможности глобальной классовой солидарности в современном мире «просто потому, что базовые материальные условия жизни людей слишком различны». Он утверждал, что мировой пролетариат, прославленный Карлом Марксом (1818–1883) в 1867 году как революционный класс, к концу XIX века перестал существовать. В то время разница в доходах между рабочими в Европе и Северной Америке, а также на Востоке и в колониях «расширилась до пропасти», а пресловутая внутриклассовая солидарность «начала истираться и в конце концов истаяла». Французский социальный философ Андре Горц (1923–2007) считал, что пролетариат Маркса с самого начала был не более чем философским мифом. «Более века идея пролетариата успешно маскировала собственную нереальность», — писал он в 1980 году во влиятельной монографии «Прощание с рабочим классом»[6]. В 2011 году Миланович считал, что даже самый бедный американец живет лучше, чем две трети населения мира: «В мире множество стран, в которых доходы самых состоятельных слоев общества ниже, чем доходы самых бедных слоев в богатых странах»[7]. Но ситуация быстро меняется.

В период с 2000 по 2022 год доля взрослых в мировом среднем классе, определяемом как «владельцы активов с индивидуальной чистой стоимостью от 10 000 до 100 000 долларов США», увеличилась с 13 до 34%[8]. Позднее Миланович отметил тенденцию к «сближению реальных доходов огромных групп населения» во всем мире, поскольку Китай и другие

густонаселенные страны Азии догоняют Европу и Северную Америку. К 2040 году, по его оценкам, «все Северное полушарие, включая Северную Америку, Европу (за исключением России), Японию, Корею и Китай, может иметь примерно одинаковый доход, в то время как Южная и Юго-Восточная Азия не будут сильно от них отставать». Возможно, впервые в истории, заключил Миланович, уместно «говорить о появлении глобального среднего класса». Однако неясно, «какими будут политические последствия этого развития». В отдельных странах средний класс среди прочего стремился «воспрепятствовать богатым в попытках установить монополию на управление», но, «учитывая отсутствие мирового правительства», появление глобального среднего класса, вероятно, «будет означать только то, что все больше людей на планете будут разделять схожие модели поведения и потребления»[9].

Судя по упомянутому выше британскому исследованию, переломный момент может наступить, когда по меньшей мере часть мирового среднего класса осознает глобальность классового конфликта и, следовательно, свои общие интересы. Все средние классы, будь то в Бразилии, Германии, Индии или США, одинаково страдают от практики уклонения от уплаты налогов, применяемой, например, сверхбогатыми и их компаниями. Это, как показало исследование, создает мощную общественную основу для поддержки общемирового регулирования в смысле концепции двойного движения Карла Поланьи. Развивая связь с Великой трансформацией, в этом контексте уместно говорить о рождении глобального «трансформирующего субъекта».

Глобальный прекариат

Глобальный средний класс — лишь один из потенциальных кандидатов на роль «трансформирующего субъекта». Британский специалист по экономике труда Гай Стэндинг (род. 1948), ранее занимавший руководящую должность в МОТ, а ныне преподающий в Лондонском университете, говорит о необходимости «новой терминологии, отражающей классовые отношения в глобальной рыночной системе XXI века». Сторонник базового дохода Стэндинг постулирует возникновение «нового опасного класса» — «глобального прекариата», который оказывается на дне формирующейся глобальной классовой структуры. Контуры социальной структуры, которую Стэндинг называет также «классом в процессе становления», пока неясны. Она не принадлежит ни к среднему классу, ни к традиционному пролетариату, основанному на наемном труде. Представители прекариата живут в тяжелых условиях, перебиваясь случайными заработками, а многие не имеют работы или перспектив карьерного роста и продвижения по социальной лестнице. Описание Стэндинга напоминает слова Андре Горца о «не-классе постиндустриальных неопролетариев», «статистах современного социального производства, которые потенциально или фактически безработны, на постоянной или временной основе, частично или полностью»[10]. По мнению Стэндинга, именно эти люди больше всего пострадали от гибкости рынков труда и съеживания систем социального обеспечения (там, где таковые существуют и доступны). Они не имеют социальной защиты, связанной с трудоустройством, не имеют дохода от капитала, практически не имеют возможности копить деньги и живут с чувством неуверенности в завтрашнем дне. Нельзя сказать, что их представляют традиционные политические партии или профсоюзы, и они в значительной степени отчуждены от государственных институтов. Этот прекариат весьма неоднороден.

По мнению Стэндинга, самая многочисленная и разнообразная прослойка состоит из хорошо образованных людей, которые не могут найти постоянную работу, соответствующую их уровню квалификации, но часто имеют хорошие связи. Именно из этой группы возникли молодежные и студенческие протестные движения, и именно она, как считает Стэндинг, сыграла ведущую роль в движении «Захвати Уолл-стрит» в 2011 году и позднее. Затем следуют относительно необразованные бывшие наемные рабочие, подверженные популизму и выпавшие из рабочего класса, а также наиболее обездоленная группа, практически не имеющая возможности вернуться к нормальной жизни, состоящая из мигрантов (с официальным видом на жительство или без него), просителей убежища и представителей этнических меньшинств[11].

Концепция множества

Для другого подхода характерна концепция множества, ставшая популярной среди широкой аудитории благодаря одноименной книге Майкла Хардта и Антонио Негри. Под множеством подразумевается множество отдельных форм жизни, сплетенных в своеобразную сеть, но демонстрирующих многочисленные различия, которые «несводимы к единству или единой идентичности». Этот термин описывает «всех, кто трудится и производит под властью капитала» в самом широком смысле, потенциально охватывая «всех фигурантов общественного производства». К этому множеству относятся и безработные, поскольку «общественное производство сегодня осуществляется в равной степени как внутри, так и вне стен фабрик, а также в равной степени как внутри, так и вне отношений наемного труда»[12]. Хотя «общие условия жизни тех, кто может стать множеством», остаются относительно широкими и неконкретными в описании Хардта и Негри, уместно предположить, что эта «зарождающаяся глобальная классовая формация» разделяет «общее глобальное существование»[13]. Ключевая концепция класса здесь не эмпирическая, а зависит от политики.

Класс, утверждают авторы, определяется классовой борьбой, и «задача теории класса в этом отношении состоит в выявлении существующих *условий* потенциальной коллективной борьбы и выражении их в виде политического тезиса». В данном случае, следовательно, проект заключается в том, чтобы дать понятию *множества* жизнь. «Класс — это политическое понятие, поскольку класс есть и может быть только коллективом, ведущим совместную борьбу»[14]. Как саркастически выразился теоретик культуры Сильвер Лотрингер (1938–2021), анализ Хардта и Негри, по-видимому, включает в себя «оригинальный вид классовой борьбы», а именно «борьбу в поисках класса»[15].

Согласно Хардту и Негри, на карту в этой борьбе поставлено сопротивление глобальному аппарату правления, называемому «империя» и «состоящему из ряда национальных и наднациональных организмов», включая ООН, МВФ и Всемирный банк, который управляет мировым рынком и глобальными цепочками производства как «суверенная держава». Интересный аспект этой модели состоит в том, что США не рассматриваются как ее центральный элемент. Скорее, как утверждается, основополагающий принцип «империи» заключается в отсутствии у глобальной власти реального центра. Различие между внутренним и внешним, которое было так важно в перспективе мировой системы, все сильнее размывается в «империи».

В метафизически окрашенном анализе Хардта и Негри «имперский суверенитет» охватывает весь земной шар и «находится одновременно везде и нигде»[16]. Важный элемент «империи» — «глобальная аристократия», состоящая из транснациональных корпораций и промышленников, наднациональных институтов, доминирующих промышленных государств и влиятельных негосударственных субъектов. Авторы утверждают, что «множество неизбежно и навсегда антагонистично по отношению к этой аристократии». Хардт и Негри рассматривают протесты на саммите ВТО в Сиэтле в 1999 году как «начало нового цикла борьбы», организованной «множеством». Цель этой

борьбы — «разработать новую основу для демократического устройства мира» и установить «демократию в глобальном масштабе»[17].

Сверхбогатые и глобальные структуры власти

Хотя в рамках традиционной классовой структуры бывает непросто определить глобальный «трансформирующий субъект», с другой стороны, нетрудно установить, что на самом верху всемирной классовой структуры существует глобальная элита, экономически значительно оторванная от остальных. Это сверхбогатые, группа из примерно 210 000 человек, каждый из которых владеет состоянием более 30 миллионов долларов США. Общее богатство сверхбогатых составляет более 28 триллионов долларов США или в среднем по 200 миллионов долларов на человека[18]. В действительности эта сумма, несомненно, выше, поскольку можно с уверенностью предположить, как уже отмечалось, что дополнительные суммы, исчисляемые триллионами, скрыты посредством тайных инвестиций или в налоговых убежищах. Последнее также относится к богатству так называемой теневой элиты организованной преступности, которое не отражено в стандартной статистике. В любом случае, согласно другой общепринятой оценке, около 243 060 человек в мире обладают состоянием, превышающим 50 миллионов долларов США, из них 79 490 — более 100 миллионов, а 7020 — более 500 миллионов долларов США[19]. Мы приближаемся к самой вершине этого класса, увенчивающей мировую пирамиду богатства.

В 2023 году журнал Forbes подсчитал, что эта группа включает 2640 миллиардеров с общим состоянием в 12,2 триллиона долларов США. Согласно тем же подсчетам, 25 самых богатых миллиардеров мира в совокупности владеют состоянием в 2,1 триллиона долларов[20]. Это крайняя степень концентрации мирового богатства, которая растет уже несколько десятилетий. Если верить Докладу о мировом неравенстве, в 2021 году доля 50% самых бедных жителей планеты в общем

мировом богатстве составляла 2%, в то время как доля 10% самых богатых — 75,6%, а доля 1% самых богатых — почти 38%. В исследовании поясняется, что с 1995 по 2021 год состояние самых богатых людей планеты, то есть верхнего 1%, росло на 6–9% в год, тогда как средний рост составил 3,2%. Это означает, что 38% всего нового богатства, накопленного за последние десятилетия, пришлись на вершину пирамиды, в то время как на 50% самых бедных — всего 2%. Доля в мировом богатстве верхних 0,001% — лиц с активами стоимостью более 469 миллионов долларов — почти удвоилась (с 3,5 до 6,5%) в 2021 году, в то время как доля нижних 50% стагнирует с начала 2000-х годов. В то же время, согласно отчету, «ущемленные низшие и средние классы в промышленно развитых странах» были «в значительной степени отрезаны от экономического роста», демонстрируя самые низкие средние показатели, зарегистрированные во всех группах благосостояния[21].

С 1980 года представители верхнего 1% населения получили вдвое больше роста мирового дохода, чем 50% беднейших людей[22]. Исходя из ответственности за изменение климата, было подсчитано, что беднейшая половина мирового населения несет ответственность лишь за примерно 7,7% мировых выбросов, но при этом проживает в подавляющем большинстве в странах, наиболее уязвимых с точки зрения изменения климата. Самые богатые 10% в мире, напротив, так или иначе ответственны за 50% выбросов. По данным Oxfam за 2019 год, средний углеродный след человека из 1% самых богатых людей составил около 76,6 тонны CO_2 — это в 100 с лишним раз больше, чем средний углеродный след человека из самой бедной половины населения[23]. «Да, классовая борьба идет, но это мой класс, богатый класс, ведет войну, и мы в ней побеждаем», — заявил миллиардер Уоррен Баффет (род. 1930) газете The New York Times[24].

Согласно Oxfam, 1% самых богатых людей мира владеет 43% всех мировых финансовых активов. Миллиардеры — это либо главные акционеры, либо генеральные директора

примерно трети от 50 крупнейших корпораций мира, при этом эти лица «используют рычаги контроля для обеспечения постоянного роста корпоративной власти за счет увеличения концентрации рынка и монополий, поддерживаемых правительством», стремясь обеспечить «все большую прибыль акционерам за счет всех остальных»[25]. Можно предположить, что сверхбогатые находятся в центре доминирующей глобальной структуры власти. Немецкий социолог Юрген Крысмански (1935–2016) считал их глобальным «ядром власти, в смысле правящего класса», и говорил о «комплексе "власть — деньги"», который стал основой «новой формы глобального суверенитета»[26]. Крысмански изображает «новые планетарные структуры управления» как «концентрический замок»: «Центр повсюду формируется из 0,01% сверхбогатых, социальной страты, которая полностью оторвана от общества и способна на все и которую наше общество знаний и информации снабжает всеми необходимыми средствами, чтобы она стала новым центром общества. Вокруг нее и ближе всего к ней — второе кольцо, которое образовано деловой и финансовой элитой, специалистами по эксплуатации и обеспечению безопасности богатства. Следующее функциональное кольцо состоит из политической элиты, деятельность которой (по крайней мере, в том, что касается империи миллиардеров) заключается в организации распределения богатства снизу вверх, как можно более незаметно. Самая многочисленная группа населяет внешнее кольцо "замка": административная и информационная элита всех видов, от ученых, технократов и бюрократов до гедонистической элиты медиа, культуры и спорта»[27].

Дэвид Роткопф (род. 1955), бывший управляющий директор Kissinger Associates и заместитель министра торговли США, в своей популярной книге о так называемом суперклассе рисует более размытую картину. В ней «глобальная властная элита» состоит из круга в 6000 человек, связанных друг с другом бесчисленными нитями, которые отличаются не личным богатством, а «международным влиянием». По

его мнению, это высшие должностные лица наиболее влиятельных на международном уровне государств, командующие самых мощных армий, главные члены советов директоров крупнейших мировых компаний, богатейших банков и крупнейших инвестиционных компаний, председатели крупнейших НПО и важнейших международных организаций, а также религиозные лидеры, ученые и другие влиятельные интеллектуалы[28].

Транснациональный капиталистический класс

Исследователи долгое время обходили вниманием сверхбогатых и их влияние в мире. Справедливо отмечалось, что эта сдержанность контрастирует с интенсивными исследованиями условий жизни бедных и среднего класса. Чарльз Райт Миллс (1916–1962) и Уильям Домхофф (род. 1936) в США стали первыми серьезными исследователями элит, и в настоящий момент глобальная элита привлекает к себе гораздо больше внимания. Социолог Лесли Склер (род. 1940), ранее преподававший в Лондонской школе экономики, в исследовании 2001 года утверждал, что растущее значение транснациональных корпораций сопровождалось ростом «транснационального класса капиталистов», или сокращенно ТКК, «который более или менее контролирует процессы глобализации», а также значительную часть мировых средств производства. В его анализе доминирующую группу в ТКК составляют лица, которые контролируют наиболее важные транснациональные компании, то есть их владельцы (сверхбогатые) и высшие руководители. Эту группу поддерживают три другие, в состав которых входят среди прочего ведущие чиновники, политики, эксперты, ученые и представители СМИ. Между этими группами существует множество пересечений, взаимосвязей и переключений. «Они представляют собой *транснациональный капиталистический класс,* поскольку действуют, невзирая на государственные границы, продвигая интересы глобального

капитала, а не какого-либо реального или воображаемого национального государства», — подчеркнул Склер. Конечно, существуют внутренние конфликты интересов, но это «проблемы второго порядка». Для «глобальной капиталистической системы в целом внутриклассовая конкуренция менее важна, чем мотивы, объединяющие членов класса в глобальном масштабе, а именно общая заинтересованность в защите частной собственности и прав частных лиц накапливать ее при минимальном внешнем вмешательстве»[29].

Социолог Уильям Робинсон (род. 1959) из Калифорнийского университета в Санта-Барбаре продолжил эти исследования. В важной работе 2004 года о теории глобального капитализма он подчеркивал, что формирование «транснационального класса капиталистов» выступает центральным аспектом глобализации. Это не просто результат процесса, но и его движущая сила с 1970-х годов. Глобализация капитализма, утверждал он, воспроизводит на глобальном уровне историческую Великую трансформацию, описанную Карлом Поланьи. Капитал, воплощенный и контролируемый ТКК, преуспел в избавлении от ограничений, установленных национальными государствами. «Это освобождение, — пишет Робинсон, — помогло освободить зарождающийся транснациональный капитал от компромиссов и обязательств, наложенных на него социальными силами в фазе национально-государственного капитализма. Оно кардинально изменило баланс сил между классами и социальными группами в каждой стране мира и на глобальном уровне в сторону зарождающегося ТКК». ТКК вполне сознательно и преднамеренно обошел и нейтрализовал на транснациональном уровне те классовые компромиссы, которые исторически были необходимы на уровне национальных государств в результате противодействия со стороны «встречного движения». В качестве эмпирических доказательств роста ТКК Робинсон привел рост числа и размеров транснациональных корпораций, рост числа трансграничных слияний и поглощений,

увеличение прямых иностранных инвестиций, дублирование кадрового состава в советах директоров транснациональных корпораций и развитие практики мирового аутсорсинга и субподряда[30].

Транснациональный государственный аппарат

Хотя в более позднем исследовании канадского социолога Уильяма Кэрролла (род. 1952) показано, что изначально ТКК получил наибольшее географическое развитие в Североатлантическом регионе, рассматриваемое явление не ограничивается Западом или Глобальным Севером[31]. В развивающихся странах сверхбогатые и члены других слоев национальной элиты (число которых растет) все больше интегрируются в формирующийся ТКК[32]. Как утверждал Робинсон, государство можно понимать как проявление специфических, исторически обусловленных классовых отношений, которые отражены в политических институтах. Глобализация и возникновение ТКК сопровождались трансформацией характера и структур государства. Национальная элита и функционеры, которые интегрированы в ТКК, как правило, действуют в интересах транснационального класса, соответствующим образом оформляя государственные институты и решения. Робинсон привел США как наиболее показательный пример государства, в котором доминирует ТКК. Он также указал, что ряд межправительственных соглашений, призванных защищать прямые иностранные инвестиции, число которых в настоящее время достигает нескольких тысяч по всему миру, служит свидетельством готовности правительств учитывать интересы транснационального бизнеса. Эти соглашения дают компаниям право предъявлять иски к правительствам о возмещении ущерба вне национальных судов, например в Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС), входящий в Группу организаций Всемирного банка в Вашингтоне. Робинсон полагает, что деятельность МЦУИС в совокупности представляет собой стремительное

формирование «транснационального государства». Это сетевое образование, охватывающее несколько уровней, состоит из национальных государственных институтов и ведущих международных экономических и политических форумов и организаций, связанных между собой через МЦУИС, и не имеет глобального институционального центра. Термин «государство» применяется к территории и социальной системе, которые находятся под властью одного центра. Используя это определение, можно, безусловно, описать мировой порядок, в котором доминирует МЦУИС, как транснациональное государство. «Транснациональная система (ТНС) включает в себя те институты и практики в глобальном обществе, которые поддерживают, защищают и продвигают зарождающуюся гегемонию этой глобальной буржуазии», — писал Робинсон.

Упадок господства США сопровождается «созданием транснациональной гегемонии посредством наднациональных структур». То, что национальные государства остаются частью этой структуры, служит интересам ТКК. Например, разрушение классового компромисса, укорененного в национальном государстве, основано на власти транснационального капитала над трудом, которая сама по себе, по сути, также глобализирована, но структурно остается заключенной в системе национальных государств. Проще говоря, «система национальных государств заключает и контролирует население в фиксированных физических (территориальных) границах, чтобы можно было более эффективно эксплуатировать его труд и сдерживать сопротивление»[33]. Таким образом, система национальных государств препятствует или по крайней мере значительно затрудняет горизонтальное, транснациональное и политическое объединение любого вида «трансформирующего субъекта».

Связи между транснациональными корпорациями

Чрезвычайная концентрация власти наблюдается и в мире транснациональных корпораций, владельцы и высшие руководители которых образуют ядро ТКК. Три исследователя из Швейцарской высшей технической школы Цюриха изучили выборку примерно из 43 000 ведущих транснациональных корпораций и их взаимосвязанные структуры собственности. На время проведения исследования почти 40% экономической стоимости этих фирм находились под контролем основной группы из 147 компаний, тесно переплетенных через сложную сеть соглашений о собственности. Из-за «плотности сосредоточенной власти» исследователи назвали эту группу «суперсубъектом». Более крупное ядро из 737 фирм, в свою очередь, контролировало около 80% экономической стоимости транснациональных компаний в исследуемой группе. Помимо вопроса о том, что именно означает эта степень концентрации для глобальной финансовой стабильности, в исследовании поднята потенциальная проблема искажения конкуренции и образования картелей.

«Примечательно, — говорится в отчете, — что существование такого ядра на мировом рынке никогда ранее не было задокументировано и что, таким образом, до сих пор ни одно научное исследование не доказывает и не исключает того, что эта международная “суперструктура” когда-либо действовала как блок». Национальные антимонопольные органы никогда не занимались этим вопросом[34]. Джеймс Глаттфельдер (род. 1972), один из соавторов исследования, считает, что «нам могут понадобиться глобальные антимонопольные правила, которые сейчас существуют только на национальном уровне, чтобы ограничить чрезмерную связанность транснациональных корпораций». Публикация отчета побудила исследователя в области системных наук Янира Бар-Яма (род. 1959) предположить, что «компании должны облагаться налогом за избыточную взаимосвязанность, чтобы предотвратить угрозу чрезмерного сращивания капитала»[35].

Необходимость глобального антимонопольного ведомства

Предотвращение и смягчение последствий антиконкурентной практики имеет основополагающее значение для регулирования мировых рынков. К настоящему времени режимы контроля над слияниями действуют более чем в 150 странах. Эксперты утверждают, что их распространение выгодно потребителям вследствие сокращения числа антиконкурентных слияний[36]. Однако такие крупные секторы, как автомобилестроение, фармацевтика, финансы, сельское хозяйство и технологии, продолжают консолидироваться во всем мире. МВФ в «записке для обсуждения» сообщил, что в странах с развитой экономикой «концентрация промышленности увеличилась более чем на 30% с 1980 года». Рост рыночной власти «сконцентрирован среди небольшой группы компаний, чьи высокие наценки становятся все более устойчивыми», говорится в документе. Эти выводы свидетельствуют о том, что антимонопольные органы должны проявлять «повышенную бдительность» при обеспечении контроля над слияниями, а также необходимо «укреплять международное сотрудничество» между ними в отношении трансграничных слияний[37]. В то же время работа по глобальному антикартельному регулированию продвигается крайне медленно.

В своей книге о глобальном конкурентном праве чикагский эксперт в области права Дэвид Дж. Гербер (род. 1961) пишет, что проблема международных картелей была одним из главных вопросов уже на Первой Международной экономической конференции Лиги Наций в Женеве в 1927 году. После Второй мировой войны международное сообщество в Гаване в 1948 году договорилось о создании Международной торговой организации (МТО), Устав которой включал положения о конкурентном праве для предотвращения «практики вытеснения конкурентов с рынка». Когда правительство США при президенте Гарри Трумэне осознало, что инициатива не имеет шансов в Конгрессе США, Конгресс снял ее

с законодательной повестки в 1950 году. Тем самым проект МТО был обречен на неудачу. Гербер считает, что окончательный провал проекта МТО «стал результатом многочисленных геополитических и национальных событий, ни одно из которых не было напрямую связано с проектом закона о конкуренции»[38]. Однако именно сопротивление со стороны США торпедировало предложение, выдвинутое в 1953 году Экономическим и социальным советом ООН, о создании специализированной международной организации для мониторинга практики вытеснения конкурентов, которое в значительной степени основывалось на соответствующих положениях Гаванской хартии.

Конференция ООН в 1980 году приняла так называемые «многосторонние согласованные справедливые принципы и правила для контроля над ограничительной деловой практикой», также известные как Свод рекомендаций ООН, но они остались на уровне необязательных рекомендаций. Попытка определить минимальные международные стандарты конкурентного права и порядок разрешения споров была включена в повестку дня ВТО после окончания холодной войны в рамках так называемых «Сингапурских вопросов» 1996 года, но она также потерпела неудачу, поскольку семь лет спустя на конференции ВТО в Канкуне соглашения достичь не удалось. США не видели в этом необходимости и опасались ограничения своего национального суверенитета. Многие развивающиеся страны, с другой стороны, имея небольшой опыт в области конкурентного права, боялись, что в рамках ВТО оно может служить интересам транснациональных корпораций, базирующихся в промышленно развитых странах, а не обеспечивать более эффективный контроль над ними. Так или иначе, все эти предложения были далеки от создания эффективного мирового антимонопольного органа. Международное регулирование конкурентного права применяется только в одностороннем порядке и может быть реализовано экстерриториально лишь на уровне национальных государств, а в случае ЕС — также и на региональном уровне.

В свете углубления глобализации Гербер рассматривал ситуацию как «все более шаткую» и «пугающую»[39]. Немецкий эксперт по праву Дитмар Бетге в книге на эту тему затронул одну из главных проблем. Задача национального антимонопольного законодательства, пишет он, «заключается исключительно в защите национальных интересов, а не интересов других государств или международного сообщества». Благополучие других не принимается во внимание. Например, почти все страны исключают экспортные картели из своего конкурентного законодательства. Учитывая глобальную взаимосвязь рынков, Бетге призывает к созданию «глобальной парадигмы благосостояния», которая легла бы в основу антимонопольного законодательства, содействующего оптимальным результатам *для всех стран-участниц* и направленного на обеспечение выгоды «широкого спектра населения мира» и в конечном итоге отдельного потребителя. Этим целям должны быть подчинены как вопросы промышленной политики, так и интересы развивающихся стран. В то же время необходимо снизить нагрузку на бизнес, создаваемую разрозненными национальными нормами регулирования.

По мнению Бетге, цель улучшения благосостояния потребителей во всем мире, которая должна лежать в основе антимонопольного законодательства, представляет собой глобальное общественное благо, достижимое только посредством «центрального международного органа»[40]. Эксперты по антимонопольному праву Роберт В. Хан и Энн Лейн-Фаррар утверждали, что «система, признающая приоритет благополучия потребителей во всем мире, служит естественным продолжением национального антимонопольного органа, нацеленного на содействие внутреннему благосостоянию». Они рассматривали международную ситуацию, сопоставляя ее с ситуацией в США. В вопросах антимонопольного регулирования, рассматриваемых правительством США, федеральные штаты США, как правило, преследуют собственные узкие интересы, а не интересы федерации и, следовательно, не только затягивают и еще больше усложняют их разрешение, но и

делают процесс дороже. Более того, отдельные штаты становятся более легкой добычей для лоббистов, чем федеральные власти. Большинство экспертов, изучавших проблему, поддерживают ограничение роли штатов в национальных антимонопольных разбирательствах.

На международном уровне принципиальное отличие, конечно же, заключается в отсутствии глобального антимонопольного арбитража. «Логичным решением, — считают два эксперта, — было бы учреждение глобального антимонопольного органа с полномочиями по обеспечению соблюдения»[41]. Здесь не место для рассуждений, лучше ли создать такой орган как новую независимую организацию или (как вариант) в рамках ВТО. Однако стоит подчеркнуть, что претендовать на адекватную демократическую легитимность он сможет только в том случае, если будет подотчетен глобальному парламентскому органу, разрабатывающему соответствующее антимонопольное и конкурентное законодательство.

Глобальное неравенство и нестабильность

Растущая концентрация власти, формирующееся глобальное господство транснационального элитного класса и неравномерное распределение доходов и богатства в мире имеют ключевое значение для глубокого понимания новой Великой трансформации. Сокращение глобального неравенства как в отдельных странах, так и среди всего человечества есть важная цель глобальной политики ради политической, финансовой и социальной стабильности и создания более справедливого мирового порядка. Распределение богатства между различными слоями населения, как отмечалось ранее, это важный показатель глобального неравенства. Наиболее часто статистическим показателем неравенства служит коэффициент Джини, который принимает значения от нуля для абсолютно равного распределения (у всех людей одинаковое состояние) до единицы для абсолютно неравного распределения (одному человеку принадлежит все). Что касается

мирового дохода, оценка индекса Джини показывает, что в течение почти столетия существенного развития в этой сфере не наблюдалось.

Согласно Докладу о мировом неравенстве, с 1900 года этот показатель колебался в пределах от 0,72 до 0,68. В 2000 году он составлял 0,72, а в 2020 году снизился до 0,67. Сравнение распределения богатства и доходов среди населения дает более детальную информацию. Одним из таких показателей неравенства выступает коэффициент Пальма, который отражает соотношение между доходами верхних 10% и нижних 40% населения. Например, значение коэффициента Пальма, равное 5,0, означает, что верхние 10% получают в пять раз больше дохода, чем нижние 40%. В отличие от более абстрактного индекса Джини, такой коэффициент делает категорию неравенства более наглядной и ощутимой. Например, в Докладе о мировом неравенстве сравниваются доходы верхних 10% и нижних 50%. Этот показатель достиг пика в 53 в 1980 году, колебался около 50 до 2008 года, а затем снизился до 38 к 2020 году, вернувшись к уровням, наблюдавшимся с 1900 по 1960 год[42]. Сохранится ли эта тенденция, покажет время. COVID-19 и геополитические конфликты, возникшие позже, оказали негативное влияние на уровень неравенства.

Связь между неравенством и социальной нестабильностью волновала мыслителей с древнейших времен. В новаторском исследовании развития 71 страны, проведенном в период с 1960 по 1985 год, сделан вывод, что неравенство доходов причинно-следственным образом связано с социально-политической нестабильностью: «Большая группа бедных граждан, столкнувшись с небольшой группой очень состоятельных людей, вероятно, будет недовольна социально-экономическим статус-кво и потребует радикальных изменений, поэтому массовое насилие и незаконный захват власти более вероятны, чем при более справедливом распределении доходов»[43]. Другое недавнее исследование заключает, что «поляризованные настроения масс тесно связаны с неравенством доходов»[44]. Хотя эти результаты, возможно, и

не отражают научного консенсуса, уже Аристотель считал такую связь очевидной. Он выразил эту мысль более двух тысяч лет назад: «…повсюду неравенство — причина революций»[45]. По мнению Бранко Милановича, «на местном уровне высокое неравенство между сообществами и отдельными людьми связано с политической нестабильностью». В свою очередь, «национальная нестабильность имеет тенденцию распространяться на соседние страны и даже на остальной мир». Другими словами, «высокий уровень глобального неравенства повышает вероятность глобального хаоса»[46]. Специалист по сложным системам Петр Турчин (род. 1957) определил так называемый «насос богатства» как дестабилизирующий социальный механизм на протяжении истории и основной фактор распада сложных обществ. Речь идет о непропорциональном перераспределении богатства от рабочего класса к экономической элите, что вызывает не только снижение относительной заработной платы и уровня жизни первого, но и рост народного недовольства из-за растущего неравенства. Более того, по словам Турчина, эскалация концентрации богатства и доходов в конечном итоге порождает «перепроизводство элиты», что приводит к дополнительному дестабилизирующему внутриэлитному конфликту[47].

Неравенство как причина финансового кризиса

Неравенство в сочетании с такими факторами, как дерегулирование и недостаточный надзор за финансовыми рынками, плюс систематическое мошенничество со стороны многочисленных ведущих финансовых учреждений, таких как Bank of America, JPMorgan Chase и Goldman Sachs, также сыграли роль в финансовом кризисе 2008 года, который спровоцировал Великую рецессию. Экономист Джеймс К. Гэлбрейт считал, что «в глубинном смысле неравенство было сердцем финансового кризиса»[48]. По мнению исследователей МВФ, кризис в конечном итоге стал результатом растущего

на протяжении нескольких десятилетий неравенства между долями доходов наиболее обеспеченных граждан и остального населения.

С этой точки зрения предпосылки кризиса во многом определялись тем, что лишь небольшая часть растущих доходов наиболее обеспеченных граждан тратилась на увеличение потребления, в то время как основная доля направлялась в сбережения. В поисках инвестиционных возможностей это накопленное богатство перетекло в виде кредитов из финансового сектора к остальному населению, в первую очередь к малообеспеченным гражданам, которые, несмотря на сокращение доходов, смогли сохранить или даже увеличить уровень потребления, по крайней мере на какое-то время. Однако, как отметили экономисты МВФ, «значительный и устойчивый рост соотношения задолженности и доходов трудящихся порождает финансовую нестабильность, которая в конечном итоге может привести к финансовому кризису»[49]. Это весьма осторожная оценка. Рост числа дефолтов по субстандартным ипотечным кредитам в США привел к резкому падению цен на недвижимость и поэтому считается одним из важнейших факторов финансового кризиса. С макроэкономической точки зрения неравенство способствует снижению потребления и, следовательно, замедлению экономического роста. «Истинная причина кризиса, — отметил Бранко Миланович, — заключается в огромном неравенстве в распределении доходов, которое произвело гораздо больше инвестиционных средств, чем можно было бы использовать с прибылью. Политическая проблема недостаточного экономического роста среднего класса была тогда “решена” дешевыми кредитами. А открытие шлюзов кредитов, чтобы успокоить средний класс, было необходимо, поскольку в условиях демократической системы чрезмерно неравная модель развития несовместима с политической стабильностью»[50].

Рост финансовых инвестиций и глобальный налог на капитал

Согласно экономисту Тома Пикетти, неравенство есть характерная черта любой капиталистической экономики, и государство обязано вмешаться, чтобы смягчить эту тенденцию. Согласно его исследованиям, привлекшим большое внимание во всем мире, норма прибыли от капиталовложений в течение длительных периодов времени регулярно и значительно превышает темпы роста общего богатства в стране. Это означает, что доход от капиталовложений растет быстрее, чем от оплачиваемой занятости. Чем больше богатство, тем сильнее тенденция к росту. По данным Пикетти, доход верхнего 1% населения в США более чем удвоился с 1980 по 2010 год, в то время как для верхних 0,1% он более чем утроился, а для верхних 0,01% — более чем учетверился. За тот же период доходы нижних 90% упали почти на 5%[51]. Таким образом, неравенство увеличивается не только между владельцами капитала и остальным населением, но и внутри самого богатого класса. Основная цель глобального налога на капитал, по словам Пикетти, заключается «не в финансировании социального государства, а в регулировании капитализма». «Без глобального налога на капитал или аналогичной политики существует значительный риск, что доля верхнего процентиля в мировом богатстве будет расти бесконечно».

Глобальный налог на капитал мог бы, «во-первых, остановить неопределенный рост неравенства в распределении богатства, а во-вторых, ввести эффективное регулирование финансовой и банковской системы для предотвращения кризисов. Для достижения этих двух целей налог на капитал должен прежде всего способствовать демократической и финансовой прозрачности: необходима ясность в отношении владельцев и списков активов по всему миру»[52]. Когда критики указанной инициативы возражают, что глобальный капитал просто ускользнет от такого налога, они не понимают ее основной особенности, которая заключается во введении

именно глобальной и безошибочной налоговой системы[53]. Предложение, выдвинутое Габриэлем Цукманом, гарантировало бы, что миллиардеры во всем мире будут платить налог хотя бы по минимальной налоговой ставке. Доход таких лиц почти полностью формируется за счет капитала, но, по словам Цукмана, «фактические ставки налога на капитал в их случае ниже, чем у среднестатистического человека». Согласно его плану, страны согласятся ввести внутренние меры, которые повысят эквивалентную сумму налогов, не превышающую минимум в 2% от совокупного состояния миллиардера, чтобы «компенсировать возможную неуплату подоходного налога». Напротив, реальный налог на имущество будет взиматься в дополнение к уже уплаченному подоходному налогу[54].

Необходимость глобальных инструментов государственной политики и мирового парламента

Несмотря на здравые предложения, в борьбе с глобальным неравенством ключевым обстоятельством следует признать практически полное отсутствие вариантов эффективного решения этой проблемы без структур мирового государства. «Политических инструментов сокращения неравенства доходов между 10% самых богатых и 40% самых бедных жителей мира не существует. Прогрессивное налогообложение, социальное обеспечение и т.д. — это инструменты, действующие на уровне отдельных стран, а официальная помощь в развитии и близко не подходит для решения проблемы глобального неравенства», — отметил Ларс Энгберг-Педерсен (род. 1964)[55]. Бранко Миланович писал, что, «пока не создано мировое правительство, недовольство уровнем неравенства не может быть осмысленно выражено или переведено в политические действия, невозможно широкое распространение мнений и осведомленности. И что самое важное, нет органа, который мог бы повлиять на сложившуюся ситуацию»[56].

Демократический мировой парламент позволил бы артикулировать недовольство вопиющим неравенством в мире и, следовательно, направить его в конструктивное русло. Но это может привести к разрядке глобального социально-экономического конфликта только в том случае, если мировой парламент будет действительно наделен полномочиями принимать серьезные меры против глобального неравенства или по крайней мере способствовать их принятию. Эта категория, безусловно, включает такие меры, как глобальные налоги и базовый доход, а также *макроэкономическое регулирование* на глобальном уровне. В призыве к «демократическому глобальному кейнсианству» Хейкки Патомяки (род. 1963), профессор мировой политики Хельсинкского университета, подчеркивает, что повышение покупательной способности населения и, следовательно, мирового совокупного спроса должно быть ключевой экономической целью. Рост реальной заработной платы, прежде всего в странах Глобального Юга, может быть достигнут путем превращения прав трудящихся в «главную цель планетарной экономической политики государств и международных организаций». «Регулирование и поддержание спроса на всеобщем уровне», утверждает он, мог бы координировать мировой парламент. «С точки зрения регулирования мирового совокупного спроса ключевой вопрос заключается в том, как создать такие институциональные механизмы, которые позволили бы координировать экономическую политику правительств и международных организаций. Одним из возможных решений этой проблемы станет мировой парламент»[57]. Как уже упоминалось, глобальный базовый доход может служить макроэкономическим инструментом. Помимо фиксированной базовой суммы, утверждает Гай Стэндинг, базовый доход может включать переменную составляющую, которая подлежит коррекции в направлении, противоположном циклическим тенденциям в экономике в целом, то есть увеличению во время рецессии и сокращению в периоды подъема[58].

Экономист Марк Блайт (род. 1967) и управляющий хедж-фондом Эрик Лонерган считают, что прямые финансовые гранты населению могут быть подходящим средством стимулирования экономики в целом. «В краткосрочной перспективе такие денежные трансферты могли бы дать толчок развитию экономики. В долгосрочной перспективе они могли бы снизить зависимость роста от банковской системы и обратить вспять тенденцию к росту неравенства», — писали они. Вместо того чтобы пытаться влиять на совокупный спрос через процентные ставки, центральные банки могли бы ввести прямые денежные трансферты населению в качестве инструмента денежно-кредитной политики. Особенно эффективно для сокращения неравенства было бы ограничение трансфертов нижними 80% домохозяйств по шкале доходов. «Эти трансферты не вызовут разрушительной инфляции, и мало кто сомневается в их эффективности. Единственный реальный вопрос — это почему ни одно правительство не испробовало этот способ», — замечают Блайт и Лонерган[59]. Денежные трансферты как часть более широкой системы, включая безусловный глобальный базовый доход, могли бы стать составляющей макроэкономического инструментария мирового центрального банка, то есть инструментом, способствующим сокращению глобального неравенства.

Новый глобальный общественный договор

Если рассматривать проблему под широким углом зрения, необходимо формирование и институционализация нового глобального общественного договора. Путь к справедливому и социальному мировому порядку неизбежно потребует ограничения доминирования глобальной экономической элиты. Мировой парламент может обеспечить институциональную платформу для продолжающегося процесса выработки нового соглашения между глобальной элитой и остальным населением планеты. Дэвид Роткопф справедливо писал,

что ответ не может заключаться в мире без глобальной элиты. Это действительно нереалистично. Однако необходимо найти точку равновесия. «Без уравновешивающих центров силы, которые будут представлять и в конечном итоге возведут в ранг института волю народа, все решения останутся половинчатыми», — заметил Роткопф. Он утверждал, что такое развитие в конце концов послужит фундаментальным интересам самого суперкласса. В противном случае «кризис практически неизбежен», и остается только гадать, сможет ли суперкласс «избежать участи прошлых элит, рухнувших из-за непомерной жадности, бесчувственности и близорукости»[60].

Примечания

[1] *Hardt M., Negri A.* Empire. Cambridge: Harvard University Press, 2000. P. xi, 335.

[2] United Nations Development Programme. Human Development Report 2013. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World. New York: UNDP, 2013. P. 2.

[3] *Ries T.* The globalising security environment and the EU // What ambitions for European defence in 2020? / Ed. Á. de Vasconcelos. 2nd ed. European Union Institute for Security Studies, 2009. P. 62–63, 67–68.

[4] UK Ministry of Defence. Development, Concepts and Doctrine Centre. 2007. The DCDC Global Strategic Trends Programme 2007–2036. 3rd ed. Shrivenham: DCDC. P. 80.

[5] *Naím M.* The Clash of the Middle Classes // The Huffington Post. 5 August 2011. URL: www.huffpost.com

[6] *Gorz A.* Farewell to the Working Class: An Essay on Post-Industrial Socialism. Pluto Press, 1997 [1980. P. 67.

[7] *Milanovic B.* The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality. New York: Basic Books, 2011. P. 110–111, 113, 117–118.

[8] UBS. Global Wealth Report 2023. P. 41.

[9] *Milanovic B.* Capitalism, Alone. Cambridge and London: Belknap Press of Harvard University Press, 2019. P. 212–213.

[10] *Gorz A.* Farewell to the Working Class… P. 68–69.

[11] *Standing G.* The Precariat: The New Dangerous Class. London; New York: Bloomsbury Academic, 2011; id. A Precariat Charter: From Denizens to Citizens. London; New York: Bloomsbury Academic, 2014.

[12] *Hardt M., Negri A.* Multitude: War and Democracy in the Age of Empire. New York: Penguin, 2004. P. 107, 127, 135, xiv, xv.

[13] Ibid. P. 105, xviii, 127.

[14] Ibid. P. 104.

[15] *Lotringer S.* Foreword: We, the Multitude // Virno P. A Grammar of the Multitude. Los Angeles, CA: Semiotext(e), 2004. P. 16.

[16] *Hardt M., Negri A.* Empire. P. xi, xii, 190.

[17] *Hardt M., Negri A.* Multitude… P. 171, 215, 217, 322, 324, xi.

[18] Capgemini. World Wealth Report 2023. P. 6, 9.

[19] UBS… P. 30–31.

[20] World's Billionaires List. The Richest in 2023 // Forbes Magazine. URL: www.forbes.com

[21] *Chancel L. et al.* World Inequality Report 2022 // World Inequality Lab. 2021. P. 15, 90–92.

[22] *Alvaredo F. et al.* World Inequality Report 2018 // World Inequality Lab. 2017.

[23] Oxfam. Climate Equality: A Planet for the 99%. 2023. P. xiii. См. также: Methodology Note. P. 6.

[24] *Stein B.* In Class Warfare, Guess Which Class Is Winning // The New York Times. 26 November 2006. URL: www.nytimes.com

[25] Oxfam. Inequality Inc. 2024. P. 10.

[26] *Krysmanski H. J.* 0,1% — Das Imperium der Milliardäre. Frankfurt: Westend, 2012. P. 64–65.

[27] Id. Planetarische Herrschaft // junge Welt. 2013. No. 100.

[28] *Rothkopf D.* Superclass: The Global Power Elite and the World They Are Making. London: Abacus, 2008.

[29] *Sklair L.* The Transnational Capitalist Class. Oxford, UK; Malden, MA: Blackwell, 2001. P. 5, 12, 17, 295.

[30] *Robinson W. I.* A Theory of Global Capitalism. Production, Class, and State in a Transnational World. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 2004. P. 41, 54–56.

[31] *Carroll W. K.* The Making of a Transnational Capitalist Class. Corporate Power in the 21st Century. London and New York: Zed Books, 2010.

[32] *Robinson W. I.* Global Capitalism Theory and the Emergence of Transnational Elites // Critical Sociology. 2011. No. 38 (3). P. 349–363.

[33] *Robinson W. I.* A Theory of Global Capitalism… P. 77, 88, 91, 94, 99, 100, 101, 106, 135.

[34] *Vitali S., Glattfelder J. B., Battiston S.* The network of global corporate control. PLOS One. 19 September 2011. P. 8. arXiv:1107.5728v2.

[35] *Coghlan A., Mackenzie D.* Revealed — the capitalist network that runs the world // New Scientist. 19 October 2011. No. 2835.

[36] *Leddy M. et al.* The Proliferation of Global Merger Control // Research Handbook on Global Merger Control / Eds. I. Kokkoris, N. Levy. Edward Elgar Publishing, 2023. P. 11–48.

[37] *Chen W. et al.* Rising Corporate Market Power: Emerging Policy Issues: Emerging Policy Issues // International Monetary Fund Staff Discussion Notes. 2021. No. 001. P. 7–8.

[38] См.: *Gerber D. J.* Global Competition: Law, Markets, and Globalization. Oxford; New York: Oxford University Press, 2010. Ch. 2. P. 20–54.

[39] Ibid. P. vii.

[40] *Baetge D.* Globalisierung des Wettbewerbsrechts. Eine internationale Wettbewerbsordnung zwischen Kartell- und Welthandelsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009. P. 103–104, 108, 109, 112, 467, 471, 476.

[41] *Hahn R. W., Layne-Farrar A.* Federalism in Antitrust // Harvard Journal of Law & Public Policy. 2002. No. 26 (3). P. 917.

[42] *Chancel L. et al.* World Inequality Report 2022… P. 55–56.

[43] *Alesina A., Perotti R.* Income distribution, political instability, and investment // European Economic Review. 1996. No. 40 (6). P. 1203–1228.

[44] *Gu Y., Wang Z.* Income Inequality and Global Political Polarization: The Economic Origin of Political Polarization in the World // Journal of Chinese Political Science. 2022. No. 27 (2). P. 391.

[45] *Aristotle.* Politics / Transl. B. Jowett. The Internet Classics Archive. Book Five. Part I.

[46] *Milanovic B.* The Haves and the Have-Nots… P. 161–162.

[47] *Turchin P.* End Times: Elites, Counter-Elites and the Path of Political Disintegration. New York: Penguin Press, 2023.

[48] *Galbraith J.* K. Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis. New York: Oxford University Press, 2012. P. 4.

[49] *Kumhof M.*, Rancière R. Inequality, Leverage and Crises. IMF Working Paper WP/10/268. November 2010. P. 3, 22.

[50] *Milanovic B.* The Haves and the Have-Nots… P. 196.

[51] *Piketty T., Saez E.* Table A6: Top fractiles income levels (including capital gains) in the United States.
https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Feml.berkeley.edu%2F~saez%2FTabFig2010.xls&wdOrigin=BROWSELINK

[52] *Piketty T.* Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014. P. 518–519.

[53] *Cowen T.* Capital Punishment. Why a Global Tax on Wealth Won't End Inequality // Foreign Affairs. May/June 2014.

[54] *Zucman G. A* Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals. June 2024. P. 15–17.

[55] *Engberg-Pedersen L.* Development goals post 2015: Reduce inequality. DIIS Policy Brief, Danish Institute for International Studies. March 2013. P. 4.

[56] *Milanovic B.* The Haves and the Have-Nots… P. 160.

[57] *Patomäki H.* The Great Eurozone Disaster. From Crisis to Global New Deal / Transl. J. O'Connor. London and New York: Zed Books, 2013. P. 179–181.

[58] *Standing G. A* Precariat Charter: From Denizens to Citizens. London; New York: Bloomsbury Academic, 2014. P. 321–322.

[59] *Blyth M., Lonergan E.* Print Less but Transfer More // Foreign Affairs. 2014. No. 93 (5). P. 99, 103.

[60] *Rothkopf D.* Superclass… P. 321–323.

24

Дебаты о всемирном правительстве, век энтропии и федерализм

Глобальная элита и проблема мирового правительства

Всемирный экономический форум в Давосе ежегодно публикует отчет о факторах глобального риска, основанный на опросах, проведенных среди деловой элиты. Эти опросы демонстрируют глубокую осведомленность о десятках глобальных факторов в экономической, экологической, геополитической, социальной и технологической областях. Неспособность смягчить изменение климата, постепенное разрушение социальной сплоченности и социальная поляризация или геоэкономическая конфронтация — вот лишь некоторые из них. В отношении большинства обсуждаемых рисков преобладает мнение о неэффективности существующих механизмов противодействия. Долгое время неэффективность многосторонних институтов и международного сотрудничества, а также «фиаско глобального управления» сами по себе считались факторами глобального риска, которым необходимо противостоять посредством «долгосрочного мышления»[1]. Однако все это, по-видимому, не находит выражения в конкретных действиях.

Вероятно, общее настроение внутри группы на деле ближе к тому, что Дэвид Роткопф описал, характеризуя ценностные установки глобальной элиты. Рассуждая об идее «некоего глобального органа власти», обладающего «серьезной налоговой властью», Роткопф писал, что «практически все представители суперкласса, которых мне удалось опросить, в вопросе о прогрессе в отношении реальных и эффективных институтов международного управления отвечали в диапазоне от “не при моей жизни” до “никогда”»[2]. Это связано с тем, что большинство членов элиты явно считают идею глобальной

структуры управления не только чем-то труднодостижимым, но и чем-то нежелательным, какими бы ни были стоящие перед человечеством угрозы. Демократический мировой правопорядок с конституцией, четкой структурой и разделением властей, ясными обязательными правилами и процессами принятия решений, судя по всему, воспринимается большей частью транснациональной элиты как проект, потенциально препятствующий их интересам. Из всех людей на планете именно представители суперкласса окажутся теми, кто в последнюю очередь и в наименьшей степени пострадает от провала глобального управления. У них есть возможность жить где угодно и как угодно, полностью укрывшись от экзистенциальных проблем, которые затрагивают всех остальных.

Экономист Джефф Фокс точно определил дилемму, с которой столкнулась посещающая Всемирный экономический форум мировая элита, которую он назвал «партией Давоса»: «Изыскав способ уйти от общественного договора в национальном сообществе посредством глобализации экономики, партия Давоса оказалась в тупиковой ситуации: как управлять экономикой в отсутствие легитимного мирового правительства». Проблема в том, что продвижение «свободы капитала» требует глобальных правил, тогда как демократически сформированное мировое правительство, созданное для этой цели, ее бы ограничило. «Тем самым, вакуум, образовавшийся из-за отсутствия мирового правительства, заполняется транснациональными бюрократическими сетями, стремящимися контролировать мировой рынок таким образом, чтобы максимально увеличить свободу корпоративных инвесторов»[3].

Примером могут служить трансправительственные сети «сложной взаимозависимости», описанные в том числе профессором Принстонского университета Энн-Мари Слотер (род. 1958). Она приветствовала тот факт, что эти сети «выполняют многие функции мирового правительства — законодательство, администрирование и вынесение решений — без формализации», поскольку мировое правительство «и неосуществимо, и нежелательно». «Размеры и сфера действия

такого правительства неизбежно представляли бы собой серьезную угрозу индивидуальной свободе», — писала она, повторяя аргумент, который в разных вариантах воспроизводится на протяжении вот уже более двухсот лет. «Более того, разнообразие народов, которыми предстоит управлять, делает практически невозможным представление о мировом демосе. Ни одна форма демократии в рамках нынешнего мироустройства, похоже, неспособна преодолеть эти препятствия», — заявила Слотер. По ее словам, «непосредственно избираемые законодательные собрания на региональном уровне могут, однако, играть ценную роль в мире. Аналогичные органы мирового масштаба также могут иметь будущее, хотя сейчас трудно представить себе такие структуры, которые будут восприниматься всерьез»[4]. По-видимому, эта позиция, высказанная двадцать лет назад, не претерпела изменений.

Одна из важных регулярных встреч транснационального сообщества — ежегодная конференция Бильдербергского клуба, впервые проведенная в 1954 году. В ее деятельности неизменно принимают участие более ста видных деятелей из мира финансов, бизнеса, международных организаций, политики и СМИ (в основном из США, Канады и Европы). О самих встречах известно немного, поскольку конференции не публичны, отчеты не публикуются, а участники по большей части хранят благоразумное молчание. Поэтому вокруг конференции существует множество домыслов. В 1976 году в одном из первых материалов о бильдербергских конференциях, опубликованных в Германии, утверждалось, что участники обсуждали «вопросы состояния международной финансовой системы, всемирного демонтажа и устранения таможенных барьеров, а также свободного движения капитала и рабочей силы» и, кроме того, якобы выразили пожелание создать «своего рода мировую полицию и международный парламент»[5]. Что бы ни обсуждалось на собраниях Бильдербергского клуба, это, безусловно, не создание мировой полиции или демократического мирового парламента.

То, что транснациональная элита думает о проекте мирового парламента, стало очевидным на заседании Трехсторонней комиссии в Лондоне в 2001 году. Этот орган был основан в 1973 году по инициативе ведущих участников Бильдербергского клуба, таких как банкир-миллиардер Дэвид Рокфеллер (1915–2017). Комиссия объединяет ведущих представителей академических кругов, бизнеса и политики из Северной Америки, Западной Европы и Японии. Для Уильяма Робинсона создание комиссии представляет собой маркер политизации «транснациональной буржуазии», которая в конечном итоге привела через «Вашингтонский консенсус» к программе глобальной либерализации рынков[6].

В основе одного из первых докладов Трехсторонней комиссии, опубликованного в 1975 году, лежала критика демократии. Его авторы сетовали, что «избыток демократии» и политического участия, а также сопутствующая «делегитимация власти» снижают управляемость США, стран Европы и Японии[7]. На конференции в Лондоне было достигнуто согласие, что мировой парламент — это «совершенно очевидная бессмыслица», как выразился один из участников. В частности, утверждалось, что Европейский парламент — неподходящая модель для глобального уровня; ООН — это не наднациональный проект, а правительства, конечно же, уже находятся под надзором и контролем национальных парламентов. Было прямо заявлено, что «есть (и должно быть) место для институтов, находящихся вне сферы прямого народного контроля»[8]. Джозеф Най (1937–2025), один из сопредседателей комиссии и соавтор концепции «сложной взаимозависимости», много сделал для ее популяризации, и неудивительно, что он считал, будто мировое правительство или федеральная власть на глобальном уровне — это не решение проблем управления сообществом в эпоху глобализации. «Вместо того чтобы думать об иерархическом мировом правительстве, — отметил Най, — мы должны думать о сетях управления, пересекающихся и сосуществующих с миром, формально разделенным на суверенные государства»[9].

Призрак глобального Левиафана

Критикуя рассуждения Карла Ясперса о мировом государстве, Ханна Арендт (1906–1975), чьи собственные исследования были сосредоточены на тоталитаризме, писала, что суверенное мировое государство представляло бы собой величайшую угрозу человеческой свободе. Она имела в виду суверенитет в классическом смысле, предполагающем монополию на силу. «Какую бы форму ни приняло мировое правительство с централизованной властью над всем земным шаром, — писала Арендт, — сама идея единой суверенной силы, правящей всей планетой, обладающей монополией на все средства насилия, не сдерживаемой и не контролируемой другими суверенными державами, — это не только кошмар тирании, но и конец всей политической жизни в том виде, в каком мы ее знаем»[10]. В то же время она признавала, что простое постулирование опасностей такого мирового государства — это не решение. Арендт считала, что от классической концепции суверенитета следует отказаться. В книге «О революции» она выдвинула тезис, что «в сфере человеческих дел суверенитет и тирания — это одно и то же»[11]. Как и Ясперс, она пришла к выводу, что решение лежит в *федеративном мировом порядке:* «Политически новое хрупкое единство [человечества], подкрепленное техническим господством над планетой, может быть гарантировано только в рамках всеобщих взаимных соглашений, которые в конечном итоге приведут к всемирной федеративной структуре»[12].

Переписываясь с экономистом Брайаном Капланом (род. 1971), Ник Бостром предположил, что «создание демократического мирового правительства может обеспечить лучшую защиту от возникновения тоталитарного мирового правительства, чем существующее положение вещей». Хотя мы согласны с такой точкой зрения, Каплан предупреждал, что «при установлении мирового демократического правительства возникнет по крайней мере умеренная вероятность того, что оно станет тоталитарным». По его мнению, на такой риск

идти не следует. В результате он отметил «тревожное последствие» — возможный компромисс между предотвращением глобального тоталитаризма и смягчением других факторов глобального катастрофического риска, поскольку мировое правительство может оказаться наиболее эффективным способом недопущения материализации последнего. Каплан также подчеркивал, что «преувеличенные опасения конца света» не должны служить основанием для мирового правительства. Однако, с другой стороны, он же и представил антиутопический сценарий «вечного тоталитаризма» на Земле, который, возможно, был бы «хуже вымирания»[13].

История предостерегает нас, что демократия никогда не находится в полной безопасности, но нестабильны и тоталитарные режимы. Надежные конституционные системы сдержек и противовесов и разделения властей, в частности сильный парламентский и судебный надзор в дополнение к федеративному порядку, основанному на принципе субсидиарности, выступают одними из структурных и институциональных требований глобальной демократии, которые могут помочь предотвратить скатывание к авторитаризму. Более того, как подчеркивал политолог Дэниел Дьюдни (род. 1953), профессор Университета Джонса Хопкинса, мировое правительство стало бы новым институтом, «непохожим практически ни на одно предыдущее правительство в истории человечества», поскольку оно устранило бы анархическую систему суверенных государств и, таким образом, не сталкивалось бы с внешними противниками. Дьюдни утверждает, что подобная конфигурация способствовала бы «федеративно-республиканским соглашениям» и сделала бы неактуальными некоторые предположения, лежащие в основе страха перед «тоталитарным призраком». Учитывая, что мировому правительству «не грозит межгосударственная анархия, будет отсутствовать и значимое давление в пользу иерархической централизации», писал он[14].

Чтобы оценить «риск постепенной трансформации однажды созданного глобального государства с демократическим

устройством в нечто иное», Матиас Кёниг-Аркибуджи использовал исторические данные о выживании демократии почти во всех странах мира. Так он построил статистическую модель долговечности, основанную на ряде экономических, культурных и социальных переменных. Затем он использовал эту модель для прогнозирования долговечности демократии в гипотетическом государстве, которое отражало бы ценности современного мира для каждой из переменных. Хотя Кёниг-Аркибуджи подчеркивал значительную неопределенность своего анализа, он пришел к выводу, что «вероятность того, что мировое государство останется демократическим с течением времени, аналогична вероятности для среднестатистической страны». Последнее делает это начинание жизнеспособным с точки зрения структурной организации[15].

Так или иначе, но образ глобального Левиафана часто используется как быстрый и удобный способ отмахнуться от идеи мирового государства. Нет ничего менее желанного, сказал генеральный секретарь ООН Кофи Аннан в своем докладе на Саммите тысячелетия в 2000 году, чем «образы мирового правительства, централизованных бюрократических монстров, попирающих права человека и государств»[16]. Но это война с ветряными мельницами, поскольку никто серьезно не выступает за глобальное централизованное государство. «Абсурдно представлять себе мировое правительство как форму государства, наделенную теми же характеристиками, что и суверенные, независимые и конкурирующие между собой национальные государства», — заметил федералист и политолог Лусио Леви (род. 1938)[17]. «Установилось широкое согласие в том, что любое жизнеспособное мировое государство должно иметь *федеративную* структуру», — писал Кёниг-Аркибуджи[18]. В действительности, однако, речь идет об отрицании *всякой формы всеобъемлющего иерархического порядка* на глобальном уровне. В ответ некоторые политологи, например Фолькер Риттбергер (1941–2011), рассуждают о «гетерархическом мировом управлении», имея в виду нечто среднее между анархией и иерархией. Этот термин описывает

«густую сеть институтов мирового управления, создаваемых и поддерживаемых государственными и частными субъектами для регулируемого решения транссуверенных проблем посредством горизонтальной *политической* координации и сотрудничества» (курсив авт.)[19]. «Идея централизации иерархий, — продолжал Аннан в докладе, — сама по себе представляется анахронизмом в нашем изменчивом, динамичном и тесно связанном сетевыми системами мире — устаревшим пережитком менталитета XIX века»[20].

В 2021 году Слотер стала одним из двенадцати экспертов, выбранных генеральным секретарем ООН Антониу Гутерришем для работы в группе, которой было поручено разработать «практические рекомендации, указывающие на радикальный сдвиг в нашем подходе к глобальному управлению». В отчете, представленном годом позже, группа экспертов сообщила, что ее подход основывался на предположении, что «глобальное управление должно превратиться в *менее иерархическую,* более сетевую систему» (курсив авт.). Подчеркивая важность «ориентированной на человека» многосторонней системы, которая предоставляет «значимые возможности» для охвата различных групп в дополнение к национальным государствам, группа экспертов упустила из виду фундаментальный вопрос о том, как *граждане* и избранные представители могут участвовать в процессе международного принятия решений. Напротив, эксперты подчеркнули, что «неизбежный и необходимый аспект более эффективной многосторонности» — это «прямое вовлечение» *частного сектора* в «многосторонние процессы». В этом ключевая цель различных «многосторонних платформ», которые предложила создать группа. По мнению группы экспертов, будущее глобального управления «основано не на всемирном единстве или контроле сверху вниз, а на взаимосвязанности между различными доменами, сообществами и сферами влияния»[21]. По сути, идеология «сложной взаимозависимости» и «меньшей иерархии» смещает баланс сил в глобальном управлении все дальше от граждан к транснациональным корпорациям.

Парадоксально, но такой подход порождает *большее,* а не меньшее доминирование власти сверху, что противоречит декларируемой цели.

Иерархический порядок и категория сложности

Ключевое понимание, предлагаемое историей эволюции, заключается в том, что иерархии развивались как естественный способ *управления сложностью.* Влиятельный социолог и лауреат Нобелевской премии по экономике Герберт А. Саймон (1916–2001) заметил: «Общеизвестно, что природа любит иерархии»[22]. Саймон был одним из пионеров изучения архитектуры сложных биологических, физических и социальных систем: «Эмпирически большая часть сложных систем, которые мы наблюдаем в природе, демонстрирует иерархическую структуру. Теоретически мы могли бы ожидать, что сложные системы иерархичны в мире, в котором сложность развилась из простоты. В своей динамике иерархии обладают свойством, близким к декомпозируемости, которое значительно упрощает их поведение»[23]. То, что Саймон называет декомпозируемостью, указывает на возможность того, что подсистемы могут оказаться почти независимыми и что взаимодействие элементов внутри подсистем более интенсивно, чем между ними. Однако, несмотря на это, существует упорядоченная иерархическая структура систем и их взаимодействий, а также общее управление[24].

Разновидности иерархии

Философ и писатель Артур Кёстлер (1905–1983) в книге 1967 года «Дух в машине» предложил называть составные части вложенных иерархий, встречающихся повсюду, «холонами». Этот термин призван пояснить, что элементы иерархического порядка выступают одновременно и частью, и целым. «Организмы и общества, — писал Кёстлер, — представляют собой многоуровневые иерархии полуавтономных

"подцелых", разветвляющихся на "подцелые" низшего порядка и так далее. Термин "холон" был введен для обозначения этих промежуточных сущностей, которые относительно своих подчиненных в иерархии функционируют как самостоятельные целостности; относительно вышестоящих — как зависимые части. Эта дихотомия "целостности" и "частности", автономии и зависимости, присуща концепции иерархического порядка»[25]. Чтобы подчеркнуть эту связь, для иерархий иногда используется термин «холархии».

Скепсис по отношению к иерархиям отчасти проистекает из опыта превращения их относительно высоких уровней в доминирующую или даже угнетающую силу по отношению к более низким уровням. Тоталитарные системы характеризуются монополией на власть на самом высоком уровне, а это означает, что все более низкие уровни, в принципе, низводятся до простых получателей и исполнителей приказов. Американский писатель Кен Уилбер (род. 1949), однако, подчеркивал, что «существование патологических иерархий не компрометирует иерархии в целом»[26]. В поддержку этих слов он привел различие между иерархиями господства и актуализации, выявленное исследовательницей систем и юристкой Риан Айслер (род. 1931). «Термин *иерархии господства* описывает иерархии, основанные на силе или явной, или подразумеваемой угрозе применения силы. Такие иерархии сильно отличаются от типов, обнаруживаемых в прогрессиях от низших к высшим порядкам функционирования — таких, например, как прогрессия от клеток к органам в живых организмах. Эти типы иерархий можно охарактеризовать термином *иерархии актуализации,* поскольку их функция заключается в максимальном увеличении потенциала организма», — писала Айслер в книге «Чаша и клинок»[27]. Таким образом, задача состоит в создании *планетарной иерархии актуализации,* ядро которой образуют граждане. Ключ к этому — федеративная и демократическая структура. Одним из организационных принципов функциональных отношений между социально-политическими холонами на разных уровнях, опять же, выступает принцип субсидиарности.

Принцип субсидиарности

Согласно принципу субсидиарности, задачи и полномочия государственного управления и законодательства должны быть сосредоточены на том самом низком уровне государственного управления, где они все еще могут эффективно осуществляться. Гарантируя «определенную степень независимости нижестоящего органа власти по отношению к вышестоящему», этот принцип, пожалуй, становится важнейшим в деле децентрализации и расширения полномочий органов местного самоуправления и лежит в основе организации федеративных государств[28]. Соответственно, их конституции включают правовые нормы, регулирующие распределение полномочий и административных функций между существующими уровнями государственного управления. «Федерализм подразумевает, что субъекты мирового государства сохранят важные, конституционно защищенные сферы компетенции. Мнения расходятся по кругу вопросов, входящих в область полномочий мирового государства», — поясняет Кёниг-Аркибуджи[29].

В отношении Европейского союза, самого передового наднационального образования, принцип субсидиарности закреплен в статье 5 Лиссабонского договора, которая среди прочего гласит, что «в областях, не относящихся к его исключительной компетенции, союз действует только в том случае и постольку, поскольку цели предлагаемых действий не могут быть в достаточной степени достигнуты государствами-членами как на центральном, так и на региональном и местном уровнях». Хотя в глобальном контексте этот принцип в значимых случаях управления глобальными общими благами и решения общих проблем предписывает *делегирование* полномочий от национальных государств мировому государству, это в то же время означает, что такие шаги следует осуществлять ограниченным и обоснованным порядком в рамках федеральной глобальной конституции.

Таким образом, субсидиарность играет ключевую роль в концептуализации мирового государства. Философ Кристоф Хорн (род. 1964), преподающий в Боннском университете, — один из тех экспертов, кто считает, что «многоуровневая система полномочий, основанная на принципе субсидиарности», — это «ключевое средство устранения страха, который вселяет в людей мировое государство». «Например, следует рассмотреть возможность децентрализации, организованной по уровням от мирового государства до континентальных единиц — национальных и региональных — и, наконец, до местных единиц. Т.е. большая часть текущих компетенций могла бы остаться на национальном, региональном и даже местном уровнях, причем можно было бы рассмотреть значительно более высокую степень делегирования полномочий по принятию решений небольшим единицам, чем это имеет место в современных государствах. Следовательно, структура мирового государства, далекая от необходимости огромной бюрократии, могла бы стать именно тем, что ведет к трансформации принятия политических решений в соответствии с принципами участия и демократии», — утверждает Хорн. Иными словами, мировое государство могло бы, возможно, лучше, чем любая другая структура, «путем соответствующего разделения на федеральные субгосударства и защиты меньшинств обеспечить адекватную правовую защиту групповых интересов и идентичностей»[30].

Фрагментация системы глобального управления и международного права

Система глобального управления и международного права характеризуется фрагментацией, не смягченной какими-либо формами всеобъемлющей иерархии, гармонизации, управления или координации. Последнее относится также к ООН с ее десятками программ, специализированных

агентств, комиссий, секретариатов, фондов и других структур. Слаженность и управляемость всемирной организации всегда считались недостаточными. Как сообщает Томас Г. Вайс, уже в 1969 году деятельность ООН в области развития была названа в официальной оценке «доисторическим монстром». Сорок лет спустя, по словам Вайса, этот «неуклюжий динозавр» так же мало соответствует условиям, преобладающим в XXI веке. Вайс отмечает, что трудно представить себе «лучшую конструкцию для бесполезной сложности»[31]. Группа высокого уровня ООН по глобальной устойчивости отметила в докладе, что, хотя «институциональная фрагментация может начинаться на национальном уровне, на международном уровне она носит эндемический характер». В докладе также говорится, что для достижения устойчивого развития «мы должны преодолеть наследие раздробленных институтов, созданных вокруг "силосных ям" для решения конкретных проблем»[32].

Немецкий эксперт по праву Дитер Гримм (род. 1937), бывший член Конституционного суда, дал точное описание характеристик мирового управления в отношении вопроса о переводе международного механизма публичной власти государствами на конституционную основу. «Не существует последовательной формы осуществления публичной власти мировым сообществом, — пишет он. — Вместо этого существуют отдельные, функционально специфические, публично уполномоченные органы, которые не связаны друг с другом и обладают лишь специальными полномочиями. Их правовые основы также специфичны и не складываются в систематический и последовательный мировой правовой порядок. Нынешний преобладающий мировой порядок скорее напоминает средневековое мироустройство с его широко разбросанными формами специальных полномочий, делегированных независимым носителям власти, которые аналогичным образом не складывались в основу конституционного порядка»[33].

Фрагментация международной системы государств отражается в системе международного права. В 2000 году австрийский эксперт по международному праву Герхард Хафнер (род. 1943), выступая с важным докладом по заказу Комиссии международного права ООН, предостерегал от его растущей фрагментации. Современное «международное право тождественно не однородному правовому порядку, а главным образом различным фрагментарным системам, что вызывает общую неупорядоченность», сообщил он, говоря о «распаде правового порядка». Среди причин создавшейся ситуации Хафнер назвал специализацию в различных автономных правовых режимах, различные структуры норм, параллельные или конкурирующие правила в пределах одной области права, распространение международного права на новые области и пересекающиеся, и противоречивые подсистемы вторичного права. Но первой и, возможно, самой важной причиной, выявленной Хафнером, в то время членом Комиссии международного права, было *отсутствие централизованных органов.* «Фрагментация проистекает из природы международного права как закона координации, а не подчинения, а также из отсутствия централизованных институтов, которые обеспечивали бы однородность и соответствие правовых норм», — писал он[34].

Для Томера Броуде, специалиста по международному праву, преподающего в Иерусалиме, проблемы фрагментации норм и фрагментации полномочий — это «альфа и омега сложной ткани международного права». Цель нормативной интеграции, писал он, имеет «политическое значение для всей структуры власти и управления международной системы», поскольку требует «большей централизации и (или) гармонизации полномочий»[35]. Но термин «фрагментация» не следует понимать здесь как развал некогда единой и связной системы. По своей природе международное право всегда было фрагментарным, причем вполне умышленно. Создание иерархий «активно и намеренно предотвращается» и даже встречает «жесткое сопротивление», отметил Рахьюн Э. Ким,

доцент кафедры глобального экологического управления Утрехтского университета, в статье, написанной совместно с четырьмя соавторами. Одна из причин — «важное политическое последствие» этой неиерархической архитектуры, которая характеризуется «условиями сложности, неопределенности и непредсказуемости», а именно тем, что «могущественные государства могут воспользоваться "хаотичными" ситуациями, чтобы употребить власть и получить больше рычагов воздействия на результаты глобального управления за счет менее сильных». Другими словами, отсутствие согласованности и иерархии служит их интересам.

Ввиду множества перспективных предложений по лучшей систематизации, централизации и расстановке приоритетов, ни одно из которых не было реализовано за последние четыре десятилетия, исследователи утверждают, что не только крупные державы, такие как Китай и США, но и «многие субъекты внутри этой архитектуры заинтересованы в сохранении статус-кво», каким бы неэффективным он ни был. Все упомянутые предложения значительно ниже порога «видения единого глобального конституционного государства с глобальной законодательной, исполнительной и судебной властью», которое, по мнению Кима и его коллег, представляет собой, «возможно, самый крайний пример иерархии в международной системе»[36]. Однако нельзя исключить, что это также самый эффективный и демократичный вариант развития.

Одной из проблем в международном договорном праве в условиях фрагментации становится «откладывание проблем». Это происходит, когда межправительственный договор заключается для решения одной проблемы, но побочным эффектом становится создание новых. По словам Райана Кима, эксперта в области договорного права, договоры «часто движимы собственными интересами, то есть они конкурируют друг с другом для достижения собственных узко определенных целей». При этом теряется общая картина. Наглядным примером служит политика в отношении биотоплива: «Из-за стимулов, предоставляемых Конвенцией ООН об

изменении климата для достижения углеродной нейтральности, некоторые страны вырубили леса и посадили служащие источником биотоплива культуры, такие как масличная пальма. Хотя эти культуры по мере роста удаляют углекислый газ из воздуха, они также приводят к потере биоразнообразия, нехватке воды и имеют негативные последствия для жизнеобеспечения местных общин»[37].

Ясное, общедоступное право и мировой парламент

Специалист по международному праву Уилфред Дженкс (1909–1973), впоследствии генеральный директор МОТ, еще в 1953 году отмечал, что «в отсутствие всемирного законодательного органа с общим мандатом правотворческие договоры имеют тенденцию развиваться в рамках исторических, функциональных и региональных групп, обособленных друг от друга, причем их взаимоотношения в некотором смысле аналогичны взаимоотношениям отдельных систем внутригосударственного права»[38]. Именно мировой законодательный орган должен стать отправной точкой и центром последовательной и гармонизированной мировой правовой системы, способной установить четкие и общеобязательные иерархии норм и правил приоритетности. С точки зрения первичного конституционного права и вторичного или делегированного законодательства иерархия необходима. Важнейшим базовым принципом выступает здесь примат мирового права над международным правом. Поэтому в областях, регулируемых мировым правом, оно должно предусматривать непосредственную интервенцию в сферу международного права. Это потребует объединения в мировом законодательном органе ранее разрозненных и разнородных процессов политического регулирования в рамках сетевого управления и международных институтов, а также применения ко всем этим процессам системы глобального политического балансирования, установления преференций и приоритетов. Таков должен

быть результат парламентского законодательного процесса, основанного на обсуждении и разработке законопроектов в специализированных комитетах, которые взаимодействуют друг с другом и наконец выносят проект постановления на пленарное заседание.

Используя терминологию Энн-Мари Слотер, можно говорить о мировом парламенте, ответственном за «агрегацию» существующих, но разрозненных элементов в целостный мировой порядок. С высот исторической науки Чарльз Майер из Гарвардского университета критиковал концепцию управления как «утопию академической административной элиты» и делал на этом акцент в связи с отсутствием механизмов государственного контроля: «Концепция управления, которая пользовалась такой популярностью в конце XX века и которая по сей день вызывает интерес у социологов и фондов, была и остается свидетельством надежды на правительство без "государственности", как будто политика в будущем может быть освобождена от задач сбора различных мнений и предпочтений и окончательного выбора одного или другого и вместо этого сможет функционировать посредством консенсуса и силы рациональных дебатов»[39].

Запутанность мира и «век энтропии»

В политическом плане мировой порядок также характеризуется запутанностью и сложностью. Сэмюэл Хантингтон (1927–2008) писал в 1999 году, что мировая политика «прошла путь от биполярной системы времен холодной войны через однополярный период, яркой иллюстрацией которого стала война в Персидском заливе, и сейчас переживает одно или два однополярных десятилетия, прежде чем вступить в действительно многополярный XXI век»[40]. Ричард Хаасс (род. 1951), президент Совета по международным отношениям (Council on Foreign Relations), десять лет спустя отмечал, что придется *полностью отказаться* от концепции геополитической полярности как основной «объяснительной»

модели мирового порядка. На первый взгляд, по словам Хааса, мир может показаться многополярным с важнейшими державами: Китаем, ЕС, Индией, Японией, Россией и США. Однако в действительности существует гораздо больше центров силы, некоторые из которых даже не относятся к национальным государствам.

Власть и доминирование государств подвергаются сомнению в ходе глобализации со стороны региональных и глобальных правительственных организаций, а также множества НПО и компаний. «Главной характеристикой международных отношений XXI века становится бесполярность», — писал Хаас. По его словам, это «мир, в котором доминируют не одно, два или даже несколько государств, а десятки акторов, обладающих и использующих различные виды власти». Если предоставить этот «бесполярный мир» самому себе, со временем он станет еще более хаотичным[41]. Как замечал Хаас, пандемия COVID-19 не изменила направление развития мира, а, скорее, ускорила его. Пандемия, как никогда ранее, выявила характеристики международной обстановки, включая ослабление американского лидерства и глобального сотрудничества, разногласия между великими державами и провал глобальных организаций[42].

Политолог Ян Бреммер, основатель консалтинговой компании Eurasia Group, говорит о «мире G-Zero», рассуждая об исчезновении каждого отдельного государства или даже группы государств, способных обеспечить эффективное лидерство в международной системе. «Кто возглавит мир?» — риторически вопрошает он и тут же дает ответ: «Никто». Ни «Большая семерка», ни «Большая двадцатка», ни какой-либо другой форум[43]. По мнению Стюарта Патрика (род. 1966) из Совета по международным отношениям, «современную эпоху по-настоящему характеризует не отсутствие многосторонности, а ее поразительное разнообразие». В мире «Большой двадцатки», как считает Патрик, коллективные действия «больше не сосредоточены исключительно или даже в первую очередь на ООН и других универсальных договорных

институтах, ни даже на одном высшем форуме, таком как "Большая двадцатка". Вместо этого правительства стали действовать на многих площадках одновременно, участвуя в ошеломляющем множестве сетей и партнерств, занимающихся конкретными вопросами, чей состав варьируется в зависимости от ситуативных интересов, общих ценностей и соответствующих возможностей»[44].

Американский политолог Рэндалл Л. Швеллер (род. 1958) считает, что мировой порядок вступает в «эпоху энтропии». Однако, в отличие от Стюарта Патрика, он не видит ничего положительного в мультилатерализме à la carte и разрозненном сетевом управлении: «То, что некоторые называют глобальным управлением, не более чем миска спагетти из конфликтующих соглашений, заключенных внутри и между примерно тридцатью тысячами международных организаций различной значимости». Практически невозможно выяснить, где на деле лежит международная ответственность за ту или иную проблему. Причина, по словам Швеллера, заключается в том, что в результате растущей энтропии в мире нет центральной международной власти. «Никто не будет знать, где находится международная власть, потому что она нигде не будет находиться, а без власти не может быть управления», — отмечает Швеллер. Он сетует, что «лабиринтообразная система глобального управления сложнее, чем большинство проблем, которые она призвана решать»[45]. Как давно заметил Дирк Месснер, «нельзя упускать из виду, что архитектура глобального управления сама по себе может стать глобальной проблемой ввиду своей сложности». Это время, несомненно, уже наступило[46].

Энтропия и упадок мировой цивилизации?

Нынешняя система «гетерархического» мирового управления крайне неэффективна и непроизводительна. Она лишь усложняет, а не направляет или упрощает мировую систему. Такой ход событий может привести к энтропийному

упадку, как писала американский футуролог Хейзел Хендерсон (1933–2022) в 1978 году, исследуя индустриальные общества. Она считала, что в результате возрастающей сложности индустриальные общества могут в какой-то момент достичь «энтропийного состояния»: «Энтропийное состояние — это общество, находящееся на стадии, когда сложность и взаимозависимость достигли точки, в которой генерируемые транзакционные издержки равны или превышают производительные возможности общества. Аналогично явлению, протекающему в физических системах, общество постепенно сходит на нет, теряя собственный вес и сложность». По мнению Хендерсон, это связано с тем, что непроизводительные издержки социального управления и координации, а также издержки возникающих внешних эффектов становятся слишком велики: «Мы, похоже, не желаем смириться с тем фактом, что каждое увеличение порядка величины технологического мастерства и управленческого контроля требует и неизбежно ведет к сопутствующему увеличению порядка величины государственной координации и контроля»[47].

Этот аргумент применим к мировой цивилизации в целом. Во влиятельном исследовании «Крах сложных обществ» американский антрополог и историк Джозеф Тейнтер (род. 1949) также пришел к выводу, что рост сложности влечет за собой фундаментальную проблему. Согласно его анализу, сама природа человеческих обществ такова, что решение проблем неизбежно приводит к росту социально-политической сложности. Это обусловлено кумулятивным расширением бюрократии и организационных структур или, возможно, постоянно растущей социальной и иерархической дифференциацией. Последнее, в свою очередь, порождает растущее бремя издержек и налогов для производительного населения. Экономические выгоды, сопутствующие росту сложности, неуклонно уменьшаются и, достигнув определенной точки социального развития, могут стать отрицательными. Это означает, что достигнуто, согласно Хендерсон, «состояние энтропии».

В этом случае, по мнению Тейнтера, социально-политическая дезинтеграция, несмотря на катастрофические последствия, экономически объяснима и даже неизбежна, если не будут задействованы новые источники роста производительности. Коллапс цивилизации будет заключаться в вынужденном возврате к менее сложным организационным стадиям. Тейнтер подчеркивает в своем исследовании, что в преобладающих условиях сложной мировой цивилизации изолированный коллапс одного общества более невозможен. Коллапс может иметь только глобальные масштабы: «Мировая цивилизация распадется как единое целое». Тейнтер опасается, что современная мировая цивилизация, как и более ранние погибшие общества, не обладает потенциалом для решения своих проблем. «Если мы уйдем от опасности ядерного уничтожения, если мы возьмем под контроль загрязнение окружающей среды и рост населения и сумеем избежать истощения ресурсов, будет ли наша судьба предопределена высокими затратами и низкой предельной доходностью, которые потребуются для этих глобальных проектов?» — вопрошает автор[48].

Всемирный федерализм как средство уменьшения сложности

Однако возникает вопрос, будут ли эти издержки действительно столь непомерными на более высоком социально-политическом уровне организации, то есть на уровне структур мировых государств, или же они окажутся ниже, чем сегодня. Одной из важных целей глобальной программы интеграции, которая будет сопровождать мировой парламент, выступает гармонизация, реорганизация и дефрагментация сегодняшней системы глобального управления в рамках демократической структуры мирового государства. Мировой федеративный порядок с глобальной законодательной системой способствовал бы *снижению сложности и снижению транзакционных издержек.* Он представляет собой иерархическую консолидацию цивилизационного процесса на *более*

высоком системном уровне. Причина, по которой мировая цивилизация грозит достичь «энтропийного состояния», заключается в том, что нынешняя межгосударственная система по самой своей природе *не может* обеспечить эффективные глобальные решения проблем с низкими транзакционными издержками. Фрагментированная «гетерархическая» структура глобального управления, основанная на парадигме национального суверенитета без какого-либо центрального контроля и власти, изначально неспособна на это.

Среди примеров транзакционных издержек, также снижающих производительность, — огромные расходы на военные нужды и вооружения, не в последнюю очередь вызванные дисфункциональной структурой системы. Это обусловлено тем, что, несмотря на поступательный рост социальных слоев, миру до сих пор не удалось полностью выйти за рамки анархизма. Создание глобального миропорядка, описанного в этой книге, позволило бы в значительной степени избежать подобных затрат. Рост неравенства в сочетании с растущим накоплением капитала сверхбогатыми (процесс, поддерживаемый системой) представляет собой дополнительную иллюстрацию того, как производительные силы сдерживаются без возможности эффективной центральной компенсирующей политики.

Мировое государство как табуированное понятие

Немногие готовы открыто говорить о необходимости учреждения мировых государственных структур. От представителей научных кругов и других экспертов нередко приходится слышать, что, хотя они и считают идею мирового парламента интересной и в принципе ее поддерживают, в публичном поле они не готовы ее обсуждать, не желая рисковать репутацией и подвергаться критике. Горизонт дебатов о форме мирового управления резко сузился. В программной речи, посвященной пятидесятилетию Ассоциации международных исследований (International Studies Association),

политолог Томас Г. Вайс отметил, что «идея мирового правительства табуирована в трезвых и разумных дискуссиях о мировых делах и, безусловно, отсутствует в учебных аудиториях». В резких выражениях он посетовал на «крайнее убожество нашего современного мышления». После Второй мировой войны, по его мнению, активное обсуждение этого вопроса стало частью мейнстрима, однако «в настоящее время мировое федеральное правительство или его элементы не только воспринимаются как устаревшие, но и, как правило, считаются уделом сумасшедших». Вайс напомнил слушателям, что даже такие реалисты, как Ганс Моргентау (1904–1980) и Рейнхольд Нибур, считали мировое государство «логически необходимым»[49]. В книге 2011 года «Реалистическое обоснование глобальной реформы» политолог Уильям Э. Шойерман (род. 1965) изложил аргументацию о существовании «важного программного пересечения» между ведущими представителями реалистической школы международных отношений и мирового федерализма[50].

Неустойчивая парадигма межправительственных отношений

Представители преобладающей тенденции в современных школах мысли и политических кругах, увы, довольствуются описанием существующего положения вещей. Национальное государство и связанная с ним идея суверенитета остаются стержнем господствующего дискурса. Концепцию мирового управления, которое мыслится только в контексте межправительственного взаимодействия, можно классифицировать в соответствии с теорией научных революций Томаса С. Куна (1922–1996) как классическую парадигму. Отклонения от парадигмы не осознаются, не признаются и нежелательны для традиционных школ. Поэтому долгосрочные размышления об альтернативных способах организации мирового управления не представляют интереса. «Дело не в отсутствии диагноза; необходимо объяснить робость по отношению к

перспективе, которая открыла бы путь, каким бы трудным он ни был, к транснациональной мировой внутренней политике», — писал Юрген Хабермас, имея в виду социальные науки. И далее: «Социологическая дисциплина, которая почти всегда рассматривает "общество" как единицу, определяемую национальным государством, то есть как национальное общество, столкнется с серьезными концептуальными трудностями при работе с таким слабо структурированным образованием, как "мировое общество"»[51].

Возможно, верно, что «гетерархическая модель», как писали Фолькер Риттбергер и его коллеги, «наилучшим образом подходит для объяснения многих эмпирически наблюдаемых форм мирового управления»[52]. Однако доминирующая парадигматическая система будет испытывать трудности в распознавании и объяснении характерных процессов формирования мирового государства. Хотя Риттбергер считал мировое государство маловероятным результатом социально-эволюционного процесса и в любом случае выступал против него, сам он писал в 1973 году, что «модель мирового государства должна быть подвергнута предварительной эмпирической проверке как минимум в меру существования или отсутствия в современной мировой политике различимых тенденций, указывающих на возможное создание мирового государства»[53].

В знаменитом труде «О процессе цивилизации», впервые опубликованном в 1939 году, а затем в виде переработанного издания в 1969 году, Норберт Элиас изложил долгосрочную перспективу развития структур личности и общества в Европе примерно с VIII века. Описанные в книге «силы социального переплетения», которые с момента «крайнего феодального распада» оказывали давление в пользу интеграции все более крупных социально-политических объединений, рассматриваются как действующие и поныне, охватывая систему взаимозависимости на «всей обитаемой земле». «Конкуренция между государствами, — писал Элиас, — учитывая давление со стороны социальной структуры, может быть разрешена

только после того, как в результате долгой серии насильственных или ненасильственных проб силы будет установлена монополия на силу и централизованная организация для более крупных владений, внутри которых многие из относительно мелких "государств" смогут объединиться в более сбалансированное единство». Хотя невозможно было предвидеть появление «более крупных гегемонических единиц» в конкретных временных рамках, направление процессов переплетения было ясным: создание «мировой монополии на физическую силу» и «единого центрального политического института» для всей Земли[54]. Говоря о долгосрочных процессах формирования государств, Элиас сетовал на то, что это, очевидно, «процессы развития такой длительности, что они выходят за рамки современного социологического воображения, сосредоточенного на более краткосрочных перспективах»[55]. В этом отношении мало что изменилось.

Тем не менее ввиду все более очевидных неудач глобального управления продолжают расти сомнения относительно адекватности доминирующей точки зрения. Уместно вспомнить модель парадигматического кризиса, описанную философом науки Томасом С. Куном: «Политические революции начинаются с растущего ощущения, часто ограниченного политическим сообществом, что существующие институты перестали адекватно решать проблемы, создаваемые средой, которую эти институты отчасти и породили. Подобным образом научные революции нередко начинаются с растущего ощущения, опять же часто ограниченного некими кругами научного сообщества, что существующая парадигма перестала адекватно функционировать в исследовании того аспекта природы, к которому она сама ранее вела. Как в политическом, так и в научном развитии ощущение сбоя, способного привести к кризису, выступает предпосылкой революции»[56].

В рассматриваемом случае современное международное право и существующий Вестфальский международный порядок, без сомнения, суть производное идеи суверенного национального государства, идеи, которая продолжает

служить дискурсивной парадигмой. Эта парадигма перестала удовлетворять задачам понимания мирового порядка или направления его возможного развития. Кроме того, неспособность Вестфальского порядка решать глобальные проблемы навлекает на него все более резкую критику. В своей последней, посмертно опубликованной в 1999 году статье британский социолог Сьюзен Стрейндж (1923–1998) использовала лаконичный термин «Вестфальская система фиаско». «Мы должны избегать и противостоять государственному центризму, присущему анализу традиционных международных отношений», — писала она. И далее: «Короче говоря, наша задача состоит не в том, чтобы защищать или оправдывать Вестфальскую систему»[57].

Привычные доводы реакционеров

Однако проблема, судя по всему, носит не только академический или интеллектуальный характер. Было бы ошибкой полагать, что дебаты о форме, которую должно принять мировое управление, ведутся в полном отрыве от групп интересов. Напротив, эти дебаты выявляют отчетливые черты своего рода гегемонистского дискурса. Конечно, нельзя назвать простым совпадением то, что парадигму межправительственного взаимодействия, понятия многостороннего и сетевого управления, а также фикцию суверенитета национального государства наиболее рьяно отстаивают именно представители транснациональной элиты. Риторика, направленная против идеи мировой демократии, в конечном счете должна создать видимость безальтернативности нынешней системы и состояния мирового управления. Это часто сопровождается обращением к тезисам об извращенности и опасности. Страх перед предполагаемой опасностью тиранического мирового государства, таким образом, распространяется на *любую* форму, которую может принять мировое государство. Демократическое федеративное мировое государство, согласно этой аргументации, может быть благородной целью,

но оно всегда таит в себе возможность вырождения в тиранию, которая представляла бы собой *гораздо большую угрозу* демократии и свободе, чем существовавшие ранее системы.

Как показал социолог Альберт О. Хиршман (1915–2012), эта линия аргументации — тезисы об извращенности и опасности — относится к «основным полемическим позициям или маневрам, которые, вероятно, будут использовать разоблачители и ниспровергатели "прогрессивной" политики и идейные движения». По мнению Хиршмана, подобная реакционная риторика использовалась с XIX века для противодействия индивидуальным правам человека, всеобщему избирательному праву и демократии, а также развитию государства всеобщего благосостояния. Теперь она направлена против глобализации этих с трудом завоеванных достижений посредством демократического мирового государства. В книге «Риторика реакции» Хиршман рассмотрел типичные риторические приемы реакционной аргументации. «Согласно тезису *извращенности,* — пишет он, — любое целенаправленное действие по улучшению какой-либо черты политического, социального или экономического порядка лишь усугубляет состояние, которое требуется исправить. Согласно тезису *тщетности,* попытки социальной трансформации будут тщетными и просто не смогут "оставить след". Наконец, согласно тезису об *опасности,* цена предлагаемых изменений или реформ слишком высока, поскольку они ставят под угрозу некие предыдущие ценные достижения»[58]. Тот факт, что сотни миллионов людей, если не большинство населения мира, *уже сейчас* подвергаются структурному насилию, встроенному в глобальную систему, и что провал глобального управления ставит под угрозу существующий уровень мировой цивилизации, при этой аргументации просто игнорируется.

Концепция структурного насилия была введена Йоханом Галтунгом. Согласно Галтунгу, структурное насилие — это насилие, которое нельзя приписать напрямую одному субъекту и которое в силу факта постоянного присутствия

и «безмолвности» часто не осознается как таковое даже его жертвами. Это насилие, резюмировал Галтунг, «встроено в систему и выражается в неравных властных отношениях и, следовательно, в неравных жизненных шансах». Когда «люди голодают в то время, когда этого объективно можно было бы избежать, тогда совершается насилие независимо от наличия четкого субъектно-объектного отношения», отмечал он. Условие возникновения структурного насилия, по Галтунгу, это социальная несправедливость и, в частности, неравное распределение власти[59]. Демократическое мировое государство и мировой парламент призваны служить цели устранения *существующего мирового варварства.*

Примечания

[1] World Economic Forum. Global Risks Report 2023. P. 12; id. Global Risks 2014. P. 9.

[2] *Rothkopf D.* Superclass: The Global Power Elite and the World They Are Making. London: Abacus, 2008. P. 497.

[3] *Faux J.* The Global Class War. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2006. P. 169–170.

[4] *Slaughter A.-M.* A new world order. Princeton University Press, 2004. P. 4, 8, 124.

[5] *Wagner H.* Internationale Hochfinanz im Zwielicht: Der unheimliche Kreis um Prinz Bernhard // Quick. No. 9. February 1976. P. 27.

[6] *Robinson W. I.* A Theory of Global Capitalism. Production, Class, and State in a Transnational World. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 2004. P. 113–114.

[7] *Crozier M., Huntington S. P., Watanuki J.* The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York University Press, 1975. P. 113, 161–163.

[8] *Nye J. S. et al.* The «Democracy Deficit» in the Global Economy: Enhancing the Legitimacy and Accountability of Global Institutions. Report to the Trilateral Commission, The Triangle Papers. Washington; Paris; Tokyo: Trilateral Commission, 2003. Vol. 57. P. 33–35, 37.

[9] *Nye J. S.* The Paradox of American Power. Oxford; New York et al: Oxford University Press, 2002. P. 104–105.

[10] *Arendt H.* Men in Dark Times. San Diego; New York; London: Harcourt Brace & Company, 1995. P. 81–82.

[11] Id. On Revolution. London: Penguin Books, 1965.

[12] Id. Men in Dark Times. P. 93.

[13] *Caplan B.* The Totalitarian Threat // Global Catastrophic Risks / Eds. N. Bostrom, M. M. Cirkovic. 1st ed. Oxford; New York: Oxford University Press, 2008. P. 512 (fn. 3), 514, 517.

[14] *Deudney D.* Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village. Princeton University Press, 2007. P. 276–277.

[15] *Koenig-Archibugi M.* The Universal Republic... P. 61.

[16] *Annan K.* We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century. Report of the Secretary-General. A/54/2000. New York: United Nations, 2000. Para. 42. P. 7.

[17] The democratization of international institutions: first international democracy report / Eds. L. Levi, G. Finizio, N. Vallinoto. Milton Park et al.: Routledge, 2014. P. 20.

[18] *Koenig-Archibugi M.* The Universal Republic… P. 37.

[19] *Rittberger V., Kruck A., Romund A.* Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. P. 315.

[20] *Annan K.* We the Peoples… Para. 42. P. 7.

[21] High-Level Advisory Board on Effective Multilateralism (HLAB). A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future. New York: United Nations University, 2023. P. 4, 6, 13, 18, 61.

[22] *Simon H. A.* The Organization of Complex Systems // Hierarchy Theory. The Challenge of Complex Systems / Ed. H. H. Pattee. New York: George Braziller, 1973. P. 5.

[23] Id. The Architecture of Complexity // Proceedings of the American Philosophical Society. 1962. No. 106 (6). P. 481–482.

[24] Id. Near decomposability and the speed of evolution // Industrial and corporate change. 2002. No. 11 (3). P. 595–596.

[25] *Koestler A.* The Ghost in the Machine. London: Pan Books, 1967. P. 76.

[26] *Wilber K.* Sex, Ecology, Spirituality: The Spirit of Evolution. 2nd ed. rev. Boston, MA: Shambhala, 2000. P. 30.

[27] Цит из: ibid. P. 30–31; см. также: *Eisler R.* The Chalice and the Blade. San Francisco: Harper, 1987. P. 205.

[28] European Parliament. The Principle of Subsidiarity. Fact Sheets on the European Union. 2022. URL: www.europarl.europa.eu

[29] *Koenig-Archibugi M.* The Universal Republic…

[30] *Horn C.* Philosophische Argumente für einen Weltstaat // Allgemeine Zeitschrift für Philosophie. 1996. No. 21. P. 244.

[31] *Weiss T. G.* What Happened to the Idea of World Government? // International Studies Quarterly. 2009. No. 53. P. 255.

[32] Resilient people, resilient planet: a future worth choosing. Report of the High-level Panel of the Secretary-General on Global Sustainability / Ed. United Nations High-level Panel on Global Sustainability. March 2012. A/66/700. P. 8, 74.

[33] *Grimm D.* Transnationale Macht — konstitutionalisierbar? // Vernunft oder Macht: zum Verhältnis von Philosophie und Politik / Ed. O. Höffe. Tübingen: Francke, 2006. P. 168.

[34] *Hafner G.* Risks Ensuing from Fragmentation of International Law // Report of the International Law Commission on the work of its fifty-second session, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth session, suppl. 2000. No. 10, A/55/10. P. 143, 145, 147.

[35] *Broude T.* Fragmentation(s) of International Law: On Normative Integration as Authority Allocation // The Shifting Allocation of Authority in International Law / Eds. T. Broude, Y. Shany. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2008. P. 104, 110.

[36] *Kim R. E., Asselt H. van, Kotzé L. J., Vijge M. J., Biermann F.* Hierarchization // Architectures of Earth System Governance: Institutional Complexity and Structural Transformation / Eds. F. Biermann, R. E. Kim. Cambridge University Press, 2020. P. 275, 277, 290.

[37] Passing the Buck: Getting to the Bottom of Environmental Problem Shifting. Utrecht University. 5 October 2022. URL: www.uu.nl

[38] *Jenks C. W.* The Conflict of Law-Making Treaties. British Yearbook of Int. Law. 1953. No. 30. P. 403.

[39] *Maier C. S.* Leviathan 2.0: Die Erfindung moderner Staatlichkeit // Geschichte der Welt 1870–1945: Weltmärkte und Weltkriege / Eds. A. Iriye, J. Osterhammel. München: Beck, 2012. P. 285.

[40] *Huntington S. P.* The Lonely Superpower // Foreign Affairs. 1999. No. 78 (2). P. 37.

[41] *Haass R. N.* The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance // Foreign Affairs. 2008. No. 87 (3). P. 44–56.

[42] Id. The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It // Foreign Affairs. 7 April 2020.

[43] *Bremmer I.* Every Nation for Itself: Winners and Losers in a G-Zero World. London: Portfolio Penguin, 2012. P. 4.

[44] *Patrick S.* The Unruled World // Foreign Affairs. 2014. No. 93 (1). P. 62.

[45] *Schweller R. L.* Maxwell's Demon and the Golden Apple: Global Discord in the New Millennium. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 2014. P. 118, 123.

[46] *Messner D.* Architektur der Weltordnung // Internationale Politik. November 1998. P. 23.

[47] *Henderson H.* Creating Alternative Futures. The End of Economics. West Hartford, CT: Kumarian Press, 1996. P. 83–84.

[48] *Tainter J. A.* The Collapse of Complex Societies. Cambridge University Press, 1988. P. 213; см. также: p. 118, 123, 127, 195.

[49] *Weiss T. G.* What Happened to the Idea of World Government? P. 261–263.

[50] *Scheuerman W. E.* The realist case for global reform. Cambridge: Polity Press, 2011.

[51] *Habermas J.* Jenseits des Nationalstaats? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung // Politik der Globalisierung / Ed. U. Beck. Frankfurt: Suhrkamp, 1998. P. 79.

[52] *Rittberger V., Kruck A., Romund A.* Grundzüge der Weltpolitik… P. 711.

[53] *Rittberger V.* Evolution and International Organization. Toward a New Level of Sociopolitical Integration. Den Haag: Nijhoff, 1973. P. 47.

[54] *Elias N.* The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations / Transl. E. Jephcott. Rev. ed. Oxford and Malden, MA: Blackwell, 2000. P. 436–438, 446.

[55] Id. What Is Sociology. Rev. ed. New York: Columbia University Press, 1984.

[56] *Kuhn T. S.* The Structure of Scientific Revolutions. 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1970. P. 92.

[57] *Strange S.* The Westfailure System // Review of International Studies. 1999. No. 25 (3). P. 345–354.

[58] *Hirschman A. O.* The Rhetoric of Reaction. Cambridge; London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1991. P. 6–7.

[59] *Galtung J.* Strukturelle Gewalt. Reinbek: Rowohlt, 1975. P. 12–13, 19.

25

Третья демократическая трансформация и глобальный дефицит демократии

«Вчитываясь в страницы истории, — писал Алексис де Токвиль (1805–1859) во введении к своему знаменитому труду «Демократия в Америке» (1835 г.), — мы едва ли встретим хоть одно великое событие за последние семьсот лет, которое не послужило на пользу равенству». Перед его глазами представала длинная дуга истории, прослеживающая непрерывное угасание аристократии и возвышение буржуазии, — от Крестовых походов через Реформацию к революциям XVIII века. Токвиль писал, что этому процессу способствовало изобретение огнестрельного оружия и книгопечатания, а также развитие образования, науки и литературы — так происходит, по его словам, «великая демократическая революция»[1]. В ту пору она только начиналась.

Волны демократизации

Распространение в мире демократии и связанных с ней гражданских и политических прав представляет собой одну из важнейших политических тенденций последних двух столетий. Указанный период можно разделить на исторические волны демократизации, как это впервые предложил американский политолог Сэмюэл Хантингтон. Волна демократизации означает, что за определенный период значительно больше недемократических государств стали демократиями, чем наоборот. При рассмотрении попыток отразить такие события важно иметь в виду, что оценка демократии в той или иной стране часто определяется субъективными суждениями, начиная с выбора показателей.

Однако избранный метод не влияет на общую картину. Первая волна, выделенная Хантингтоном, началась в 1828 году

и продолжалась примерно до 1926 года. Этот вектор развития берет начало в Американской и Французской революциях и включает постепенное расширение избирательного права и подчинение исполнительной власти парламенту. По данным Хантингтона, за сто лет так называемой первой волны более 30 стран установили хотя бы минимальный уровень демократических институтов[2]. Используя данные и определения исследовательской программы Polity, можно заключить, что к концу первой волны, в 1926 году, 21 страна, или 30% всех обследованных государств, была квалифицирована как демократия[3]. В то время в этих странах проживало около 17% населения мира[4].

После неудач 1920-х и 1930-х годов, примерно с 1943 по 1962 год, прошла вторая волна демократизации. К концу этой волны 35 стран, проанализированных по программе Polity, или треть от растущего общего числа государств, в которых проживало 36% населения всего мира, были классифицированы как демократии. После известного периода неудач, следуя классификации Хантингтона, с «революции гвоздик» в Португалии в 1974 году началась третья волна демократизации. Другие исследователи датируют начало третьей волны 1987 годом, поскольку, по их мнению, движения к большей и меньшей демократии среди государств ранее уравновешивали друг друга[5].

Так или иначе, с 1989 года, то есть начиная с реформ в Советском Союзе, мирных революций в Восточной Европе и после окончания холодной войны, демократизация получила беспрецедентный импульс во всем мире. В период с 1974 по 1989 год число демократий, подсчитанных программой Polity, выросло с 34 до 49, что представляло собой увеличение с 25 до 35%. Всего за следующие три года, к 1992 году, это число взлетело до 75, что составило 47% всех государств. С этого времени впервые в истории более половины населения мира стало жить в условиях демократии. Третья волна достигла предположительной высшей точки в 2006 году, когда Polity насчитала 95 демократий по всему миру, или 57% всех

государств. По последним данным Polity, количество демократий в период с 2006 по 2015 год колебалось от 92 до 96, а затем, в 2018 году, возросло до исторического максимума в 99, или 59% от всех проанализированных государств[6].

Коренной пересмотр демократии?

Базирующаяся в Вашингтоне неправительственная организация Freedom House ежегодно оценивает состояние гражданских и политических прав в мире. В 2006 году организация сообщила о самом высоком числе свободных стран и выборных демократий с момента начала оценок в 1974 году — 90 и 123 соответственно. В 2013 и 2014 годах число свободных стран достигло 90 после периода небольшого спада, а количество выборных демократий увеличилось до пикового значения в 125. Снижение числа выборных демократий с 123 до 116 в отчете за 2018 год было связано с введением более строгих критериев. В 2023 году число свободных стран, по версии Freedom House, сократилось до 84, а выборных демократий — до 110. Двумя годами ранее рейтинг крупнейшей в мире демократии, Индии, был снижен до «частично свободный». По состоянию на 2024 год, согласно Freedom House, снижение совокупного показателя свободы в мире происходит в течение 18 лет подряд[7].

С тех пор как в 2006 году Economist Intelligence Unit, аналитическое подразделение британской медиагруппы The Economist, начало проводить ежегодную оценку глобальной демократии, число «полных демократий» сократилось с 26 до 24 к 2023 году (пиковое значение, 28 стран, было достигнуто в 2008 году), в то время как число «несовершенных демократий» упало с 53 до 50. Напротив, число «гибридных режимов» немного увеличилось — с 33 до 34, а число «авторитарных режимов» выросло с 55 до 59, что представляет собой самый высокий показатель с начала наблюдений. Исследователи The Economist отметили снижение рассчитываемого среднего глобального индекса с 5,52 в 2006 году до 5,23 в 2023 году[8].

Согласно другому анализу, проведенному исследовательским проектом «Многообразие демократии» (Varieties of Democracy — V-Dem) в 2024 году, «уровень демократии, которым пользуется средний человек в мире», в предыдущем году «снизился до уровня 1985 года; по средним показателям по странам — до 1998 года». V-Dem сообщил об увеличении числа «закрытых автократий» с 22 в 2012 году до 33 в 2023 году, в то время как число либеральных демократий сократилось с пикового значения в 44 в 2009 году до 32, а остальные демократические режимы были классифицированы либо как выборные автократии, либо как выборные демократии. Институт отметил, что автократизация продолжалась в 42 странах, затронув 35% населения мира, в то время как демократизация происходила только в 18 странах, охватив 5%[9]. Исследователи из этой группы ранее пришли к выводу, что началась третья волна автократизации: первые две произошли с 1926 по 1942 год и с 1961 по 1977 год после первой и второй волн демократизации[10]. Однако ранее V-Dem сообщил, что «алармистские сообщения о глобальном упадке демократии необоснованны» с точки зрения долгосрочной перспективы[11].

Действительно, некоторые эксперты утверждают, что предоставленные данные, согласно различным оценкам демократии, таким как V-Dem и Freedom House, не подкрепляют мнение о регрессе. Пессимистические истолкования нередко объясняют тем фактом, что многие наблюдатели надеялись на гораздо более явный прогресс в общественно-политическом устройстве. Несбывшиеся надежды воспринимаются как провалы. «По сути, отсутствие демократизации в Китае, на Ближнем Востоке или в Центральной Азии рассматривается как неудача» — таков, к примеру, вывод профессоров Стивена Левицкого (род. 1968) и Лукана Уэя (род. 1968)[12]. Эти авторы указали, что Freedom House, а также V-Dem по-прежнему насчитывают в мире «больше демократий, чем в 1995 году, в разгар третьей волны», и что опережающие индексы указывают лишь на «умеренное снижение». Фактически Левицкий

и Уэй отметили, что демократия демонстрирует «удивительную устойчивость», несмотря на широко распространенное мнение об упадке.

Кроме того, они предположили, что избрание нелиберальных или авторитарных лидеров само по себе не может рассматриваться как свидетельство отступления от демократии, поскольку эти лидеры все еще «могут управлять демократическим путем» или покинуть свой пост, «сохранив демократию». Также было сказано, что периоды отступления от демократии «часто кратковременны» и за ними следует «возврат» к демократии. Наконец, в контексте глобальных оценок «случаи отступления от демократии компенсируются демократическими успехами в других странах». В целом, считают они, ключевой причиной, по которой демократии продолжают выживать, несмотря на угрозы со стороны нелиберальных и автократических сил, выступает модернизация — «тесная взаимосвязь между экономическим развитием и стабильной демократией»[13].

Экономическое развитие и демократия

Вопрос о наличии связи между экономическим развитием и демократией обсуждается уже несколько десятилетий. Начало этой дискуссии положил социолог и политолог Сеймур Липсет (1922–2006), который в 1959 году заявил, что «чем богаче нация, тем выше вероятность, что в ней сохранится демократия»[14]. Проводится различие между «эндогенной теорией», согласно которой *вероятность демократизации* в бедных странах увеличивается благодаря развитию, и «экзогенной теорией», гласящей, что развитие снижает вероятность возврата устоявшихся демократий к диктатуре. Недавние исследования подтвердили эти гипотезы. Политологи Карлес Буа (род. 1962) и Сьюзан Стоукс (род. 1959), например, продемонстрировали оба эффекта в период с 1850 по 1990 год. В отличие от более ранних исследований, их труды охватывают также первую волну демократизации[15].

Политологи Рональд Инглхарт и Кристиан Вельцель (род. 1964), с другой стороны, исследовали вопрос о том, сопровождается ли экономическое развитие большим числом переходов режимов к демократии, нежели к автократии, как можно было бы ожидать, исходя из предпосылок. «Баланс изменений существенно и единообразно смещается в пользу демократии по мере роста доходов», — сообщили они. С увеличением дохода на душу населения на каждые 1000 долларов США относительное количество изменений в пользу демократии по сравнению с автократией удваивалось: «Социально-экономическое развитие действительно способствует становлению демократии, и делает это радикально»[16]. При доходе на душу населения выше 4000 долларов США вероятность краха демократии практически равна нулю[17]. Тем не менее Стивен Левицкий и Лукан Уэй отметили, что «богатые демократии не застрахованы от скатывания к авторитаризму, как ясно показывают недавние события в Венгрии, Израиле, Турции и даже в Соединенных Штатах. Но богатые демократии заметно более устойчивы, чем более бедные»[18]. Как отмечалось выше, экономическое неравенство, в частности, может стать фактором политической нестабильности. Это в свою очередь не означает, что демократизация невозможна в бедных странах. Экономическое развитие лишь повышает *вероятность демократизации* и стабильность демократических систем. Так, богатые нефтью государства арабского мира демонстрируют, что одно лишь богатство не гарантирует демократизации. Важнейшим фактором выступают *культурные* изменения, связанные с экономическим развитием.

Постиндустриальная трансформация ценностей

Поступательная модернизация мира и постиндустриальная трансформация в сторону общества, основанного на информации и знаниях, сопровождается в обеспеченных слоях населения все большего числа стран сдвигом ценностей и

культуры. Экономическое процветание и относительно высокий уровень грамотности и образования способствуют повороту к «постматериальным» ценностям, то есть выдвижению на первый план самореализации личности и поисков лучшего качества жизни, свободы и счастья, а не вопросов экономического выживания. Эта тенденция нашла отражение в масштабном проекте Всемирный обзор ценностей (WVS). Репрезентативные данные опроса о социально-культурных и политических взглядах собирались в семь этапов в период с 1981 по 2022 год более чем в 90 странах, охватив все регионы мира и почти 90% населения планеты.

Рональд Инглхарт, директор программы, пришел к выводу, что «растущие ценности самовыражения играют центральную роль в тенденции к демократии». «Постиндустриализация, — отметили Инглхарт и его коллега Вельцель, — приносит даже более благоприятные экзистенциальные условия, чем индустриализация, делая людей экономически более защищенными, интеллектуально более автономными и социально более независимыми, чем когда-либо. Процесс внутреннего освобождения сообщает людям фундаментальное чувство человеческой автономии, побуждая их отдавать больший приоритет свободе выбора и делая их менее склонными принимать авторитет и догматические истины». Авторы объясняют, что «переход от ценностей выживания к ценностям самовыражения, связанный с постиндустриализацией, приносит освобождение от власти» и порождает «все более настоятельные массовые требования демократии, формы правления, которая предоставляет людям широчайшую свободу выбора в отношении того, как прожить свою жизнь»[19]. Недаром исполненный честолюбия средний класс часто считают «потенциально революционным классом».

Конечно, постиндустриальные структурные изменения не единственный движитель демократизации. После крушения коммунизма у демократии как формы общественно-политического устройства не осталось идеологического конкурента. Авторитарные и репрессивные режимы подвергаются все более сильному давлению и вынуждены

оправдывать собственное существование, что не остается скрытым от населения. Например, несмотря на попытки контролировать интернет, эти режимы добиваются лишь ограниченного успеха в попытках отрезать людей от глобального потока информации. «В мире едва ли найдется диктатура, — пишет ведущий эксперт по демократии Ларри Даймонд (род. 1951) из Стэнфордского университета в Калифорнии, — которая выглядела бы стабильной в долгосрочной перспективе. Единственный по-настоящему надежный источник стабильности режима — это легитимность, а число людей в мире, верящих в изначальную легитимность любой формы авторитаризма, стремительно сокращается. Экономическое развитие, глобализация и информационная революция подрывают все формы власти и расширяют возможности отдельных лиц. Ценности меняются, и, хотя нам не следует предполагать наличие какого-либо телеологического пути к глобальному "просвещению", в целом движение направлено в сторону большего недоверия к власти и большего стремления к ответственности, свободе и политическому выбору»[20]. Тот факт, что автократические режимы закручивают гайки, мы рассматриваем как свидетельство стремления народов к свободе и демократии и растущего давления на автократии со стороны населения.

Вновь о проблеме популизма

Хотя Вельцель полагает, что теория модернизации по сути «оказывается верной», он также указывает, что этот «долгосрочный процесс, конечно, не может гарантировать переход к демократии на каком-либо конкретном историческом этапе». Фактически реакционные силы в обличье нелиберального и национального популизма набирают силу даже в зрелых демократиях, утверждает профессор исследований политической культуры в Университете Лейфана в Люнебурге. Стремясь похоронить эмансипационные ценности, автократы и популисты, по словам Вельцеля, «сочиняют нарративы

о национальных судьбах и геополитических миссиях, чтобы взрастить "культуру преданности"», и эта стратегия «в известной степени» оказывается действенной. Но в конечном итоге «нелиберальные сценарии с их авторитарными версиями современности могут замедлить, но не остановить эмансипационные эффекты модернизации»[21].

Популизм — это глобальное явление, которое время от времени наблюдается во всех странах и во всех регионах мира. Такие лидеры ведущих держав, как Дональд Трамп (род. 1946) в США, Андрес Мануэль Лопес Обрадор (род. 1953) в Мексике, Жаир Болсонару (род. 1955) в Бразилии, Нарендра Моди (род. 1950) в Индии или Родриго Дутерте (род. 1945) на Филиппинах, это лишь некоторые из деятелей, в той или иной степени полагающиеся на популистскую мобилизацию. Популизм проявляется в разных формах в рамках политического спектра и не обязательно вписывается в классическое разделение на «левых и правых»[22]. Исследователи выделяют различные типы популизма в зависимости от вектора политического послания, включая национальный, прогрессивный, авторитарный, направленный на перераспределение благ, этнический, религиозный или цивилизационный. Хотя каждый случай имеет свои особенности, общей чертой, определяющей популизм, выступает претензия политических лидеров и движений на е выражение воли простого народа. Популистская риторика обычно направлена против якобы морально коррумпированной и эгоистичной элиты, традиционных партий и государственных институтов, которые, как утверждается, оторваны от интересов «молчаливого большинства». Популисты часто опираются на нарратив «мы и они», представляя себя единственными законными политическими деятелями, «истинными демократами» и одновременно подвергая сомнению легитимность «истеблишмента». Претензия на «исключительное моральное представительство народа» делает их изначально опасными для демократии, по словам Яна-Вернера Мюллера (род. 1970), профессора политической теории в Принстонском университете[23].

Ученые объясняют успех популистской мобилизации экономическим и социокультурным по своей природе чувством обиды, которое делает граждан восприимчивыми к простым и поляризующим сообщениям. Что касается развитых западных стран, гарвардский профессор Пиппа Норрис (род. 1953) и Рональд Инглхарт утверждают, что наблюдаемая поддержка популистских лидеров и движений, особенно в США и Великобритании, это часть «консервативной реакции и авторитарного рефлекса», вызванного продолжающейся «тихой революцией», в которой культура постепенно эволюционирует «от социально-консервативных к социально-либеральным и постматериальным ценностям». Поскольку социальные консерваторы стали «новым культурным меньшинством», испытываемое ими чувство угрозы усугубляется, в частности, растущей экономической нестабильностью в результате экономической глобализации и массовой иммиграции[24].

Политологи Роджер Итуэлл (род. 1949) и Мэтью Гудвин (род. 1981) отмечают, что «национал-популизм апеллирует к широкому альянсу различных групп общества», который порой включает в себя более половины населения, не ограничиваясь пресловутыми «необразованными белыми рабочими мужчинами, старшим поколением или зажатым средним классом». Авторы также полагают, что «национал-популистское восстание» в западных странах «частично связано с ростом неолиберализма» и растущим чувством относительной обездоленности, которое «объединяет большое число граждан». В частности, подчеркивают Итуэлл и Гудвин, недоверие к политическому процессу и элите усилилось из-за «постепенного перехода власти от демократически избранных национальных правительств к транснациональным организациям, от политиков на национальном уровне, избранных гражданами, к невыборным “экспертам”-политикам и лоббистам, действующим на международной арене, за пределами сферы демократически прозрачной политики». Политологи считают, что лиц, принадлежащих к этой социально сложной группе, не следует просто сбрасывать

со счетов как «антидемократов». Напротив, как это ни парадоксально, опросы показали, что в нескольких демократиях «избиратели-популисты из числа национального большинства на самом деле *больше* поддерживают представительную демократию, чем население в целом». Отрицание демократии «больше не выступает фактором, влияющим на голоса»[25].

Кажется, что платформа, подразумевающая «возвращение контроля» через глобальную демократию, может оказаться привлекательной даже для некоторых избирателей-популистов. Но, как убедительно доказала политический теоретик Маргарет Канован (1939–2018), популизм следует за демократией «как тень». Канован отметила, что популизм неизбежно возникает там, где есть противоречие между романтическим, «соблазнительным стилем» современной демократии, обещающим «спасение через политику», и трезвым прагматизмом демократии как простой формы правления, характеризующейся компромиссами и формальностями, которые не соответствуют чистой форме. Другими словами, популизм эксплуатирует «разрыв между обещаниями и действиями», присущий демократии. Но если популистские силы придут к власти, их неспособность выполнить свои обещания станет очевидной — разрыв сохранится, и развитие продолжится. «Эта двусмысленность затрагивает демократические страны независимо от масштаба и не может быть устранена ни демократией участия в непосредственных сообществах, ни глобальной демократией, которую сейчас проецируют в некоторых кругах», — писала Канован[26].

Демократия как всеобщая ценность

Рассуждениям о демократии часто присуща известная узость, так что создается впечатление, будто ее развитие было связано исключительно с западной культурой. Однако история демократии более многогранна, а демократическая идея имеет всемирные корни. Фактически большинство людей в мире «способны опираться на местные традиции,

на которых можно построить современную демократию»[27]. Нет сомнений, что сегодня демократию можно считать универсальной ценностью. Репрезентативные опросы по всему миру свидетельствуют об очень высоком уровне ее одобрения населением. Средний уровень одобрения по всему миру в каждом из трех последних опросов WVS, проведенных с 2005 по 2022 год, превышал 85%.

Пиппа Норрис, основываясь на эмпирических данных пятой волны WVS и других опросов, пришла к выводу, что «открытое одобрение демократического управления широко распространено и универсально». Она подчеркнула, что, несмотря на разнообразие мотивов одобрения демократии, культурное происхождение респондентов, регион их происхождения или политический режим в регионе проживания не имеют никакого значения. Уровень образования влиял на отношение респондентов, но что интересно, уровень экономического развития страны не играл никакой роли. «Статистически значимых различий в демократических устремлениях или в удовлетворенности демократическими результатами не наблюдается при сравнении богатых постиндустриальных обществ, промышленных или бедных развивающихся стран», — пишет она. Более того, эмпирические данные не смогли *подтвердить* общую тенденцию к разочарованию в демократии. Распространенная теория «демократического кризиса», по мнению исследовательницы, это «чрезмерное упрощение», основанное на «упрощенных утверждениях» или отдельных случаях[28].

По словам Рональда Инглхарта и Кристиана Вельцеля, дела обстоят с точностью до наоборот: «Вопреки часто повторяемым утверждениям о разрушении социального капитала и принципов массового участия общественность постиндустриальных обществ сегодня вмешивается в политику активнее, чем когда-либо прежде»29. Именно потому, что демократия ценится так высоко, в некоторых кругах это вызывает значительное недовольство. Здесь важно различать одобрение демократии как *абстрактного идеала* и удовлетворение

от реализации демократии *на практике.* Норрис считала, что дефицит демократии возникает из-за разрыва между ожиданиями и реальностью. Например, в издании «Индекс восприятия демократии» за 2023 год 84% респондентов в 53 странах согласились, что демократия важна, но только 57% заявили, что их страна действительно демократическая, что можно интерпретировать как дефицит демократии величиной в 27%. Что касается конкретных элементов демократии, таких как свобода слова, честные выборы или равные права, их важность подтвердили более 90% опрошенных[30].

На уровне международной политики демократия также постулируется как универсальная ценность. Сегодня демократия рассматривается как единственная легитимная форма правления. Например, в Декларации тысячелетия 2000 года, принятой главами государств и правительств мира, речь идет об укреплении демократии, верховенства права и прав человека во всех странах. На последовавшем пять лет спустя всемирном саммите в заключительном заявлении было «подтверждено», что «демократия — *универсальная ценность,* основанная на свободном волеизъявлении народа определять собственную политическую, экономическую, социальную и культурную систему и его полном участии во всех аспектах своей жизни» (курсив авт.)[31]. Когда Генеральная Ассамблея ООН в 2007 году объявила 15 сентября Международным днем демократии, это вновь показало, что демократия выступает универсальной ценностью и, более того, принадлежит к «универсальным и неделимым основным ценностям и принципам Организации Объединенных Наций»[32]. В 2020 году, в 75-ю годовщину создания ООН, главы государств и правительств заявили в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, что они «продолжат содействовать уважению к демократии». Как подчеркнул генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали, первыми словами Устава ООН — «Мы, народы» — «основатели провозгласили основополагающий принцип демократии, основывая суверенную власть государств-членов и, следовательно, легитимность организации, которую им предстояло создать, на воле своих народов»[33].

Принципы демократического развития находят отражение во всех регионах мира. В Европе продвижение демократии стало одной из ключевых региональных задач после окончания Второй мировой войны, особенно в рамках деятельности Совета Европы. Процесс европейской интеграции охватывал только демократические страны, и, согласно статье 10 Договора о Европейском союзе с последними изменениями от 2009 года, ЕС «основан на представительной демократии», так что государства-члены также должны быть демократическими. «Право на демократию» закреплено в первой статье Межамериканской демократической хартии, принятой Организацией американских государств (ОАГ) в 2001 году, и правительства государств-членов «обязаны содействовать его развитию и защите». В хартии «верховенство права», «разделение властей и независимость ветвей власти» провозглашены основополагающими принципами демократии. Представительная демократия также провозглашается основополагающей и незыблемой. В Уставе Ассоциации государств Юго-Восточной Азии 2008 года «укрепление демократии» названо одной из целей организации. В Хартии демократии Ассоциации регионального сотрудничества Южной Азии, принятой в 2011 году, государства-члены обязуются «продвигать демократию на всех уровнях государственного управления и общества в целом» и «поддерживать демократию участия, характеризующуюся свободными, справедливыми и заслуживающими доверия выборами, а также выборностью законодательных органов и местных органов власти». А Африканская хартия демократии, выборов и управления, вступившая в силу в 2012 году, обязывает участников договора придерживаться «универсальных ценностей и принципов демократии».

Право на демократию

Конечно, существуют разные взгляды на принципы, которые определяют демократию и демократическую систему. Невозможно говорить об общепризнанной модели, которая служила бы мерилом. Пропаганда автократических правительств использует это обстоятельство, пытаясь переиначить концепцию демократии и лишить ее всякого смысла. Тем не менее некоторые требования и элементы демократии были четко определены ООН и международным правом. Например, Комиссия ООН по правам человека, созданная в 1946 году (в 2006 году ей на смену пришел Совет по правам человека), в резолюции 2002 года заявила, что «основные элементы демократии — это уважение прав человека и основных свобод, свобода объединений, свобода выражения мнений и убеждений, доступ к власти и ее осуществление в соответствии с принципом верховенства права, проведение периодических свободных и справедливых выборов на основе всеобщего избирательного права и тайного голосования как выражение воли народа, плюралистическая система политических партий и организаций, разделение властей, независимость судебной системы, прозрачность и подотчетность в государственном управлении, а также свободные, независимые и плюралистические СМИ»[34].

Ключевым положением признается статья 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, которая гласит, что «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». Во время принятия декларации большинство стран все еще были колониями, и их народы, таким образом, не были представлены на ассамблее, но государства Латинской Америки решительно продвигали повестку прав человека в ООН и внесли большой вклад в принятие декларации[35].

За восемь месяцев до Всеобщей декларации уже была принята Американская декларация прав и обязанностей человека, в статье 20 которой говорится, что каждый человек «имеет право участвовать в управлении своей страной, непосредственно или через своих представителей, и принимать участие во всенародных выборах, которые должны проводиться путем тайного голосования и быть честными, периодическими и свободными». Устав Организации американских государств, принятый в то же время, провозглашает принцип, согласно которому «политическая организация» государств-членов должна быть основана на «представительной демократии».

Непальский юрист в области международного права и профессор Сурья П. Субеди (род. 1958) отметил, что утверждение о том, будто права человека — это «западное» изобретение, «оскорбляет» вклад развивающихся государств в становление международного права в области прав человека, основы которого, по его мнению, «можно найти во всех основных цивилизациях мира». Субеди, в частности, сослался на Международный пакт о гражданских и политических правах и подчеркнул, что он был принят «после того, как развивающиеся страны получили численное большинство» в ООН[36]. Согласно статье 25 пакта, вступившего в силу в 1976 году и ратифицированного в качестве обязательного договора 173 государствами, «каждый гражданин имеет право и возможность» «участвовать в ведении государственных дел непосредственно или через свободно избранных представителей» и «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, которые должны осуществляться на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании».

В резолюции, принятой на основе консенсуса, Совет по правам человека в 2021 году подтвердил положения Всеобщей декларации прав человека и пакта, касающиеся демократии[37]. Еще в 1992 году американский юрист Томас М. Франк (1931–2009) в получившей признание статье утверждал, что демократическое управление становится международной нормой,

предусмотренной международным правом[38]. По сути, право на демократию означает, что каждый, кого затрагивает осуществление государственной власти, должен иметь право влиять на нее как минимум посредством свободных выборов представителей.

Право на всемирную демократию

Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и другие документы ООН ориентированы в первую очередь на рассмотрение демократических прав на уровне национальных государств. Как уже отмечалось, например, в статье 21 декларации говорится о «власти правительства» как о референсной основе для демократических прав. Как же эти положения могут распространяться глобально, если ни ООН, ни любой другой всемирный институт не имеют функций и полномочий правительства? Однако уровень осуществления государственной власти не играет здесь роли. Джозеф Шварцберг утверждал, что «многие решения, принимаемые органами системы ООН, независимо от того, считаются ли они обязательными или нет, способствуют управлению в 193 государствах — членах ООН», указывая на то, что ООН действительно осуществляет государственную власть если не по форме, то по содержанию[39]. Аналогичным образом следует рассматривать и деятельность «межправительственных сетей», о которой говорилось в предыдущей главе. Таким образом, право на демократию требует демократизации международного процесса принятия решений и международных организаций. Статью 28 Всеобщей декларации прав человека можно рассматривать в этом свете: «Каждый человек имеет право на социальный и *международный порядок,* при котором права и свободы, изложенные в настоящей декларации, могут быть полностью осуществлены» (курсив авт.).

Приведенный аргумент опирается не только на Всеобщую декларацию. Один из ключевых вопросов — это значение и

сфера применения статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, процитированной выше. Распространяется ли право принимать участие «в ведении государственных дел непосредственно или через свободно избранных представителей» за пределы национального государства? По мнению независимого эксперта ООН по вопросу «содействия установлению демократического и справедливого международного порядка» Ливингстона Севаньяны, права, закрепленные в статье 21 Всеобщей декларации прав человека и статье 25 пакта, действительно не ограничиваются местными делами, а распространяются на глобальные институты[40]. Севаньяна ссылается на истолкование, предложенное самой ООН: комиссия-предшественник Совета по правам человека согласилась в 1996 году, что «ведение государственных дел» охватывает «все аспекты государственного управления, а также разработку и осуществление политики на международном, национальном, региональном и местном уровнях»[41]. Несомненно, последнее охватывает деятельность ООН и других международных организаций.

Начиная с 2004 года Генеральная Ассамблея ООН в многочисленных резолюциях, принимаемых ежегодно с одной и той же формулировкой, заявляла, что «демократический и справедливый международный порядок» требует реализации «права на равноправное участие всех, без какой-либо дискриминации, в принятии решений на национальном и *глобальном уровнях*» (курсив авт.)[42]. Институциональное обеспечение этого тезиса определяется самим правом на демократию, а именно посредством участия *свободно избранных представителей народа.* Демократическое осуществление государственной власти в рамках международного порядка возможно только при условии распространения парламентского представительства на глобальный уровень. Только таким образом «воля народа» — в данном случае воля населения мира — может быть реализована с максимальным плюрализмом. В конечном счете мировое парламентское представительство должно быть основано на *всемирных выборах.* В 1995 году

Франк писал о парламенте, избираемом напрямую населением мира, с распределением мест в соответствии с численностью населения, чтобы институционально закрепить «демократическое право»[43].

Компрометация демократии в свете межправительственных отношений

Даже если бы все страны мира были идеальными демократиями, это не изменило бы того факта, что межправительственная система международного права недемократична. Демократический процесс проведения политики на международной арене до сих пор крайне затруднен. Политолог Клаус Дитер Вольф (род. 1953) утверждает, что «эффект де-демократизации», сопровождающий «интернационализацию управления», на самом деле желателен для правительств. Вольф пишет, что «параллелизм добровольных межправительственных обязательств и структурного дефицита демократии, характерный для управления за пределами государства, является *желаемым результатом* стратегического взаимодействия между правительствами» (курсив авт.). Исполнительная власть, по его мнению, может укрепить «свои тактические позиции во внутренней борьбе за власть», передавая решения на межправительственный уровень и тем самым «выводя их из-под внутреннего политического контроля». По мнению Вольфа, то, что называют «политикой нового государственного интереса», заключается в «картельной попытке защитить государственную власть посредством межправительственных связей и взаимных добровольных обязательств. Цель этой попытки — создать пространство, в котором содержательные решения могут приниматься вне сферы социальных дискуссий и, следовательно, без возможности внутреннего политического оспаривания»[44].

Действительно, переговоры по межправительственным договорам часто проводятся правительственными чиновниками вне общественного контроля, даже если затрагиваются

и решаются вопросы внутренней политики. Показателен пример секретных переговоров по Соглашению о торговле против контрафактной продукции (ACTA) или по Трансатлантическому торговому и инвестиционному партнерству (TTIP). Оба договора по ряду причин провалились. Члены парламентов редко участвуют в переговорах и часто даже не знают, что обсуждают их правительства. Напротив, с представителями торговых ассоциаций и крупных корпораций правительства часто консультируются заранее. Принцип разделения властей фактически приостанавливается, а исполнительная власть играет роль законодательного органа. После завершения переговоров парламент, как правило, может только принять или отклонить договоры, представленные ему правительством, как единое целое. Надзорные права парламента «ограниченны в сфере внешней политики или, по сути, во всех межведомственных областях международной политики, особенно когда речь идет о конкретных правилах парламентского влияния на договоры в соответствии с международным правом» — таковы были критические замечания, высказанные в докладе Исследовательской комиссии немецкого бундестага «Глобализация мировой экономики» в 2002 году. Парламентарии должны играть «как надзорную, так и политическую роль в отношении процессов глобализации»[45].

Двадцать три года спустя эти положения по-прежнему актуальны. Спонтанное участие отдельных парламентариев в правительственных делегациях, как это практиковалось в некоторых государствах, в данном контексте неуместно. «Современный парламентаризм требует от многих государств ратификации внешнеполитических договоров», — отмечал Клаус фон Байме. И далее: «Но на практике даже оппозиция не была готова отказать в одобрении большинства договоров, чтобы не поставить под угрозу преемственность внешних сношений»[46]. Это тем более справедливо в отношении парламентских фракций и групп правящих партий, которые, безусловно, не желают наносить удар в спину собственной

исполнительной власти. В большинстве случаев парламенты просто одобряют большинством голосов представленные им международные договоры, лишь бы не дестабилизировать собственные правительства ни внутри страны, ни в международных отношениях. Правительства могут занять удобную позицию, требующую соблюдения международных норм, которые, конечно же, были ими согласованы. Кроме того, исходя из практики межправительственных отношений, договоры в области международного права могут разрабатываться и расширяться в рамках органичного процесса без возможности парламентов оказывать на них заметное влияние.

Гарвардский социолог и политолог Роберт Д. Патнэм (род. 1941) ввел понятие «двухуровневые игры». Первый уровень — это межправительственные переговоры, второй — одобрение результатов этих переговоров на национальном уровне. «Мотивы главного переговорщика» включают в себя смещение «баланса сил на уровне II в пользу внутренней политики, которую он предпочитает по сторонним причинам», отмечал Патнэм[47]. Чтобы укрепить свою позицию, исполнительная власть может ссылаться на «национальные интересы» или «национальную безопасность». Эти концепции многократно используются в качестве риторических фигур для обозначения действий, предпринимаемых ради общего блага на основе широкого общественного консенсуса, до такой степени, что они теряют всякое содержание. «Распространенное выражение — “национальные интересы” — одно из самых туманных понятий в нашей политической среде», — писал Джефф Фокс. «Эта фраза скрывает больше, чем показывает, и в результате создает у рядового гражданина ложное впечатление, будто демократический консенсус достигнут и, следовательно, предмет не нуждается в дальнейшем обсуждении»[48].

Пример Комиссии «Кодекс Алиментариус»

Двухуровневая игра охватывает не только межправительственные переговоры по достижению соглашений, но и многосторонние механизмы управления и «сетевого взаимодействия», которые обсуждались ранее. Транснациональные корпорации, представляющие некие деловые интересы, умеют ориентироваться и использовать сложности международной системы. Комиссия «Кодекс Алиментариус», созданная в 1963 году Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО) и ВОЗ, служит иллюстрацией запутанной природы глобального управления. Несмотря на то что комиссия работает в относительной безвестности, она привлекает значительный интерес со стороны мировой пищевой промышленности благодаря своей ключевой роли в установлении международных стандартов в продовольственном секторе. Эти стандарты охватывают важнейшие вопросы, напрямую влияющие на потребителей во всем мире, включая правила маркировки пищевых продуктов, ограничения на добавки и токсины, а также оценку безопасности кормовых добавок. Первоначально задуманные как рекомендации стандарты «Кодекса» фактически превратились в обязательные правила. Этот функциональный сдвиг восходит к соглашениям ВТО 1994 года о безопасности пищевых продуктов и мерах по защите растений, а также о технических барьерах в торговле, которые предусматривают необходимость учета международных стандартов и следование им как доказательство соблюдения соглашений. В связи с этим эксперты-юристы считают правила «Кодекса» обязательными для членов ВТО, поскольку нарушения указывают на неблагоприятный исход процедуры урегулирования торговых споров в рамках ВТО[49]. Ввиду «фактического принуждения» к соблюдению этих стандартов комиссии «Кодекс Алиментариус» присуща «скрытая наднациональность». Хотя международная стандартизация, в принципе, разумна и зачастую необходима, сохраняются серьезные опасения относительно

дефицита легитимности соответствующих организаций и процедур, особенно учитывая, что интересы промышленности и корпораций часто имеют преобладающее влияние[50].

Другим показательным примером служит Совет по международным стандартам финансовой отчетности (IASB), который полностью находится в руках частного сектора. «IASB, — заявил член Европейского парламента Свен Гигольд (род. 1969), — принимает решения по международным правилам бухгалтерского учета без эффективного демократического контроля». В совете директоров доминируют так называемые эксперты из международных корпораций. Стандарты, разработанные IASB, регулярно включаются в законодательство ЕС. Хотя участие частного сектора в установлении и обсуждении международных стандартов полезно, оно должно быть ограничено, поскольку очевиден неизбежный конфликт интересов. Разработка важнейших стандартов и правил, имеющих юридические последствия и не предполагающих участия или подотчетности парламента, вызывает обеспокоенность. Для постдемократии вообще характерна ситуация, когда парламенты и их избранные члены бывают отстранены или же с готовностью самоустраняются от решения подобных вопросов.

Фрагментация как проблема демократии

По мнению Армина фон Богданди (род. 1960), директора Института сравнительного публичного и международного права Общества Макса Планка, обеспечение непрерывного развития парламентаризма в глобальном масштабе представляет собой «одну из важнейших задач современности». Будучи экспертом в области международного права, он отметил, что «в свете требования универсальности» фрагментация «международного комплекса формирования политики» должна рассматриваться как «проблема с точки зрения демократической теории». «Требование универсальности» в отношении процесса законодательства означает,

что демократический законодательный орган должен быть основным локусом регулирования и легитимации, где тщательно, открыто и беспристрастно оцениваются все возможные перспективы. «Отправной точкой, — сказал фон Богданди, — выступает индивид как целостная и многомерная личность, не поддающаяся разделению по логике функциональности, а, напротив, требующая представительного механизма, в котором соперничающие перспективы могут быть сопоставлены». Таким образом, установление партикуляристских приоритетов международными режимами подрывает «требование универсальности как ключевого элемента принципа демократии»[51].

По мнению Матиаса Кёнига-Аркибуджи, «в той мере, в какой принятие решений представляет собой ключевой аспект демократии, отсутствие международных институтов для всестороннего балансирования многочисленных социальных целей неизбежно порождает дефицит демократии». Цель парламентских институтов — обеспечить, чтобы «все вопросы, представляющие общественный интерес, обсуждались и решались на едином форуме представителями, несущими ответственность за государственную политику в целом, а не за достижение конкретных целей». Этот принцип необходимо «вывести за рамки национального уровня»[52]. В связи с этим «агрегирующая» функция мирового парламента приобретает ключевое значение для демократии. Мировой парламент должен быть непосредственно интегрирован на уровне международного нормотворчества и установления стандартов. Там, где это необходимо или целесообразно, он должен взять на себя соответствующие регулирующие полномочия. В случае отсутствия таких полномочий глобальный парламентский орган должен быть по крайней мере вовлечен в существующие процессы через комитеты. Например, парламент должен участвовать в дискуссиях Комиссии «Кодекс Алиментариус» и в идеале санкционировать результаты. Право Парламентской ассамблеи ООН «направлять полноправные парламентские делегации или представителей на международные

правительственные форумы и переговоры» уже выдвигалось в качестве требования[53].

В 1954 году британский философ, лауреат Нобелевской премии и сторонник мирового федерализма Бертран Рассел (1872–1970) выступил с интересным предложением о том, что соглашения по международному праву должны требовать одобрения федеральным «центральным органом» в рамках конституционного федеративного мирового порядка[54]. Поскольку вопросы международного права затрагиваются соответствующими договорами, эта идея заслуживает внимания. В любом случае единственный институт, который следует рассматривать в качестве подходящего ответственного органа, — это мировой парламент.

Дилемма масштаба

Неоднократно цитировалось мнение политолога Роберта Даля о том, что международные организации, институты и процессы просто *не могут быть* демократическими, *если измерять их по мерке близости к гражданам,* поскольку они по необходимости требуют делегирования полномочий по принятию решений международной элите, которая по своей природе далека от рядового гражданина. По мнению Даля, «фундаментальная дилемма» демократической теории и практики заключается в том, что «меньшая демократическая единица предоставляет рядовому гражданину бóльшие возможности участвовать в управлении, чем более крупная единица. Но чем меньше единица, тем больше вероятность, что некоторые важные для гражданина вопросы выйдут за пределы компетенции и возможностей правительства». Для решения таких проблем требуются более крупные единицы. Способность управлять в этом случае улучшается, но потенциал отдельного человека оказывать влияние на процесс принятия решений, наоборот, сокращается. На международном уровне тем самым превышается приемлемый верхний предел того, что еще можно считать демократией.

Тем не менее Даль осознает незаменимость международных организаций. С ним можно согласиться: демократия не может быть реализована на международном уровне в какой-либо идеальной форме (насколько это вообще возможно). Однако это не повод отказываться от устойчивого демократического продвижения к этой цели. «Если мы считаем, что важные человеческие потребности требуют международной организации, несмотря на ее изъяны с точки зрения демократии, мы должны не только подвергнуть ее недемократические аспекты тщательному анализу и критике, но и попытаться разработать предложения по большей демократизации и настаивать на их принятии», — отмечал сам Даль. Для того чтобы на международном уровне достичь хотя бы приблизительного уровня демократического контроля, существующего в демократических государствах, необходимы «политические институты, которые предоставляли бы гражданам возможности для политического участия, влияния и контроля, примерно эквивалентные по эффективности тем, которые уже существуют в демократических странах»[55]. Здесь Даль в полном соответствии с «правом на демократию» рассуждает о «международном гражданском объединении» с избранными представителями и международными партиями[56].

Концепция цепочки легитимации

Концепция цепочки легитимации, также называемая цепочкой делегирования, часто используется как способ продемонстрировать демократическую подотчетность международных организаций. Эта концепция возникла у немецких юристов и бывших судей Конституционного суда Романа Герцога (1934–2017) и Эрнста-Вольфганга Бёккенфёрде (1930–2019). Согласно этой теории, демократическая легитимация исходит от электората и затем передается с одного уровня на другой. В парламентской демократии цепочка выглядит следующим образом: избиратели выбирают парламент, парламентарии партии большинства (или коалиционных партий)

выбирают главу правительства, последний назначает министров, которые, в свою очередь, назначают карьерных дипломатов для представления правительства в международных органах. Эти послы и делегаты и сами часто доверяют дела менее высокопоставленным должностным лицам, которые затем заседают в соответствующих организациях или участвуют в международных переговорах. Вместе со своими коллегами из других стран они коллективно несут ответственность за принятие решений и обеспечение подотчетности администрации организации и ее должностных лиц. Эти дипломаты и бюрократы отвечают не перед избирателями, а перед своими начальниками в цепочке. Следует иметь в виду, что, таким образом, существует не одна, а 193 цепочки легитимации, которые параллельно функционируют для всех государств. Однако чем менее развита демократия, тем менее эффективна в данной стране цепочка легитимации. Если свободные и справедливые выборы и другие ключевые элементы демократии имеют изъяны или отсутствуют, то нет и демократического электората, а это разрывает цепочку с первых звеньев. Даже в либеральных демократиях значительная часть населения не имеют представительства в межправительственных органах. Причина в том, что взгляды граждан, проголосовавших за партии меньшинства, которые не вошли в состав правительства, обычно не находят отражения в политике исполнительной власти.

Согласно Энн Питерс, «демократическая связь между международными институтами и гражданами» — юридическая фикция, имеющая мало общего с реальностью[57]. С каждым последующим звеном в цепочке близость к гражданину и легитимация становятся слабее, а дефицит демократии возрастает. Политологи Франк Нульмайер (род. 1957) и Мартин Нонхофф (род. 1970) не думают, что эта теория вообще работает для межнациональных и наднациональных политических структур. «В отсутствие прямых электоральных отношений между населением мира, т.е. мировым гражданством, и правящими органами международных организаций

не может быть и речи о прямой легитимации. С этой точки зрения разговоры о "демократическом дефиците" — почти преуменьшение, поскольку эти системы в своей основе демократически нелегитимны»[58]. Политолог Джованни Сартори (1924 –2017), который также пишет о «макродемократиях», добрался до сути дилеммы, когда сравнил цепочку легитимации с пловцом: «Умение плавать не означает, что пловец способен пересечь океан»[59]. Пропасть, отделяющая граждан от межправительственных процессов, слишком велика. Метафорический пловец, таким образом, обречен утонуть.

Легитимность на основе результатов

Идея цепочки легитимации соотносится с «легитимацией на основе ввода», как ее именуют политологи. «Перспектива, ориентированная на ввод, подчеркивает "правительство народа". Политические решения легитимны, если и когда они отражают "волю народа", то есть если они основаны на подлинных предпочтениях членов сообщества», — писал политолог Фриц Шарпф (род. 1935). Что касается международных организаций, где легитимация на основе ввода развита слабо, для обеспечения легитимации применяется «перспектива на основе вывода». «Перспектива, ориентированная на вывод, — пояснял Шарпф, — ставит на передний план аспект "правительства *для народа*". Таким образом, политические решения легитимны, если и когда они эффективно способствуют благосостоянию сообщества». Но кто должен судить, так ли это и по каким критериям? В конечном счете перспектива на основе вывода также возвращает нас к электорату. «Во всех конституционных демократиях легитимность власти обеспечивается прежде всего посредством всеобщих, свободных и равных выборов», — отмечал Шарпф. Регулярные выборы, утверждал он, поддерживают и усиливают ориентацию должностных лиц на общественные интересы. Ожидание публичных дебатов и их потенциальных последствий для политической карьеры должностных лиц создает условия для легитимности власти на основе результатов[60].

Система глобального управления все больше дискредитирует себя в гражданском обществе как из-за неэффективной работы, так и дефицита демократии. О кризисе глобального управления и дефиците демократии из года в год говорится в докладе о состоянии глобального гражданского общества, публикуемом CIVICUS — глобальным альянсом по защите гражданских прав. «Глобальное управление не работает. Глобальные проблемы по-прежнему не имеют решений, ориентированных на граждан», — говорится в ежегодном докладе за 2014 год. И далее: «Многие институты и процессы, посредством которых принимаются международные решения, а также устанавливаются и распространяются нормы, устарели и неспособны отвечать современным, укоренившимся проблемам». Но кризис — это не только кризис эффективности. Речь идет и о кризисе демократии. «Институты международного управления недостаточно открыты. Людям сложно устанавливать с ними связь и даже понимать их. Они еще менее демократичны, чем государства, входящие в их состав, и наивно ожидать, что голоса граждан будут услышаны на глобальном уровне, минуя фильтры государств», — заключается в докладе[61].

Десять лет спустя ситуация, по данным CIVICUS, ухудшилась, поскольку авторитарные режимы, такие как Китай и Россия, используют любую возможность для «построения еще менее демократического мирового порядка с еще большей безнаказанностью за нарушения прав человека». Можно утверждать, что результаты функционирования международной системы весьма неудовлетворительны даже по сравнению с ее собственными заявленными целями. Например, выбросы в атмосферу, влияющие на климат, продолжают расти; прогресса в деле ликвидации ядерного оружия — обязательства, включенного в Договор о нераспространении ядерного оружия, — не намечается. Как отмечается в докладе CIVICUS за 2024 год, достигнуты только 15% Целей устойчивого развития: «…долгосрочная проблема состоит в том, что сложившаяся система глобального управления не создана для их достижения»[62].

Подотчетность и ответственность перед гражданами мира

В книге «Независимый дипломат» британский дипломат Карне Росс (род. 1966) замечает, что даже связь между правительствами в столицах и их дипломатическими представителями, заседающими в международных органах, часто неудовлетворительна. Действительно, в сегодняшнем мире, охваченном массовыми сетями, «смешно делать вид, будто желания и потребности целой страны могут быть воплощены в одном дипломате»[63]. Мы уже описывали разобщенность между правительствами и парламентами по межправительственным вопросам и связанный с этим «эффект де-демократизации». Подобно Россу, Энн Питерс указывает, что представители правительств в международных организациях должны быть подотчетны не только своим национальным избирателям, но и *гражданам мира в целом.* «Сумма национальных избирательных округов не образует глобальный избирательный округ. Следовательно, параллельные цепочки ответственности перед соответствующими национальными электоратами не порождают надлежащей ответственности перед объединенным гражданством всех вовлеченных государств — глобальным избирательным округом. Это также означает, что совокупность национальных механизмов мониторинга и контроля над деятельностью национальных представителей в международных организациях не обеспечивает полного надзора», — утверждает Питерс[64]. Вопрос здесь не в том, насколько эффективно национальный парламент может контролировать действия своего правительства и должностных лиц в международных организациях, а в контроле над самой международной организацией и ее бюрократией. Мировой парламент, наделенный этой функцией, создал бы *дополнительную, значительно сокращенную и унифицированную* цепочку легитимации, избежав посредничества государственных чиновников и их представителей. Члены мирового парламента, в принципе, были бы подотчетны всем гражданам мира.

Равенство и представительство в международном и всемирном праве

В межправительственных органах все государства, как правило, имеют один голос и равные права в соответствии с основополагающим принципом международного права — «суверенным равенством». Но страны мира далеки от равенства. Население распределено между государствами крайне неравномерно. С точки зрения численности населения по сравнению с «тяжеловесами» большинство стран — карлики. Этот дисбаланс, который можно видеть и в отношении экономической мощи и размера взносов в бюджет ООН, в сочетании с принципом равенства, декларируемым международным правом, образует существенную проблему в политической реальности межправительственных организаций. По словам Марка Маллока-Брауна (род. 1953), который занимал пост заместителя генерального секретаря ООН, руководителя аппарата генерального секретаря, администратора Программы развития ООН и с 2021 года президента фонда «Открытое общество», «межправительственный тупик, в который попали крупные доноры и остальные члены в вопросах управления и голосования, является основной проблемой»[65].

Социологи Патрик Нолан (род. 1947) и Джерард Ленски (1924–2015) придерживаются той же точки зрения, отмечая, что «самым большим препятствием для эффективности этой организации, вероятно, следует считать систему представительства в Генеральной Ассамблее, которая обеспечивает равное право голоса Китайской Народной Республике с населением в *1,3 миллиарда человек* и государству Тувалу с населением в *10 тысяч человек*»[66]. Паскаль Лами (род. 1947), бывший комиссар ЕС по внешней торговле и в свое время генеральный директор ВТО, считает, что принцип равного права голоса для государств «есть давняя фикция, восходящая к историческому периоду, когда демократий не существовало. В свое время это была полезная фикция, но она совершенно не соответствует современным геополитическим реалиям.

Она не может представлять ни многообразие мира, ни многообразие его участников»[67].

Так или иначе, принцип международного права о равенстве государств часто провозглашается ключевым элементом международной демократии. С точки зрения космополитического мирового права мы имеем дело с полной противоположностью демократии — симптомом недемократической природы межгосударственного порядка. Принцип равенства, лежащий в основе международного права, который применяется к государствам («одно государство — один голос»), контрастирует с принципом равенства, лежащим в основе желаемого мирового права, в котором ключевым элементом выступают люди как индивидуальные граждане мира. Так, 100 стран с наименьшей численностью населения представляют около 300 миллионов жителей, или 3,8% населения мира, но составляют *более половины* от общего числа голосов в Генеральной Ассамблее ООН с 193 государствами-членами. Тем временем 128 стран, которые могут составить *большинство в две трети голосов* при голосовании в Генеральной Ассамблее, насчитывают 668 миллионов жителей, или примерно 8,4% населения мира. Наконец, 10 самых густонаселенных стран с населением около 4,5 млрд человек, или 57,5% населения мира, имеют *совокупную силу голоса в 5%.* Члены «Большой двадцатки» представляют около двух третей населения мира и почти 90% мирового ВВП, но имеют силу голоса *всего в 10%*[68].

В свете этих цифр неудивительно, что главы государств и правительств крупнейших промышленно развитых и новых индустриальных стран решили координировать свой ответ на мировой финансовый кризис в рамках саммитов «Большой двадцатки», а не ООН. Как отметил социолог Джеффри Макниколл (род. 1941), «у могущественных государств есть фактический вариант выхода: они могут не обращать внимания на попытки лилипутов им помешать и вести свои дела в другом месте»[69]. На самом деле наименее густонаселенные страны не голосуют вместе в блоках. Когда речь заходит о

действительно серьезных делах, крупнейшие экономические державы вполне готовы пытаться влиять на результаты голосования. Но это не отменяет того факта, что голоса граждан стран мира в межправительственных органах имеют крайне неравномерный вес.

Следует также отметить, что политическая оппозиция и (в большинстве случаев) этнические меньшинства вообще не имеют голосов в рамках этой системы. Хотя верно, что почти 100% всех государств представлены в Генеральной Ассамблее дипломатами, они не представляют 100% населения мира, если принимать во внимание внутренние национальные механизмы. В демократических государствах, помимо правящего большинства, как правило, существует политическая оппозиция, которая, однако, вообще не имеет доступа к межправительственному уровню. Ее избиратели там не представлены. Кроме того, в мире насчитывается около пяти тысяч коренных народов, общая численность которых оценивается в 476 миллионов человек. Хотя их совокупная численность населения намного больше, чем у 100 самых маленьких стран, последние имеют 100 голосов в ООН, а первые — вообще ни одного. Томас М. Франк следующим образом объясняет ситуацию с меньшинствами: «Существует около пятидесяти стран, в которых коренные меньшинства идентифицируют себя как хмонги, инуиты, лапы, сорбы, маори и т.д. Эти коренные народы нигде не составляют большинства. Однако вместе они образуют избирательный округ, превышающий численность населения половины государств, представленных в ООН». Тем не менее, заключает автор, «глобальная система в ее нынешнем виде дает им мало возможностей быть услышанными»[70]. Например, южноазиатская этническая группа хмонгов насчитывает от четырех до пяти миллионов человек. Это примерно равно общей численности населения 27–30 наименее населенных стран. Чтобы быть представленными в рамках нынешней Вестфальской системы, заметил Франк, у таких народов не будет другого выбора, кроме как попытаться создать свои собственные государства, где они образуют большинство.

Принцип равенства, лежащий в основе мирового права, напротив, требует такой формы политического представительства, при которой в идеале голоса всех жителей планеты имели бы равный вес. В конечном счете этот тезис должен стать руководящим принципом при разработке системы выборов в мировой парламент и распределении мест. Таким образом, мировой парламент будет состоять из независимых членов, в теории представляющих весь спектр политических взглядов всех граждан мира. С точки зрения демократической теории наилучшим способом распределения мест было бы использование прямой пропорции к соответствующей доле голосов. Это позволило бы обеспечить представительство политических и других меньшинств, которые совсем не принимают участия или принимают ограниченное участие в жизни национальных правительств. В ряде стран мира действуют специальные процедуры, гарантирующие представительство этнических и других меньшинств в национальных парламентах. В Индии, например, конституция предусматривает пропорциональное количество мест, резервируемых для кандидатов, принадлежащих к зарегистрированным кастам и зарегистрированным племенам, более известным как далиты и адиваси, которые представляют собой наиболее обездоленные группы населения страны и составляют почти 25% населения. Анализ подобных прецедентов также должен способствовать внедрению механизмов обеспечения адекватного представительства меньшинств в мировом парламенте.

Истоки и становление демократии

Роберт Даль полагает, что в истории демократии можно выделить три великих трансформации[71]. Каждая из них подразумевала повышение *уровня демократического управления*. Первая трансформация, по его мнению, началась около 500 г. до н. э. и заключалась в переходе от автократических греческих полисов к первым сообществам с демократическими чертами. Их центральным институтом было народное

собрание, в котором могли участвовать все граждане мужского пола, прошедшие военную службу. Австралийский политолог Джон Кин обнаруживает корни «самоуправления посредством собраний людей, которые считают друг друга равными» двумя тысячелетиями ранее, в Сиро-Месопотамском регионе[72].

По мнению политолога Дэвида Стасаваджа, первые ранние формы демократии характеризовались обязанностью правителей советоваться с собраниями и советами, которые так или иначе ограничивали их действия. Этот обычай был «распространен в небольших поселениях», причем, по его оценке, «настолько широко по всему миру, что мы должны видеть в подобной модели естественное состояние человеческого общества»[73]. В некоторых частях классической Индии система сельского самоуправления, известная как *панчаяты,* процветала в рамках монархического правления, которое, возможно, развивалось в течение столь же длительного времени. По словам индийского историка Авраама Эрали (1934–2015), эти местные собрания были встроены в импровизированную пирамидальную структуру представительных органов. Организация села, пишет Эрали, «была по сути демократической, насколько это вообще возможно в рамках кастового общества»[74]. Наследственная монархия, по-видимому, была наиболее распространенной формой правления[75]. Тем не менее историк Стивен Мюльбергер отмечает, что до 400 г. до н. э. Индия также была домом «для множества самоуправляемых политических образований, использующих квазидемократические институты, сопоставимые с институтами греческих городов-государств той же эпохи»[76].

Ранняя демократия имела свою историю и в Северной Африке. С V в. до н. э. город-государство Карфаген, контролировавший обширную территорию на севере Африки и в западной акватории Средиземного моря, управлялся магистратами, или *суффетами,* которые ежегодно избирались «народным собранием» и консультировались с сенатом, состоящим из влиятельных граждан[77]. В Древнем Риме, в эпоху царей и позднее,

в период Римской республики, с 509 г. до н. э., действовали собрания граждан с правом голоса, которые, впрочем, постепенно пришли в упадок ко времени диктатуры Цезаря и установления единовластия в 49 г. до н. э.[78] Впрочем, совещательный и правительствующий древнеримский сенат существовал многие века, от ранних времен Рима до разделения Римской империи в 395 г. и даже позже.

Разумеется, ни одна из этих систем не представляла собой демократию в современном понимании. Гражданство было строго ограничено. Женщины права голоса не имели. Личные права, как правило, не подлежали защите. Содружество греческих полисов, а также Рим и Карфаген в значительной степени опирались на рабский труд. Более того, как писал французский философ Кристиан Делакампань (1949–2007), говоря о Древней Греции, здесь «впервые в истории возникло общество, в котором рабство больше не было *одним* из экономических ресурсов», но «стало *важнейшим* средством производства»[79]. С учетом этих и других оговорок можно все же утверждать, что греческие города-государства стали одним из первых опытов народного правления в истории (хотя и не единственным). По словам Даля, «в течение последующих двух тысяч лет идея и практика демократии ассоциировались почти исключительно с небольшими городами-государствами»[80].

Ситуация изменилась в ходе Второй демократической трансформации. Процесс формирования государства привел к созданию относительно крупных территориальных объединений. В зарождающихся национальных государствах идея представительной демократии утверждалась в результате сопротивления и восстания против монархического правления. Ярким революционным примером служит федеральная Конституция США, принятая 17 сентября 1787 года. В XIX веке появились новые федерации — в Мексике, Швейцарии, Аргентине, Боливии, Канаде и Бразилии, а позже и в других странах. Это происходило одновременно со становлением системы национальных государств по всему миру и с описанными выше волнами демократизации.

Третья демократическая трансформация

Однако распространение демократии на уровне национальных государств не тождественно «концу истории», как полагал Фрэнсис Фукуяма. Идея о том, что территориальное государство и система международного права представляют собой завершение десяти тысяч лет политического развития человечества, абсурдна и неисторична. Подобно тому как в XVIII веке, до Второй демократической трансформации, мало кто мог вообразить себе представительную демократию в территориальных государствах, сегодня идея о возможности демократии на мировом уровне все еще выходит за пределы воображаемого у очень многих людей на планете. Но именно в этом заключается Третья трансформация, и она уже происходит.

«Подобно тому как ранние города-государства теряли значительную часть своей политической, экономической, социальной и культурной автономии, когда их поглощали более крупные национальные государства, так и в наше время развитие транснациональных систем снижает политическую, экономическую, социальную и культурную автономию национальных государств», — описывает историческую ситуацию Даль[81]. Как и в период Второй трансформации, это развитие — часть процесса формирования государства, теперь охватывающего всю мировую систему. Такова движущая сила новой Великой трансформации в понимании Карла Поланьи, ведущей к созданию глобальной экосоциальной рыночной экономики. Будущее демократии зависит от успеха этой Третьей трансформации, поскольку ее стремятся вытолкнуть на обочину в рамках системы национальных государств. В то же время продолжение демократизации в рамках сообщества государств служит важной предпосылкой глобальной демократизации. Два этих процесса тесно взаимосвязаны.

Третья трансформация подразумевает глобализацию не только демократии, но и *государственного управления.* Демократия — это тип общественно-политического устройства

и государственного управления. История демократии — это история трансформации государственного управления. Общественное участие, представительство и дискуссии бесполезны, если они не питают систему государственного управления. В отсутствие необходимых инструментов на глобальном уровне их необходимо создать. Таким образом, призыв к глобальной демократии одновременно звучит призывом к глобальному правительству. Как утверждал Отфрид Хёффе, Третья демократическая трансформация означает «формирование демократического, конституционного государства на мировом уровне, основанного на верховенстве права и справедливости, то есть мировой республики, базирующейся на субсидиарности и федерализме»[82].

В ходе Второй трансформации принятие права на самоопределение для всех народов имело важнейшее значение на пути преодоления иностранного правления и угнетения и для развития демократии на уровне национальных государств. Тесная взаимозависимость мировой системы и задачи планетарного уровня в настоящее время настойчиво поднимают вопрос о *праве на самоопределение для человечества.* Необходимы общемировые демократические структуры управления, чтобы положить конец глобальному вакууму власти и устранить «иностранное правление» элитарного, имперского, транснационального порядка, основанного, как это ни парадоксально, на сохранении Вестфальской системы. Парламент — это стержневой институт демократии. Таким образом, создание мирового парламента находится в центре Третьей трансформации. В первую очередь необходимо постепенно объединить различные существующие формы и процессы государственной власти на глобальном уровне с глобальным парламентским органом, так чтобы они были поставлены под эффективный демократический надзор, обеспечивая участие граждан мира. Парламент выступает одновременно отправной точкой и движущей силой формирования наднационального сообщества на глобальном уровне.

Международные парламентские институты

Рост числа международных парламентских институтов (МПИ) и их развитие можно считать индикатором начинающейся Третьей трансформации и ее динамики. Они представляют собой разнообразные учреждения демократического представительства и сотрудничества, выходящие за рамки национального государства и осуществляемые не через правительства, а избранными представителями. Старейшим из этих институтов следует считать Межпарламентский союз, основанный в 1889 году, который, как ни парадоксально, до сих пор играет неоднозначную роль в процессе создания мирового парламента, как показано в первой части книги. Появление в 1949 году Совета Европы и его Парламентской ассамблеи (ПАСЕ) ознаменовало важную веху в парламентском движении и сразу послужило поводом для предложения о создании ПА ООН. Европейский парламент как непосредственно избираемый законодательный орган Европейского союза — это пример МПИ, прошедшего наиболее глубокую эволюцию. Андский парламент и Центральноамериканский парламент представляют собой еще два МПИ, избираемых прямым голосованием. В 2004 году был созван Панафриканский парламент — в нем видели континентальный законодательный орган будущего, но два десятилетия спустя этот план все еще ожидает реализации.

Академический интерес к феномену МПИ оставался очень слабым в течение значительного времени, но затем ситуация начала меняться. Клаудия Кисслинг (род. 1969), эксперт в области государственного управления и права, провела исследование и юридическую классификацию всех МПИ, существовавших в 2011 году. Она обнаружила 40 таких учреждений в 1990 году и около 160 — двадцать лет спустя[83]. Используя более строгое определение, которое не учитывает сети отдельных парламентариев (такие сети не считаются международными организациями), политолог Франк Шиммельфенниг (род. 1963) с семью соавторами также наблюдал быстрый рост

МПИ, но пришел к выводу, что примерно с 2010 года развитие «полностью прекратилось». По его оценке, это связано с замедлением демократизации после окончания холодной войны, которая уступает место «автократической обратной волне». Таким образом, «перспективы международной парламентаризации также зависят от статуса демократии как глобального стандарта легитимности».

По подсчетам Шиммельфеннига и соавторов, в настоящее время существует 25 МПИ, которые представляют собой треть «значимых международных организаций»[84]. Примечательно, что ООН, ВТО, Группа Всемирного банка и МВФ до сих пор не имеют парламентских органов. «Те парламентские институты, которые существуют и связаны с деятельностью этих межправительственных организаций, такие как Межпарламентский союз, Парламентская конференция по ВТО или Парламентская сеть Всемирного банка, не желают — и не имеют юридической возможности — оказывать сколько-нибудь существенное влияние на их повестку дня и принятие решений, не говоря уже об осуществлении формального надзора», — отметила Кисслинг. При этом она подчеркнула, что не каждая из этих организаций должна иметь свой отдельный парламентский орган. Вместо этого *всеобщим* парламентским органом могла бы быть ПА ООН, обладающая соответствующими профильными комитетами: «В любом случае ПА ООН внесет значительный вклад в преодоление постоянно растущего пробела в легитимности на международном уровне»[85].

В этом отношении много полезного можно извлечь из анализа существующих МПИ. Шиммельфенниг и его коллеги пришли к выводу, что «подавляющее большинство» современных МПИ «остаются слабыми в своих полномочиях, а их влияние на международное сотрудничество ограниченно». Правительства намеренно придают МПИ подобную конструкцию, поскольку они испытывают «давление легитимации» в связи с перемещением функций принятия решений от национальных государств к международным организациям,

но при этом желают извлечь выгоду из «видимости и восприятия» международного демократического управления (которое обеспечивают МПИ), фактически не предоставляя последним законодательных, бюджетных или кадровых полномочий, а также «эффективных каналов политического участия»[86]. За существенно важным исключением Европейского парламента, МПИ зачастую представляют собой лишь «потемкинские деревни» и не меняют сути межправительственного взаимодействия. Хотя само существование МПИ — это важный шаг на пути к преодолению вестфальской парадигмы, для изменения ситуации их в конечном итоге необходимо наделить реальными полномочиями, что в свою очередь немедленно поставит вопрос о прямых выборах.

Комплементарность демократии

У представительной демократии были противники во все времена. История современного парламентаризма — это и история его постоянной критики. Упоминания реального или предполагаемого кризиса парламентаризма постоянно сопровождают этот дискурс. Подобные риторические упражнения были так же популярны сто лет назад, как и сегодня в определенных кругах. Например, влиятельный немецкий правовед Карл Шмитт (1888–1985) был одним из печально известных правых противников парламентской демократии. В 1920-х годах он утверждал, что «по сравнению с прямой демократией» парламент «представляет собой искусственный механизм, созданный либеральным мышлением, в то время как диктаторские и цезаристские методы не только вызывают одобрение народа, но и могут быть прямым выражением демократической сущности и власти»[87]. Шмитт интеллектуально способствовал созданию почвы для нацистской диктатуры, которую он охотно поддержал после захвата власти Адольфом Гитлером в 1933 году.

События, последовавшие за Октябрьской революцией в России в 1917 году, служат еще одним примером разгрома

зарождающейся демократии. Историческим шагом стал созыв демократически избранного Учредительного собрания для разработки конституции. Но когда большевики поняли, что им не удастся получить большинство в этом органе для создания советского правительства, они сочли Учредительное собрание проявлением «обычной буржуазной демократии» и силой разогнали его[88]. Вскоре после этого большевики начали жестокие политические репрессии, развязав так называемый красный террор, который подавил всякую оппозицию. Роза Люксембург (1871–1919), сама будучи революционеркой-социалисткой, выразила неодобрение событиям в России и отметила, что «без всеобщих выборов, без неограниченной свободы печати и собраний, без свободной борьбы мнений жизнь замирает во всех общественных учреждениях»[89].

По мнению итальянского политолога Норберто Боббио (1909–2004), демократия динамична и постоянно трансформируется. Процесс «становления», по его словам, это ее естественное состояние[90]. Реализация демократии — это постоянное приближение к идеалу, который никогда не будет достигнут. Это тем более верно для глобальной демократии, учитывая дилемму масштаба. Достижение демократией планетарного масштаба в максимально возможной степени поможет решить важнейшие проблемы современности и открыть новую эру в истории человечества, хотя неполной демократия будет всегда. Пусть мы не знаем, как будет развиваться демократия в течение последующих сотен лет, на данном этапе выборы и парламентское представительство — это незаменимый элемент, на котором держатся другие институты, разделение властей и система сдержек и противовесов, а также принципы, которые перечислены в упомянутой ранее эпохальной резолюции Комиссии ООН по правам человека.

Забота о реальном народном представительстве и стремление к совершенствованию принципов и процедур присущи демократии. Это хорошая черта. Недостатки системы необходимо последовательно выявлять, критиковать и устранять.

Например, системы относительного большинства создают серьезные проблемы, особенно в сочетании с «джерримендерингом» — манипулированием границами избирательных округов в политических целях. Эта избирательная процедура регулярно приводит к победе силы, которые не пользуются поддержкой большинства, а значительная часть избирателей остается непредставленной. Роль политических партий, степень их внутренней демократии, вопросы политического финансирования, эффективность и независимость парламентов, а также доминирование государственной бюрократии над законодательной властью — вот другие проблемы, требующие пристального внимания.

Не ново понимание, что представительной демократии при всей ее значимости человеку недостаточно. Например, Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах упоминают право граждан на участие в государственных делах не только через свободно избранных представителей, но и непосредственно. Бенджамин Барбер видел демократическое будущее в «сильной демократии» с политикой в «режиме участия», позволяющей гражданам «управлять собой напрямую», в отличие от «слабой демократии» представительного типа, где это делается от их имени. Эта сильная демократия, писал он, основана на «универсальности участия» каждого гражданина, хотя и «не обязательно на каждом уровне и в каждом случае»[91]. Как отметил Ян-Вернер Мюллер, «наивно ожидать, что некий *один* продукт своеобразной индустрии инноваций в области глобальной демократии — будь то интернет-голосование, собрания случайно выбранных граждан или что-то еще — избавит нас от трудностей»[92].

Хотя несовершенства представительной демократии, особенно в глобальном масштабе, очевидны, проблемы прямого и партисипативного подходов также многочисленны как в практическом, так и в теоретическом плане. Ни один из этих принципов не назвать полностью удовлетворительным, и, что самое главное, они не сделают выборы «необязательными»,

как, по-видимому, полагают некоторые авторы[93]. Такой радикальный взгляд на вещи ведет к лишению избирательных прав всех граждан под маской популистского послания, присущего «совещательному подходу», пишет Маргарет Канован. Вера в то, что «преобразующая сила освобождения» выявит — и направит в правильном направлении — истинную волю простых людей, которая иначе не может найти своего выражения, безосновательна[94]. Единая воля народа существует только в популистском воображении. Кроме того, в «лотократии» случайно выбранных собраний право голоса имеют только счастливчики, а все остальные остаются за бортом. Демос, по сути, сужается до крошечной кучки граждан, которая буквально отбирается случайно[95]. Члены случайно выбранного собрания политически никому не подотчетны, насколько бы представительным такой орган ни был в статистическом отношении. С точки зрения технических аспектов обсуждения это может быть преимуществом, но запрещает наделение таких органов законодательными полномочиями.

Представительность, которая едва ли достижима, не то же самое, что представительство, отметил Джон Паркинсон в своей книге о проблемах легитимности в делиберативной (совещательной) демократии. По словам этого профессора социальной и политической философии Маастрихтского университета, случайно выбранные участники «не имеют формальных связей ни с одним принципалом, поэтому никакие принимаемые ими решения не могут быть обязательны для неучастников»[96]. Кроме того, остается загадкой, как в рамках такой системы будет выбираться и контролироваться правительство. Случайные собрания не предназначены для формирования исполнительной власти или организации оппозиции. Когда речь заходит о глобальном масштабе, даже некоторые из самых ярых сторонников делиберативного подхода сомневаются в возможности создания демографически репрезентативного органа и считают, что он должен был бы насчитывать «более пяти тысяч» членов[97]. Поскольку на практике такой орган неработоспособен, было предложено избрать из числа его членов меньший

«комитет или совет». Таким образом, мы снова возвращаемся к выборам, но теперь проводимым лишь небольшой и неподконтрольной элитой.

Энн Питерс, размышляя о «новых типах демократии на глобальном уровне», пришла к выводу, что «обсуждение, участие и прения не могут в действительности заменить формальную демократию». В какой-то момент эти «механизмы должны быть связаны с голосованием». Сами по себе, даже представляя собой «важные первые шаги на пути демократизации», они, пожалуй, «слишком слабы, чтобы заслужить названия демократии», пишет она[98]. Ошибочно полагать, будто совещательная и партисипативная демократии могут заменить выборное представительное правительство. Но инструменты совещательной демократии по-прежнему незаменимы. Представительство и участие не следует понимать как противоположности, считает Мюллер[99]. По словам Бенджамина Барбера, цель его подхода «не в том, чтобы заменить представительную демократию сильной демократией, а в том, чтобы укрепить слабую демократию значимыми институтами участия»[100]. В книге о «дополнительной демократии» Мэтт Квортруп (род. 1967) из Университета Ковентри и Даниэла Ванчич, активистка движения за демократию, пришли к справедливому выводу, что не видят альтернатив системе правления с выборными представителями, но при этом сомневаются, что эта система может существовать сама по себе: «Ее нужно дополнять. Нам необходимо представительное правительство, а также другие механизмы»[101]. В глобальном масштабе важно также рассмотреть и ввести в институциональное русло собрания граждан, гражданские инициативы, процедуры подачи петиций, прямое голосование и методы «делегативной демократии». Тем не менее избранный мировой парламент должен находиться в центре всякого строения глобальной демократии.

Примечания

[1] *Tocqueville A.* de. Democracy in America. The Colonial Press, 1899. P. 3, 5.

[2] *Huntington S.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991. P. 15–17.

[3] Center for Systemic Peace. Polity IV Annual Time-Series, 1800–2010. URL: www.systemicpeace.org/inscrdata.html

[4] These figures and the ones which follow on population proportions were put together by Max Roser based on Polity IV, US Census and Gapminder. URL: https://ourworldindata.org

[5] *Inglehart R., Welzel C.* Modernization, cultural change, and democracy: the human development sequence. Cambridge University Press, 2005. P. 176–177.

[6] Center for Systemic Peace. Polity5 Annual Time-Series, 1800–2018.

[7] Freedom House. Freedom in the World 2024.

[8] Economist Intelligence Unit. 2024. Democracy Index 2023. P. 3; id. Index of Democracy 2006. P. 7.

[9] V-Dem Institute. Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot. 2024. P. 6, 12.

[10] *Lührmann A., Lindberg S. I.* A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New about It? // Democratization. 2019. No. 26 (7). P. 1095–1113.

[11] V-Dem Institute. Democracy at Dusk? V-Dem Annual Report 2017. P. 12, 14.

[12] *Levitsky S., Way L. A.* The Myth of Democratic Recession // Journal of Democracy. 2015. No. 26 (1). P. 53.

[13] Id. Democracy's Surprising Resilience // Journal of Democracy. 2023. No. 34 (4). P. 8–10.

[14] *Lipset S. M.* Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy // The American Political Science Review. 1959. No. 53 (1). P. 75.

[15] *Boix C., Stokes S. C.* Endogenous Democratization // World Politics. 2003. No. 55. P. 517–549.

[16] *Inglehart R., Welzel C.* Modernization, cultural change, and democracy… P. 169.

[17] *Przeworski A., Limongi F.* Modernization: Theories and Facts // World Politics. 1997. No. 49 (2). P. 165.

[18] *Levitsky S., Way L. A.* Democracy's Surprising Resilience // Journal of Democracy. 2023. No. 34 (4). P. 15.

[19] *Inglehart R., Welzel C.* Modernization, cultural change, and democracy… P. 1, 209, 229.

[20] *Diamond L.* Facing up to the democratic recession // Journal of Democracy. 2015. No. 26 (1). P. 153–154.

[21] *Welzel C.* Why the Future Is Democratic // Journal of Democracy. 2021. No. 32 (2). P. 131–132, 138.

[22] *Eatwell R., Goodwin M.* National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy. Pelican Books, 2018. P. 70.

[23] *Müller J.-W.* What is Populism? Penguin, 2017. P. 48, 56–57.

[24] *Norris P., Inglehart R.* Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism. Cambridge University Press, 2019. P. 446, 449.

[25] *Eatwell R., Goodwin M.* National Populism… P. 1–40, 96–97, 117–120, 181.

[26] *Canovan M.* Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy // Political Studies. 1999. No. 47 (1). P. 9–10, 12, 13.

[27] *Muhlberger S., Paine P.* Democracy's Place in World History // Journal of World History. 1993. No. 4 (1). P. 26. См. также: The Secret History of Democracy / Eds. B. Isakhan, S. Muhlberger. Palgrave Macmillan, 2011.

[28] *Norris P.* Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited. Cambridge University Press, 2011. P. 4, 58, 92, 110, 129.

[29] *Inglehart R., Welzel C.* Modernization, cultural change, and democracy… P. 44, 117.

[30] Latana, and Alliance of Democracies Foundation. Democracy Perception Index 2023. P. 8, 10.

[31] United Nations. 2005 World Summit Outcome. 24 October 2005. A/RES/60/1. Para. 135.

[32] Id. Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies. 13 December 2007. A/RES/62/7.

[33] *Boutros-Ghali B.* Supplement to reports on democratization. Report to the 51st Session of the United Nations General Assembly. 20 December 1996. A/51/761. Para. 28.

[34] United Nations. Further Measures to Promote and Consolidate Democracy. Commission on Human Rights resolution 2002/46 of 23 April 2002.

[35] *Cardenas S., Root R. K.* Human Rights in Latin America: A Politics of Transformation. University of Pennsylvania Press, 2022. P. 15–17.

[36] *Subedi S. P.* Human Rights in Eastern Civilisations. Edward Elgar Publishing, 2021. P. 163.

[37] United Nations. Equal Participation in Political and Public Affairs. 2021. A/HRC/RES/48/2.

[38] *Franck T. M.* The Emerging Right to Democratic Governance // The American Journal of International Law. 1992. No. 86. P. 46–91.

[39] *Schwartzberg J.* Transforming the United Nations System. Designs for a Workable World. Tokyo; New York; Paris: United Nations University Press, 2013. P. 37.

[40] *Sewanyana L.* Report of the Independent Expert on the Promotion of a Democratic and Equitable International Order. UN Doc. 2019. A/74/245. Para. 31.

[41] UN Human Rights Committee. General Comment No. 25: The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service (Art. 25). 1996. Para. 5.

[42] United Nations. Promotion of a Democratic and Equitable International Order. 19 December 2016. A/RES/71/190.

[43] *Franck T. M.* Fairness in International Law and Institutions. Oxford: Clarendon Press, 1995. P. 482–484.

[44] *Wolf K. D.* Die Neue Staatsräson — Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. 1st ed. Baden-Baden: Nomos, 2000. P. 13, 17–18, 67.

[45] Deutscher Bundestag. Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft — Herausforderungen und Antworten. 16 June 2002. P. 445–447.

[46] *Beyme K. von.* Niedergang der Parlamente // Internationale Politik. 1998. No. 4. P. 21.

[47] *Putnam R. D.* Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games // International Organization. 1988. No. 42 (3). P. 436, 457.

[48] *Faux J.* The Global Class War. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, 2006. P. 50.

[49] *Pruchniewicz K., Srogosz T.* The Codex Alimentarius Standards Decision-Making: Some Critical Remarks on an Ongoing Discussion // European Food and Feed Law Review. 2020. No. 15 (6). P. 573–574.

[50] *Herrmann C., Weiß W., Ohler C.* Welthandelsrecht. 2nd ed. München: C. H. Beck, 2007. No. 591. § 12. P. 258.

[51] *Bogdandy A. von, Venzke I.* Zur Herrschaft internationaler Gerichte: Eine Untersuchung internationaler öffentlicher Gewalt und ihrer demokratischen Rechtfertigung // Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 2010. No. 70 (1). P. 21, 25–26.

[52] *Koenig-Archibugi M.* The Universal Republic... P. 183.

[53] Pan-African Parliament. A United Nations Parliamentary Assembly. Resolution adopted at the 8th Ordinary Session, Midrand, South Africa. 24 October 2007. Para. 16.

[54] *Russell B.* A Prescription for the World // The Saturday Review. 28 August 1954. P. 10.

[55] *Dahl R.* Can international organizations be democratic? A skeptic's view // Democracy's Edges / Eds. I. Shapiro, C. Hacker-Cordón. Cambridge University Press, 1999. P. 22, 31, 34.

[56] Id. On Democracy. New Haven: Yale University Press, 2000. P. 116.

[57] *Peters A.* Dual Democracy // The Constitutionalization of International Law / Eds. J. Klabbers, A. Peters, G. Ulfstein. Oxford; New York: Oxford University Press, 2009. P. 294.

[58] *Nullmeier F. et al.* Prekäre Legitimitäten: Rechtfertigung von Herrschaft in der postnationalen Konstellation. Frankfurt: Campus Verlag, 2010. P. 21.

[59] *Petersen N.* Demokratie und Grundgesetz. Max Planck Institute for Research on Collective Goods. 2008. P. 3.

[60] *Scharpf F. W.* Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt: Campus, 1999. P. 16, 22–23.

[61] CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation Towards a Democratic Multilateralism: Civil Society Perspectives on the State of Global Governance // State of Civil Society Report. 2014. P. 39.

[62] Id. Global Governance: Reform Desperately Needed // State of Civil Society Report. 2024. P. 37, 46.

[63] *Ross C.* Independent diplomat: dispatches from an unaccountable elite. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007. P. 210.

[64] *Peters A.* Dual Democracy. P. 295.

[65] *Malloch Brown M.* Can the UN Be Reformed? // Global Governance. 2008. No. 14. P. 8.

[66] *Nolan P., Lenski G.* Human societies: an introduction to macrosociology. 10th ed. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2006. P. 352.

[67] *Lamy P.* Towards World Democracy. London: policy network, 2005. P. 24–25.

[68] Расчеты основаны на демографических данных Всемирного банка на 2022 год. URL: https://data.worldbank.org

[69] *McNicoll G.* Population weights in the international order // Population and Development Review. 1999. No. 25 (3). P. 422.

[70] *Franck T. M.* Fairness in International Law and Institutions. P. 480–481.

[71] *Dahl R.* A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation // Political Science Quarterly. 1994. No. 109 (1). P. 25–27.

[72] *Keane J.* The life and death of democracy. London: Pocket Books, 2010. P. 101–155.

[73] *Stasavage D.* The Decline and Rise of Democracy: A Global History from Antiquity to Today. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2020. P. 5, 56.

[74] *Eraly A.* The First Spring: The Golden Age of India. New Delhi: Penguin India, 2011. Part III, section 7 (Village democracy).

[75] *Sharma J. P.* Republics in Ancient India. Leiden: Brill, 1968. P. 15.

[76] *Stockwell S.* Chapter 3: Ancient India // The Edinburgh Companion to the History of Democracy / Eds. B. Isakhan, S. Stockwell. Edinburgh University Press, 2012. P. 50.

[77] *Cartwright M.* Carthaginian Government. World History Encyclopedia. 2016. URL: www.worldhistory.org

[78] См.: *Taylor L. R.* Roman Voting Assemblies from the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar. University of Michigan Press, 1990.

[79] *Delacampagne C.* Die Geschichte der Sklaverei. Artemis & Winkler, 2004. P. 51.

[80] *Dahl R.* A Democratic Dilemma… P. 25.

[81] Ibid. P. 26.

[82] *Höffe O.* Demokratie im Zeitalter der Globalisierung. New ed. Munich: C. H. Beck, 2002. P. 428.

[83] *Kissling C.* The Legal and Political Status of International Parliamentary Institutions, Committee for a Democratic UN. 2011.

[84] *Schimmelfennig F., Winzen T., Lenz T., Rocabert J., Crasnic L., Gherasimov C., Lipps J., Mumford D.* The Rise of International Parliaments: Strategic Legitimation in International Organizations. Oxford University Press, 2020. P. 4, 16, 287–288.

[85] *Kissling C.* The Legal and Political Status… P. 53.

[86] *Schimmelfennig et al.* The Rise of International Parliaments… P. 270, 286, 289.

[87] *Schmitt C.* The Crisis of Parliamentary Democracy / Transl. E. Kennedy. Cambridge; London: MIT Press, 1988 [1923. P. 17.

[88] *Lenin V. I.* Theses On The Constituent Assembly // Collected Works / Ed. G. Hanna, transl. Y. Sdobnikov. 1972 [1917. Vol. 26. P. 379–383. Online Version: Lenin Internet Archive. URL: www.marxists.org

[89] *Luxemburg R.* The Russian Revolution, and Leninism or Marxism? Ann Arbor, 1961 [1919. P. 71.

[90] *Bobbio N.* The Future of Democracy. Polity Press, 1987. P. 18.

[91] *Barber B.* Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. 20th anniv. ed. University of California Press, 2003. P. 150–153, x, xiii.

[92] *Müller J.-W.* Democracy Rules. Allen Lane, 2021. P. xiv.

[93] *Landemore H.* Open Democracy. Reinventing Popular Rule for the Twenty-First Century. Princeton University Press, 2020. P. 19.

[94] *Canovan M.* Trust the People!.. P. 15.

[95] *Müller J.-W.* Democracy Rules. P. 87.

[96] *Parkinson J.* Deliberating in the Real World: Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy. Oxford University Press, 2006. P. 83–84.

[97] *Pope M.* The Keys to Democracy. Sortition as a New Model for Citizen Power. Imprint Academic, 2023. P. 174.

[98] *Peters A.* Dual Democracy. P. 270–271.

[99] *Müller J.-W.* Democracy Rules. P. 88.

[100] *Barber B.* Strong Democracy… P. xvi.

[101] *Qvortrup M., Vancic D.* Complementary Democracy: Conclusions and the Way Ahead // Complementary Democracy: The Art of Deliberative Listening. Berlin; Boston: De Gruyter, 2022. P. 197.

26

Развитие планетарного сознания и новое просвещение

Социальную эволюцию человеческого вида можно описать как непрерывное объединение и разделение человеческих сообществ[1]. Колеблясь между сотрудничеством и соперничеством, люди с самого начала истории конкурировали за поселения, сырье и продовольствие, а в конечном итоге — за геополитический контроль. Благодаря технологическому прогрессу и росту населения социальные общности становились все более сложными по своей структуре, а их взаимосвязи — более тесными и многообразными. Внутри сообществ совершенствовались правила, позволяющие сделать сосуществование, насколько это возможно, мирным, хотя социальная система в первую очередь служила интересам правящего класса, контролировавшего применение силы и распределение ресурсов. Политическое насилие, восстания и гражданские войны были обычными проявлениями распада сообществ. Недоверие преобладало в отношении к другим общностям, а готовность к применению силы оставалась высокой. Войны, насильственное перемещение, угнетение, рабство и ассимиляция выступали в этих условиях универсальными характеристиками общества. Демократия, права человека и международное гуманитарное право в исторической перспективе — это совсем недавние явления. В долгосрочной перспективе число автономных социальных единиц неуклонно сокращалось. Максимальный размер и степень организации увеличивались. Охотники-собиратели, кочевые пастухи и оседлые общины развивались и объединялись в города-государства, княжества, династические королевства, континентальные империи и современные территориальные государства.

Основываясь на сборе и анализе больших данных, специалисты в области клиодинамики пытаются выявить закономерности и сделать выводы из «циклов политической интеграции и распада» на протяжении всей истории человечества[2]. За неудачами, такими как падение Западной Римской империи, в конечном итоге следовали новые процессы консолидации. Около 1500 г. до н. э., когда население мира оценивалось в 50 миллионов человек, существовало, возможно, 600 000 социальных единиц[3]. Сегодня в 193 государствах мира проживает более восьми миллиардов человек, и попытки рассматривать какую-либо из стран как автономную единицу более чем сомнительны. В действительности мы имеем дело с одной мировой системой в процессе интеграции.

Война и социально-политическая эволюция

Исторически завоевательные войны и применение силы сыграли ключевую роль в возникновении крупных социальных единиц и государственных структур. Антрополог Роберт Карнейро (1927–2020) в значимом эссе 1970 года писал: «Сила, а не просвещенный эгоизм представляет собой механизм, посредством которого политическая эволюция шаг за шагом вела от автономных поселений к государству». За всю историю — от маленьких деревень до великих империй — не удастся найти «ни одного го исключения» из «продемонстрированной неспособности автономных политических единиц отказаться от суверенитета при отсутствии решающих внешних ограничений»[4]. Однако социально-политическая динамика развития претерпевает фундаментальные изменения, которые все больше исключают применение силы.

Английский социолог Герберт Спенсер еще в 1897 году установил, что завоевательные войны как средство достижения прочной интеграции пережили свое время. «Происходящая посредством войны интеграция простых групп в сложные, а тех — в дважды сложные, и так до образования великих наций, — это процесс, уже зашедший настолько далеко, насколько это представляется осуществимым или

желательным», — писал он. Он признавал стремление человека к свободе и выступал против империализма, поскольку власть угнетения утратила действенность: «Империи, образованные из чуждых друг другу народов, обычно распадаются, когда ослабевает скрепляющая их сила; и даже если бы империю удалось удержать вместе, она не образовала бы гармонично функционирующее целое: *мирная федерация* — единственный способ дальнейшей консолидации, к которому следует стремиться»[5] (курсив авт.). Спенсер одним из первых заметил, что в истории человечества действует социальный закон «выживания наиболее приспособленных», но он не одобрял наблюдаемые процессы, даже будучи сторонником «минималистского государства». Напротив, он считал эту динамику нежелательной и требующей преодоления[6].

Тем не менее захватнические войны продолжаются по сей день. Антрополог Роберт Бейтс Грейбер (род. 1948) указывает на две мировые войны как на ключевые примеры. Территориальные конфликты сыграли значительную роль в начале Первой мировой войны, а Вторая мировая война велась нацистской Германией как война на уничтожение и завоевание. Однако, как отмечает Грейбер, конечным результатом обеих войн стало увеличение, а не уменьшение общего числа государств. «С точки зрения политической эволюции это предполагает скорее центробежные, чем центростремительные последствия захватнической войны», — подводит он итог истории XX века[7]. После 1945 года сохранение территориальной целостности государств стало ключевым международным принципом, закрепленным в пункте 4 статьи 2 Устава ООН. Считалось, что он способствует сокращению числа межгосударственных войн, но, с другой стороны, часто сопровождается жестоким подавлением меньшинств в пределах границ государства[8]. Даже искусственные колониальные границы остались в ходе деколонизации нетронутыми. Хотя общее количество войн в долгосрочной перспективе сократилось, десятки примеров военной оккупации и захвата территорий иностранными державами по-прежнему

имеют место. Среди случаев незаконной оккупации продолжительностью свыше пяти десятилетий — Тибет, палестинские территории и Северный Кипр. Одним из немногих примеров продолжающегося территориального расширения с 1975 года можно считать оккупацию Марокко Западной Сахары[9]. Российская оккупация грузинского региона Южная Осетия с 2008 года, аннексия Россией Крыма в 2014 году и полномасштабное вторжение России в Украину в 2022 году с намерением присоединить территорию и уничтожить независимую государственность Украины представляют собой резкие шаги назад в развитии международного порядка.

Запрет на применение силы в Уставе ООН документально подтверждает, что применение силы в отношениях между государствами фактически недопустимо в соответствии с международным правом. С 2018 года агрессивные войны входят в число преступлений, подлежащих преследованию согласно санкции МУС. Однако юрисдикция суда не универсальна и зависит от конкретных условий, таких как ратификация или передача дела на рассмотрение Советом Безопасности, что приводит к существенным пробелам, как в случае с российской агрессией против Украины. В контексте привлечения к ответственности президента России Владимира Путина были сделаны ссылки на Нюрнбергские принципы. Эти принципы, сформулированные после Второй мировой войны как проявление общих норм международного права, легли в основу судебного преследования военных преступников из стран оси Берлин — Токио. Принципы квалифицируют «планирование, подготовку, развязывание или ведение агрессивной войны» как наказуемые в соответствии с международным правом деяния и могут быть вновь использованы для создания специального трибунала. Однако, как сказано выше, открытым остается вопрос о правоприменении.

Тем не менее запрет на войну в соответствии с международным правом, впервые заложенный в пакте Бриана — Келлога 1928 года, отражает изменение отношения мирового сообщества к войнам. Желание вести войну или стремление

к завоеваниям — пережиток архаичного менталитета. Демонстрации против осуществляемой США войны в Ираке в 2003 году, которая привела к восьми годам оккупации, во многих странах были крупнейшими за всю их историю. Считается, что только за один день, 15 февраля 2003 года, более десяти миллионов человек вышли на улицы в знак протеста, скоординированного на международном уровне. Протест был направлен не только против войны, но и против гегемонистского поведения США, нарушающего международное право. The New York Times прокомментировала эти демонстрации, заявив, что теперь мировое общественное мнение — это новая «сверхдержава»[10].

«Взаимозависимость разрушения», по выражению Шюца, между великими ядерными державами означает с широкой геополитической точки зрения, что консолидация системы государств в единое мировое государство посредством применения или угрозы применения военной силы со стороны державы-гегемона практически невозможна. Третья мировая война уничтожит мировую цивилизацию. Утверждать, как это делали Риттбергер и его соавторы, что создание мирового государства «потребует применения военной силы, в худшем случае — даже глобальной войны на уничтожение между существующими сегодня государствами», просто неверно[11]. Как и процесс экономической и политической интеграции в регионах, глобальный процесс формирования государств не может быть обусловлен применением силы в отношениях между государствами. Вопреки предположению Карнейро пример европейской интеграции демонстрирует, что государства вполне могут отказаться от своих прав на суверенитет постепенно, мирно и в духе сотрудничества. Образование Соединенных Штатов Америки тринадцатью государствами-основателями (тринадцатью колониями) — это исторический пример добровольного отказа от суверенитета. Как иначе могла бы возникнуть всемирная федерация, приверженная правам человека и демократическим принципам?

По словам Жака Маритена, «именно благодаря свободе народы Земли придут к общей воле жить вместе» в «мировом политическом обществе». Время, когда политические общества можно было создавать силой, прошло, отметил он[12]. В важнейших вопросах суверенитет на международном уровне стал не более чем фасадом. Структура мирового государства предоставила бы возможность коллективного восстановления политического контроля над событиями. Впрочем, не исключено, что быстрое создание глобального федеративного государства в нынешних условиях нереально. Мы уже указывали, например, на взаимозависимость процессов демократизации на уровне национальных государств и на глобальном уровне. Делегирование суверенитета представляется возможным только между государствами, достигшими определенной степени внутреннего демократического управления. Однако, как отметил Уильям Э. Шойерман, это не основание «отвергать более или менее априори» (он обвиняет в этом представителей современной космополитической школы мысли), «что глобальное федеративное государство способно предложить достойную конечную цель, принципы достижения которой могут быть *тщательно и постепенно сформированы с помощью ответственных и мирных политических средств*» (курсив авт.)[13].

Снижение уровня насилия

Важной предпосылкой и движущей силой динамики социально-политического развития выступают изменения в мировом мышлении. В значимой книге психолога из Гарварда Стивена Пинкера (род. 1954) на основе множества статистических данных утверждается, что обращение людей к насилию на протяжении веков сокращалось: например, *по отношению к общей численности населения* число убийств, изнасилований, смертей на войне и жертв геноцида резко уменьшилось. Это развитие особенно заметно начиная с 1945 года, когда наблюдался экспоненциальный рост

населения мира. По словам Пинкера, «снижение насилия, возможно, представляется самым значительным и наименее оцененным событием в истории нашего вида», а «ностальгия по мирному прошлому — самым большим заблуждением из всех возможных».

Вслед за Норбертом Элиасом Пинкер считает, что самым важным фактором снижения насилия могло быть усиление государства, которое «использует монополию на силу для защиты своих граждан друг от друга». По мере того как племена и группировки переходили под контроль государства, что Пинкер называет «процессом умиротворения», уровень насильственной смертности снизился в пять раз. Например, когда европейские феоды объединялись в королевства и суверенные государства, «консолидация правоохранительных органов в конечном итоге привела к снижению уровня убийств в тридцать раз»[14]. Дальнейший прогресс в «гуманитарной революции» был достигнут благодаря эпохе Просвещения, снижению числа насильственных конфликтов между государствами и революции в области прав человека после Второй мировой войны.

Развитие разума, эмпатии и морали

К числу психологических факторов, ответственных за снижение применения и приемлемости силы, Пинкер отнес рост эмпатии, самоконтроля, морали и рациональности. Новозеландский политолог Джеймс Р. Флинн (1934–2020) обнаружил, что в течение последнего столетия интеллект, измеряемый тестами IQ, неуклонно и значительно возрастал от поколения к поколению. Флинн признает, что такой рост не может продолжаться вечно. В подобных исследованиях, по сути, изучается вопрос о стагнации или регрессе в отдельных странах[15]. По мнению Флинна, «возросшая сложность повседневной жизни в современном мире» способствует развитию классификационного, логического, абстрактного и гипотетического мышления, которое ценится в тестах на интеллект[16].

Последнее относится к «формально-операциональной» стадии когнитивного развития, описанной психологом Жаном Пиаже (1896–1980). Согласно исследованиям Пиаже, интеллектуальное развитие человека от рождения до зрелого возраста во всех культурах можно разделить на четыре последовательные стадии: сенсомоторную, дооперациональную, конкретно-операциональную и формально-операциональную. Расширенное современное школьное образование — это предпосылка для успешного формально-операционального этапа, примерно между одиннадцатым и шестнадцатым годами жизни[17].

«Мышление теперь позволяет делать выводы из произвольных предположений и предпосылок без обязательной веры в их сть», — резюмирует социолог Георг В. Эстердикхофф. Именно эта способность позволяет, например, формулировать и проверять гипотезы[18]. Эстердикхофф утверждает, что современная культура и современное образование способствовали распространению формально-операционального мышления «среди населения промышленно развитых стран». Так в течение XIX и XX веков возникла «научно-техническая цивилизация». «Двадцатый век можно понимать не только как век индустриализации и модернизации, но и как эпоху всемирного распространения формально-операционального мышления или как эпоху зрелости человечества», — отмечает Эстердикхофф[19].

Достижения в когнитивном развитии создают условия, необходимые для созревания человеческой способности к эмпатии и морального суждения. Исследования показывают, что когнитивные стадии, выделенные Пиаже, представляют собой предпосылку для параллельного развития стадий социального восприятия и ролевого поведения, которые, в свою очередь, формируют основу для параллельного созревания морального суждения. В то время как когнитивное развитие поступательно ведет к лучшему пониманию реального мира, развитие способности принимать точку зрения других влечет за собой постепенно ширящееся понимание, как и почему люди как субъекты думают и ведут себя определенным

образом. Моральное суждение, таким образом, представляет собой следующий шаг, то есть решение о том, как следует думать и вести себя нам и другим[20]. Роберт Селман (род. 1942), специалист по психологии развития, отметил четыре стадии в развитии социального восприятия, которые соотносятся со стадиями Пиаже. Что касается индивидуального морального развития, психолог Лоуренс Кольберг (1927–1987) выделил три когнитивных уровня, каждый из которых включает две стадии, связанные со стадиями Пиаже и Селмана: доконвенциональный, конвенциональный и постконвенциональный.

На первой стадии доконвенционального уровня, по Кольбергу, мораль ситуативно-специфична и связана с наказанием и послушанием. Восприятие поступка как правильного или неправильного зависит от его последствий. На второй стадии действие правильно, если оно служит удовлетворению собственных потребностей, а иногда и потребностей других. Моральная оценка на конвенциональном уровне согласуется с ожиданиями других лиц независимо от последствий. Третья стадия связана с людьми, в то время как ориентация четвертой направлена на закон и авторитет. «Существует ориентация на авторитет, фиксированные правила и поддержание общественного порядка, — писал Кольберг. — Правильное поведение заключается в исполнении долга, проявлении уважения к авторитету и поддержании общественного порядка ради него самого»[21].

На постконвенциональном уровне моральные ценности и нормы, как правило, применяются независимо от авторитета групп или лиц, отстаивающих эти принципы. Также неважно, отождествляет ли человек себя с этими группами. На пятой стадии, называемой «социально-договорной ориентацией», признается относительность собственного поведения, и действие считается правильным, если оно соответствует законам и стандартам, принятым всем обществом в соответствии с демократическими правилами и процедурами. Шестая стадия предполагает ориентацию на самостоятельно выбранные этические и моральные принципы, где личная

совесть выступает руководящим принципом. Кольберг резюмировал свой тезис следующим образом: «…в основе лежат универсальные принципы справедливости, взаимности и равенства прав человека, а также уважения достоинства человека *как личности*»[22].

Теория Кольберга не вполне удовлетворительно объясняет, почему люди решают заботиться о благополучии других и действовать бескорыстно. Как подчеркивал психолог Мартин Хоффман, одного лишь формирования соответствующих когнитивных способностей недостаточно. Для Хоффмана решающим фактором становится *эмоциональный аспект эмпатии и морали.* Он считает, что *склонность к эмпатии и заботе — врожденное качество человека,* которое наблюдается уже у маленьких детей. Даже на доконвенциональном уровне дети спонтанно демонстрируют эмпатические реакции и интуитивную просоциальную моральную установку. По мнению Хоффмана, эмпатическое созревание человека происходит в пять этапов, начиная с младенчества[23]. Только на более продвинутых стадиях развития эмпатии эмоциональные реакции связываются с когнитивными процессами.

Возникновение морали в группах

В эволюционной психологии целое направление исследований сейчас сосредоточено на эволюционных истоках человеческой психологии. Склонность человека к эмпатии, по-видимому, имеет глубокие эволюционные корни. Так, картина людей как эгоистичных и асоциальных существ, лежащая в основе мышления Томаса Гоббса, «несостоятельна в свете того, что мы знаем об эволюции нашего вида», писал приматолог Франс де Вааль (1948–2024). Люди «всегда жили группами» и «социальны до мозга костей»[24].

В знаменитом труде «Происхождение человека» (1871 г.) Чарльз Дарвин (1809–1882) задавался вопросом, как его теория естественного отбора может объяснить социальные инстинкты, альтруизм и действия на благо общества. Он

утверждал, что отгадка может содержаться в доисторическом групповом отборе. Индивиды, готовые рисковать собой ради других и при этом погибнуть, в среднем оставляют меньше потомков, и поэтому склонность к бескорыстию должна была постепенно исчезнуть. Но «не следует забывать, что, хотя высокий уровень нравственности дает лишь незначительное преимущество каждому отдельному мужчине и его детям перед другими мужчинами того же племени или не дает его вовсе, увеличение числа благополучных мужчин и повышение уровня нравственности, безусловно, могут дать огромное преимущество одному племени перед другим. Племя, включающее многих членов, которые, обладая в высокой степени духом патриотизма, верности, послушания, мужества и сочувствия, всегда готовы прийти на помощь друг другу и пожертвовать собой ради общего блага, одержит победу над большей частью других племен — таков естественный отбор. Во все времена по всему миру одни племена вытесняли другие, и, поскольку нравственность — один из важных элементов успеха, нормы нравственности и число обладающих этими качествами индивидов будут повсюду иметь тенденцию к росту и увеличению»[25].

В важном исследовании этого предмета экономисты Сэмюэл Боулз (род. 1939) и Герберт Гинтис (1940–2023) подчеркивают значение группового отбора для социального поведения, альтруизма и морали в суровых условиях, характерных для плейстоцена, который начался примерно 2,5 миллиона лет назад и закончился около 10 000 лет до н. э. В книге «Кооперативный вид» они выдвигают тезис, что «межгрупповая конкуренция за ресурсы и выживание была и остается решающей силой в динамике эволюции человека». Главную роль они отводят чрезвычайно жестоким конфликтам между палеолитическими охотниками-собирателями: «Группы с большим числом кооперативных членов, как правило, переживали эти испытания и вторгались на территорию менее кооперативных групп, тем самым получая репродуктивные преимущества и распространяя кооперативное поведение

посредством культурного переноса. Необычайно высокие ставки в межгрупповой конкуренции и вклад альтруистичных "кооператоров" в успех означали, что в некоторых племенах могла широко распространяться жертвенность, выходящая за рамки ближайших родственников и охватывающая даже практически незнакомых людей»[26]. Поскольку альтруизм и бескорыстное поведение распространяются на гораздо более широкий круг, чем просто прямые генетические родственники, теории родственного отбора недостаточно для объяснения этого феномена. С другой стороны, формы взаимности, которые могут объяснить кооперативное поведение особей, неэффективны для более крупных групп, и, кроме того, их нельзя назвать по-настоящему альтруистическими, поскольку они предполагают ожидание награды.

Эдвард О. Уилсон также был сторонником этой школы мысли. В книге «Хозяева Земли. Социальное завоевание планеты человечеством», ставшей бестселлером по версии The New York Times, этот основатель социобиологии и ведущий исследователь муравьев поддерживает теорию многоуровневого отбора. «На более высоком из двух соответствующих уровней биологической организации, — писал он, — группы конкурируют друг с другом, отдавая предпочтение кооперативным социальным чертам среди членов группы». На низшем уровне члены одной группы конкурируют друг с другом, что приводит к корыстному поведению. Таким образом, индивидуальный отбор благоприятствует эгоизму, а групповой отбор благоприятствует альтруизму — последний, однако, не по отношению к членам других *групп,* а только к *своей собственной*[27]. Как пишет Франс де Вааль, «мораль, вероятно, развилась как *внутригрупповое* явление в сочетании с другими типичными внутригрупповыми способностями, такими как разрешение конфликтов, сотрудничество и обмен» (курсив авт.). «В ходе эволюции человека, — продолжает он, — враждебность к чужой группе усилила внутригрупповую солидарность до такой степени, что возникла мораль»[28].

Межгрупповая мораль и «подростковый кризис» человечества

Существенно не только постепенное развитие эмоциональных и когнитивных моральных способностей индивида на разных стадиях, но и степень, в которой возникающие эмпатия и мораль ориентированы на группу или носят универсальный характер. Обычно моральные критерии, применимые к членам одной и той же социальной группы, отличны от тех, которые применяются к лицам за пределами этой группы. Мораль внутри и вне группы может существенно различаться. Поэтому аспекты групповой идентичности и принадлежности к группе играют важную роль в практических моральных оценках. В крайних случаях «чужакам» отказывают в статусе человека. Такая дегуманизация тождественна лишению некоей группы лиц минимального уважения, которое, естественно, положено каждому человеку. По словам Грегори Стэнтона (род. 1970), эксперта по геноцидологии, преподававшего в США, дегуманизация ранее признаваемой группы лиц — ключевая предпосылка геноцида. «Дегуманизация подавляет нормальное человеческое отвращение к убийству», — поясняет профессор Стэнтон[29]. Механизированный геноцид, осуществленный нацистской Германией против евреев, основывался не только на морали «закона и порядка», где подчинение властям есть самоцель, но и на логике «расчеловечивания».

На постконвенциональном уровне с точки зрения морального суждения происходит освобождение от групповой принадлежности, поскольку ценности и нормы начинают определяться принципами, приобретая универсальный характер. Как утверждал Питер Сингер, в целостной этической системе одни и те же стандарты должны применяться ко всем — к себе, своей семье, к группе и другим группам. В принципе, собственные интересы не могут быть важнее интересов другого только потому, что они — собственные[30]. Постконвенциональная мораль как чисто внутригрупповая мораль — это противоречие в терминах.

Так, немецкий философ Карл-Отто Апель (1922–2017) отмечал, что интеграцию универсалистских моральных принципов в «европейскую мораль Просвещения и последующего времени» нельзя приравнивать к «успешному преобразованию *чисто конвенциональной* внутригрупповой морали племен, наций и воинствующих религиозных общин в *постконвенциональную* мораль, которая теперь распространяется на институты и условности». Апель рассматривал «универсалистское превосходство любой сугубо "внутригрупповой морали"» как «незавершенный проект человечества» — «преодоление коллективного кризиса юности человеческой расы». Кризис юности человеческого вида — это «проблема всемирно-исторического масштаба», которую можно наблюдать при переходе от конвенционального к постконвенциональному уровню морали[31].

Если, по словам Сингера, довести этический принцип беспристрастности до логического завершения, то нам следует относиться ко всем людям с тем же состраданием, которое мы проявляем к нашей собственной семье: «Идеал братства людей теперь перешел в официальную риторику, однако воплощение этого идеала в реальность — это нечто совершенно иное. Не может быть братства, когда одни нации позволяют себе неслыханную роскошь, в то время как другие борются за то, чтобы предотвратить голод»[32]. С точки зрения постконвенциональной морали структурное насилие и глубинный дефицит управления и демократии, поражающие международную систему, не подлежат оправданию.

Согласно Карлу-Отто Апелю, современные демократии отражают в своих конституциях и признании прав человека и гражданина «постконвенциональную мораль на уровне права и культурной революции»[33]. Для Георга В. Эстердикхоффа возникновение формальных операций, служащих предпосылкой постконвенционального мышления, следует рассматривать как «единственную причину» появления демократического государства и верховенства права: «Демократические институты — прямой продукт духа свободы и гуманизма.

Эти идеи возникают только на стадии формального функционирования»[34]. Способность принимать другие социальные перспективы и проявлять эмпатию — это еще одно предусловие демократии. Джереми Рифкин подчеркивал этот аспект в книге об «эмпатической цивилизации». «Эмпатия, — писал он, — это душа демократии», добавляя, что «эволюция эмпатии и эволюция демократии шли рука об руку на протяжении всей истории. Чем более эмпатична культура, тем демократичнее ее ценности и институты управления. Чем менее эмпатична культура, тем более тоталитарны ее ценности и институты управления. Странно, что в изучении истории и эволюции государственного управления так мало внимания уделялось вполне очевидной и неразрывной связи между эмпатическим и демократическим "расширением"»[35].

Проблема «подросткового кризиса человечества» заключается в придании принципам постконвенциональной морали объективной формы в *демократическом мировом правовом порядке*. Современная международная система выражает мораль, содержащую элементы как доконвенционального, так и конвенционального уровня. С одной стороны, хотя основные черты правового порядка отсутствуют, государства, безусловно, соединены друг с другом сложными правовыми связями, которые делают их поведение относительно предсказуемым и регулируют взаимодействие, в поддержании которого все они, следовательно, заинтересованы. С другой стороны, действия правительств в значительной степени направлены на защиту собственных узких интересов и, насколько это возможно, инструментализацию системы для достижения этой цели.

Социогенез и психогенез

Как показал Норберт Элиас, существует неразрывная связь между развитием человеческой психики и развитием социальных институтов, между психогенезом и социогенезом. Психологические и структурные изменения взаимозависимы. Только после достижения определенного уровня

сложной социальной взаимозависимости, характерного для процесса формирования государства и современности, стали возможны относительно высокий контроль над эмоциями, рациональность и развитое чувство стыда. «Психологическое развитие, обусловленное социогенетическими или институциональными факторами, в свою очередь, вызывает институциональные трансформации, — резюмирует Эстердикхофф. — Цивилизация и цивилизующий вектор в развитии человека — это психогенетический процесс, который полностью преобразует когнитивные, эмоциональные и привычные структуры. Индустриализация, модернизация и формирование государства — результаты этой цивилизации. Цивилизация психологических функций — это движение от "естественных", инстинктивных, эгоцентричных, инфантильных, недифференцированных и примитивных состояний к более дифференцированным, более рациональным и более интеллектуальным психологическим состояниям». «Постепенное развитие когнитивной сложности и эмоционального самоконтроля и привело к формированию наций, модернизации и индустриализации», — поясняет Эстердикхофф. Таким образом, в истории человечества можно наблюдать «последовательное, линейное и возрастающее усложнение и интеграцию *социальных и психологических структур*» (курсив авт.)[36].

Размышляя о развитии международного права спустя десять лет после Второй мировой войны, Гуннар Мюрдаль отмечал, что существует связь между «установками и институтами». Право «не имеет независимого существования» вне социального контекста. Для того чтобы международная система «двигалась вверх, к сотрудничеству и интеграции», потребуются «фундаментальные изменения общественных установок» в сторону международной солидарности. Таким образом, «постепенное формирование мирового сообщества» должно происходить синхронно с благоприятным изменением установок. Право (и международное право, в частности) не может быть установлено «ни заявлениями, ни большинством голосов в международных организациях, ни

написанием конституций "сверхгосударств", которые пока не имеют под собой никакой основы с точки зрения международной солидарности», — писал Мюрдаль[37].

Продолжающийся рост глобальной взаимозависимости, сложности и модернизации должен привести к углублению психологической трансформации и соответствующим изменениям социальной структуры. По мере того как формально-операциональное мышление, эмпатия, постматериалистические ценности и постконвенциональная мораль распространяются среди населения мира, вопрос о мировом правовом порядке и глобальном государстве будет вставать все более настойчиво и неотвратимо. Как писал Иммануил Кант еще в эпоху дилижансов, «постепенно приближаясь» к цели мирового государства, космополитическое право становится «необходимым дополнением» публичного и международного права, как только «нарушение права в *одной* части мира ощущается *во всем мире*»[38].

Расширение круга эмпатии

По мнению Питера Сингера, неизбежным следствием постконвенциональной рациональности станет распространение альтруистической заботы о благополучии всего человечества[39]. В конечном итоге в этот круг будут включены все живые существа, способные испытывать боль и удовольствие. С XVIII века регулярно фиксируется корреляция между увеличением размеров социальных образований и расширением эмпатического, морально-равенственного и солидарного отношения.

Например, современник Канта Дэвид Юм (1711–1776) в «Исследовании о принципах морали» указывал на «естественный прогресс человеческих чувств» и «постепенное расширение нашего уважения к справедливости». Начиная с семьи, круг лиц, к которым применяются одни и те же правила, и, следовательно, тех, кто заслуживает справедливого и честного обращения, неуклонно и непрерывно расширяется *сообразно расширению взаимодействия с ними*[40]. «По мере того

как человек развивается в цивилизации и небольшие племена объединяются в более крупные сообщества, — писал Чарльз Дарвин, — самая простая причина подсказывает каждому человеку, что он должен распространить свои социальные инстинкты и симпатии на всех членов одной и той же нации, хотя лично они ему неизвестны. Когда эта точка достигнута, остается только искусственный барьер, препятствующий распространению его симпатий на людей всех наций и рас»[41]. По словам Карла Сагана, человеческую «историю можно рассматривать как медленно зарождающееся осознание, что мы — члены более крупной группы. Изначально мы были лояльны к себе и ближайшей семье, затем к другим группам странствующих охотников-собирателей, затем к племенам, небольшим поселениям, городам-государствам, нациям. <...> Если мы хотим выжить, наша лояльность должна быть расширена дальше, чтобы включить все человеческое сообщество, всю планету Земля»[42].

Прослеживая тенденции социального развития, Джереми Рифкин отмечает связь между растущей глобальной взаимосвязанностью и расширением «эмпатического сознания». Глобализация «безмерно расширила социальное пространство», позволив сотням миллионов людей постоянно общаться друг с другом, а их эмпатической способности — выйти за пределы национальных культур, континентов, океанов и других традиционных барьеров. Рифкин считал, что «космополитизация человеческой расы» уже началась[43].

Более пятидесяти лет назад Маршалл Маклюэн отмечал, что «электрическая скорость, с которой внезапно схлопнулись все социальные и политические функции, невероятно обострила человеческое осознание ответственности. <...> Стремление нашего времени к целостности, эмпатии и глубине осознания представляется естественным дополнением электрических технологий»[44]. Вслед за Маклюэном, который всегда подчеркивал, что технологическое средство меняет наше восприятие и сознание независимо от его содержания («средство — это сообщение»), мы вправе предположить,

что растущая взаимосвязанность глобальных коммуникаций приведет к формированию планетарного сознания и в конечном счете к планетарной интеграции. Рифкин разглядел в своих современниках «эволюцию к зрелому эмпатическому сознанию», ведущую к «универсальному сознанию». Сознание дает человеку «способность переживать страдания целой группы людей или даже других видов так, как если бы они были его собственными». Поскольку, по мнению Рифкина, круг эмпатии расширяется по мере того, как усложняются социальные структуры мировой цивилизации (а это в свою очередь влечет за собой все большее использование ресурсов), он считал, что великий парадокс человеческой истории заключается в том, что за рост эмпатического сознания мы платим все более разбойным разграблением родной планеты. Именно в то время, когда человечество так близко к достижению глобального эмпатического сознания, оно стоит на грани самоуничтожения из-за изменения климата или оружия массового поражения. «Мы находимся на решающем этапе человеческого пути, — писал он, — когда глобальное эмпатическое сознание мчится наперегонки с энтропией и всемирной катастрофой»[45].

В книге 1979 года «Принцип ответственности» философ Ганс Йонас провозгласил глобальную эмпатию этическим императивом технологической эпохи. Посредством современных технологий, утверждал он, индивидуальные действия способны повлиять на каждого человека на планете и на выживание человеческого рода. Поэтому обязанность «возлюбить ближнего» должна распространиться теперь и на самых дальних незнакомцев, включая *всех людей и всю жизнь* на Земле, как сейчас, так и в будущем. Из ответственности за выживание человеческого рода Йонас вывел так называемый экологический императив: «Поступай так, чтобы последствия твоих действий были совместимы с перманентностью й человеческой жизни»; «не ставь под угрозу условия бесконечного продолжения существования человечества на Земле»[46]. Основываясь на теории универсальных стадий

эволюции, британский писатель Ричард Барретт утверждал, что эволюция человека «продолжится только в том случае, если мы, представители вида, известного как Homo sapiens, научимся взаимодействовать, создавая групповые структуры, которые способны к сотрудничеству во имя решения проблем человечества»[47].

Переход к целостному сознанию

Существует множество моделей категоризации человеческого сознания и его развития в разных направлениях. Кен Уилбер попытался дать сравнительный обзор искомого в рамках теоретической модели «интегральной психологии»[48]. С точки зрения мировой истории влиятельным оказалось также описание, предложенное философом культуры Жаном Гебсером (1905–1973). В новаторском труде Ursprung und Gegenwart («Вечносущий исток»), первый том которого вышел в 1949 году, Гебсер выделил четыре структуры сознания: магическую, мифическую, ментальную и интегральную, каждая из которых вытекает из некой фундаментальной структуры, которую он назвал «архаичной». По мнению Гебсера, человечество находится в переходной фазе, в которой начинает формироваться интегральная структура. Каждая структура сознания характеризуется собственным восприятием времени, пространства, самое себя и внешнего мира, различными формами мышления и чувствования, дискурса и языка, а также определенными социальными и социетальными особенностями[49]. Интегральная структура возникает из целостного осознания, восприятия и интеграции других структур, которые, по Гебсеру, все еще «присутствуют в более или менее латентной форме» в каждом человеке. Если одна структура (или любой ее элемент) начинает преобладать, она становится разрушительной или, используя термин Гебсера, «ущербной»[50]. В то время как магические и мифические структуры связаны с клановым и племенным сознанием, а ментальные — с национализмом, интегральная структура представляет собой

«сознание целого — интегральное сознание, охватывающее все время и воспринимающее далекое прошлое человека и его приближающееся будущее как живое настоящее»[51]. Интегральное сознание *планетарно и ориентировано на все человечество.*

Третья демократическая трансформация, таким образом, представляет собой и внутреннюю революцию человеческого разума. «С возникновением интегрального мировоззрения всемирная федерация станет реалистичной и даже неизбежной», — писал американский автор Стив Макинтош (род. 1960). «Механизм мировой федерации, — утверждал он, — это практический способ, благодаря которому интегральное сознание может взять на себя ответственность за проблемы мира». В трудах Макинтоша говорится и о связи между социогенезом и психогенезом. Он считал, что каждое новое мировоззрение развивалось вокруг политического проекта и что интегральное мировоззрение не будет исключением. Достижение «нового уровня политической организации человека» станет тем политическим проектом, который позволит интегральному мировоззрению «произвести устойчивую культурную эволюцию»[52]. Как заметил Юрген Хабермас, каждый новый эволюционный толчок отмечен институтами, в которых уже воплощены структуры рациональности следующей, более высокой стадии развития[53].

Ассамблея демократически избранных представителей граждан мира станет первым политическим органом в истории человечества, который установит прямую связь между каждым человеком и планетой как социальной единицей. Таким будет самое мощное символическое воплощение постконвенционального, интегрального и планетарного сознания. Спустя два месяца после своего избрания на пост президента Чехословакии Вацлав Гавел, сторонник идей мирового парламента, произнес в Вашингтоне замечательную речь. «Сознание предшествует бытию, а не наоборот, как утверждают марксисты, — заявил он перед Конгрессом США. — По этой причине спасение мира заключается не в чем ином, как в человеческом

сердце, в человеческой способности размышлять, в человеческом смирении и в человеческой ответственности». И далее: «Без глобальной революции в области человеческого сознания ничто не изменится к лучшему в сфере нашего человеческого бытия, и катастрофа, грозящая миру, — экологическая, социальная, демографическая или крушение цивилизации — будет неизбежна»[54].

Групповой нарциссизм и прометеев градиент

Более шестидесяти лет назад Жан Гебсер писал, что мир движется к катастрофе, «грозящей уничтожить жизнь на Земле». Промежуток времени, отделяющий нас от этого события, считал он, «определяется ростом технологических возможностей, обратно пропорциональным чувству ответственности человека»[55]. Теория относительности Альберта Эйнштейна связывает пространство и время в четырехмерную структуру и рассматривается Гебсером как яркое проявление интегрального сознания. Однако она была использована при создании атомной бомбы. Мировой кризис характеризуется разрушительным избытком рациональности и эгоизма в рамках «ментальной» структуры, сочетающимся с жаждой власти «магического уровня». Человечество и Земля в их нынешних формах могут исчезнуть, а переход к интегральному сознанию — отложен на «два тысячелетия», полагал Гебсер[56]. Тем не менее он надеялся, что человек уже способен развить в себе интегральное сознание, особенно если учесть, что преобладающая рационалистически-ментальная структура продемонстрировала «неспособность овладеть миром»[57].

Вопрос разрыва между эмоционально-нравственной зрелостью человечества и его технологическими возможностями занимал и гуманиста Эриха Фромма. В книге «Душа человека» он исследовал связи между нарциссизмом и склонностью к разрушению, национализмом и войной. «Мы живем в исторический период, — писал Фромм, — характеризующийся резким несоответствием между интеллектуальным развитием

человека, которое привело к созданию самых разрушительных видов вооружения, и его ментально-эмоциональным развитием, тождественным состоянию выраженного нарциссизма со всеми его патологическими симптомами»[58]. Философ Гюнтер Андерс (1902–1992) говорил о «прометеевой пропасти», стремясь описать «окончательный разрыв» в техническую эпоху между знанием, способностью и действием, с одной стороны, и пониманием, чувством и совестью — с другой. Андерс считал, что люди неспособны справиться с вызовом, брошенным «их внутренним Прометеем». Последствия этого разрыва могут уничтожить человечество[59]. Фромм также подчеркивал, что противоречие между интеллектуальным и эмоциональным развитием человека может легко привести к катастрофе.

По мнению Фромма, можно предположить, что нарциссическое влечение, подобно половому влечению и инстинкту самосохранения, имеет важную биологическую функцию, поскольку в интересах собственного выживания каждый человек обязан считать себя более важным, чем другие. Однако выживанию служит лишь *оптимальный,* а не *максимальный нарциссизм.* Биологически необходимая «доля» нарциссизма может быть лишь настолько велика, насколько это совместимо с социальным сотрудничеством. Фромм описал процесс, посредством которого индивидуальный нарциссизм трансформируется в групповой. Вместо себя объектом нарциссического влечения становится семья, клан, народ или нация. «Таким образом, нарциссическая энергия сохраняется, но используется в интересах выживания группы, а не выживания индивида», — заметил Фромм[60].

В идеале решение заключалось бы в постепенном снижении и в конечном итоге преодолении нарциссизма в каждом отдельном человеке в ходе *расширения сознания.* В то же время, по мнению Фромма, более простой вариант заключался бы по крайней мере в *изменении объекта,* на который направлена нарциссическая энергия. Фромм думал об ориентации на планету и человеческую расу: «Если бы индивид

мог ощущать себя прежде всего гражданином мира и если бы он мог чувствовать гордость за человечество и его достижения, его нарциссизм обратился бы к человеческой расе как к объекту, а не как к ее конфликтующим компонентам». Фромм добавляет, что «образ человеческой расы и ее достижений как объекта доброкачественного нарциссизма могли бы представлять наднациональные организации, такие как ООН». Однако, по его мнению, «такое развитие может произойти, только если многие, а в конечном итоге и все нации согласятся и будут готовы ограничить свой национальный суверенитет в пользу суверенитета человечества — не только в политическом, но и в эмоциональном плане». Укрепление Организации Объединенных Наций и разумное, и мирное разрешение групповых конфликтов — очевидные условия для того, чтобы человечество и его общие достижения стали объектом здорового группового нарциссизма. Среди основных предпосылок преодоления разрушительного группового нарциссизма, так чтобы человек мог «ощутить в себе все человечество», Фромм называл «подчинение национальных суверенитетов *суверенитету человеческой расы и ее избранных органов*» (курсив авт.)[61].

Проблема культурного отставания

Революционные разработки в области технологий на удивление мало повлияли на международные политические структуры. Историк и философ техники Льюис Мамфорд (1895–1990) указал на это явление в середине 1970-х годов: «Поочередно пароход, железная дорога, почтовая связь, электрический телеграф, самолет описывались как инструменты, которые превзойдут местные слабости, устранят неравенство природных и культурных ресурсов и приведут к всемирному политическому единству — “парламенту человека”, “мировой федерации”. Как только будет установлена техническая унификация, за ней, полагали “прогрессивные умы”, последует и человеческая солидарность. В течение двух столетий

эти надежды были полностью дискредитированы»[62]. Приведенное наблюдение, вероятно, вызвано разочарованием, поскольку Мамфорд был сторонником мирового правительства, которое, по его мнению, должно основываться на «универсальном гуманизме» и «универсальном духовном возрождении»[63].

Очевидно, мы имеем дело с феноменом «культурного отставания», описанным в 1922 году социологом Уильямом Огберном (1886–1959). Согласно этой теории, каждому обществу требуется время, чтобы адаптироваться к новым технологиям. Таким образом, проблема заключается не только в огромной и постоянно растущей скорости изменений в современном мире, но и в разной скорости, с которой культуры в большей или меньшей степени адаптируются к этим изменениям[64]. Вестфальская система суверенных государств, сложившаяся в XIX веке, в этом отношении — крайний анахронизм нашего времени. В 1957 году Огберн писал, что «задержка в адаптации к атомной бомбе» была «задержкой огромной опасности»[65]. Фактически никакой адаптации к этой разрушительной технологии не произошло. Мы утверждаем, что успешная и устойчивая адаптация такого рода должна была бы заключаться в установлении демилитаризованного, федеративного мирового порядка.

Примечательно, что межгосударственное соперничество за власть, присущее Вестфальской системе, выступает важным фактором динамики ускорения. Система государств — это затишье в эпицентре урагана, проносящегося по миру. Философ Поль Вирильо (1932—2018), рассматривавший развитие современного мира с точки зрения скорости, говорил о «дромократической политике», то есть о политике гонки. В выдающемся исследовании «структур времени в современности» социолог Хартмут Роза (род. 1965) писал, что развитие современного процесса ускорения «можно адекватно понять только в свете военной и государственно-центричной конкуренции за завоевание, контроль и защиту национальных территорий». Модернизация, продолжал он, «это

акселерационный проект национальных государств, движимый не чем иным, как политическим стремлением сохранить и аккумулировать власть в системе конкурирующих национальных государств, сложившейся после Вестфальского договора». По его мнению, национальные государства в некоторых отношениях превратились в препятствия на пути ускорения: «В полную противоположность обстоятельствам классического "модерна" ускорение в позднем модерне достигается не государственным регулированием социальных, культурных и экономических процессов и отношений, а их *дерегулированием*».

Однако Роза признавал, что в целом государства остаются «решающими агентами ускорения». Изменился лишь способ. Силы ускорения глобализировались и подталкивают государства — в силу динамики — к саморазрушению: «Политический проект модерна, возможно, завершился в результате десинхронизации социально-экономического развития и политических действий»[66]. Но это было бы только в случае сохраняющегося «культурного отставания», то есть если бы Вестфальская система продолжала существовать и, следовательно, не происходило никакой адаптации глобальных политических структур. Круги элиты все еще умудряются блокировать очевидное решение проблемы — *глобализацию самой государственной власти.* В мировой популяции тем временем ясно вырисовываются контуры необходимого изменения сознания.

Уильям Э. Шойерман задается вопросом о возможности осмысленной демократии «в условиях государственной системы, фундаментальная временная динамика которой, по-видимому, принципиально несовместима с вдумчивыми, неторопливыми демократическими обсуждениями и дебатами». Затем он предлагает возможное решение: «Если социальное ускорение представляет собой опасную, но неотъемлемую особенность современной государственной системы, как мы можем перестроить эту систему, чтобы хотя бы минимизировать очевидные угрозы, не последней из которых

остается ужасный призрак (высокоскоростной) ядерной войны? Может ли альтернативная модель межгосударственных отношений — возможно, некая форма транснациональной демократии — стать по крайней мере лучшей отправной точкой для этого, чем Вестфальская система?»[67]

Демократическое принятие решений требует времени. Парадоксально, но глобальная демократическая законодательная система, основанная на голосовании квалифицированным большинством, может привести к более быстрым и эффективным результатам, чем международное право, которое теперь действует крайне медленно. И мировой парламент — это также политический инструмент, который можно использовать для замедления развития событий, их ускорения или даже полного блокирования. Мировой парламент может служить средством сдерживания снежного кома ускорения.

Глобальная идентичность и «другой»

По мнению Энтони Гидденса, «поздний модерн создает ситуацию, при которой человечество в некоторых отношениях становится местоименной формой "мы", сталкиваясь с проблемами и возможностями там, где нет "других"»[68]. Отсутствие «других» нехарактерно для динамики развития человеческой эволюции до настоящего времени. Это дает основание утверждать, что возникновение мирового правительства невозможно, поскольку человечество не сталкивается с внешним противником или какой-либо внешней сущностью, которая способствовала бы развитию глобальной идентичности и, как следствие, политической интеграции в планетарном масштабе[69].

Антрополог Ричард Адамс (1924–2018) резюмировал проблему самоотождествления следующим образом: идентичность, «по сути, представляет собой бинарную дифференциацию некоторого набора "мы" от некоторого набора "другие"»[70]. А Фолькер Риттбергер писал: «Без сильного внешнего адаптационного давления возникновение мирового государства

представляется маловероятным». Впрочем, он не хотел и полностью исключать такую возможность[71]. Президент США Рональд Рейган обратился к этому вопросу в 1987 году. «В нашей одержимости сиюминутными противоречиями мы часто забываем, как много объединяет членов человечества, — сказал он в речи перед Генеральной Ассамблеей ООН. — Возможно, нам нужна какая-то внешняя, всеобщая угроза, чтобы заставить нас осознать эту общую связь. Порой я думаю, как быстро бы исчезли во всем мире наши разногласия, столкнись мы с инопланетной угрозой»[72].

Канадский политолог Араш Абизаде заметил, что Георг Фридрих Гегель (1770–1831) еще в «Феноменологии духа» утверждал, что возникновение самосознания и, следовательно, идентичности предполагает признание «я» другим. Позднее философ Чарльз Тейлор (род. 1931) подчеркнул, что идентичность всегда формируется в диалоге или споре с другими. Однако, по мнению Абизаде, ошибочно предполагать, будто верные предпосылки для формирования *индивидуальной* идентичности в равной степени применимы и к формированию *коллективной* идентичности. В отличие от индивида, гласит его аргумент, коллектив может также *конституировать* себя через признание своими индивидуальными членами. Признание со стороны другого, внешнего коллектива также возможно, но это не абсолютное условие[73].

В значимой статье на тему «неизбежности мирового государства» политолог Александр Вендт (род. 1958) дошел до сути вопроса. «Мировое государство, — писал он, — будет признано индивидами и группами, составляющими его части, а оно, в свою очередь, признает их. Это возможно, потому что, хотя части и целое взаимно конститутивны, они не тождественны, то есть между ними есть граница или различие. Члены мирового государства обладают собственной субъектностью, которая сдерживает государство, и мировое государство обладает субъектностью, которая сдерживает граждан». Вендт указал, что формирование глобальной идентичности в мировом государстве также может быть

порождено посредством *самодифференциации от прошлого* и его устаревших ценностей[74]. «В гегелевских терминах мы могли бы сказать, что "история" становится "другим", в терминах которого определяется глобальное "я"». Идентичность основана на историях, которые могут различать *прошлое и настоящее «я»,* продолжает автор. Современная Германия, например, отчасти черпает собственную идентичность из демаркации, отделяющей ее от нацистского режима и его преступлений. «Прошлое человечества представляет собой богатое и ужасающее хранилище, в *противоположность которому* могла бы формироваться космополитичная идентичность», — заметил Абизаде[75].

Таким образом, видение человечества, преображенного историей, клятва «Никогда больше!» — это часть формирования глобальной идентичности. В страстном призыве к открытию «всемирной перспективы» французский философ Эдгар Морен (1921–2026) датировал возникновение планетарной эры примерно 1500 годом, когда представители относительно небольших западноевропейских стран отправились в кругосветное плавание. Морен считал, что это ознаменовало начало «планетарного железного века», который он также называл «предысторией человеческого духа»[76]. В современную эпоху, ввиду угрозы войны, ядерного оружия, разрушения окружающей среды и оскудения ресурсов, опасный «другой» кроется *в самом человечестве.* Осознание того, что история человечества в действительности только начинается, и решимость окончательно преодолеть войну, геноцид, эксплуатацию и разрушение окружающей среды — важные составные части глобальной идентичности.

Всемирная комиссия истины и примирения

Человечеству предстоит решить проблему своей коллективной тени. Речь идет в том числе о структурном насилии, присущем международной системе. *Глобальная комиссия по установлению истины и примирению* по примеру национальных комиссий, которые действуют в Южной Африке, могла бы оказать в этом содействие, сопровождая переход к демократическому мировому порядку. Анализ более пятидесяти таких органов, созданных на национальном уровне с 1980-х годов, показал, что их можно рассматривать как «процессы гражданского участия в рамках программ государственного строительства»[77]. В этом смысле всемирная комиссия могла бы внести полезный вклад в процесс *глобального* государственного строительства.

Одной из задач такой комиссии могло бы стать расследование с всемирной точки зрения и обнародование (максимально объективным и свободным от идеологии способом) обстоятельств самых тяжких преступлений против человечности, войн и внутренних конфликтов прошлого и настоящего, выявление виновных, признание и поминовение жертв и создание основы для примирения. Утверждалось, что «всемирные комиссии по установлению истины и примирению», посвященные «таким событиям нашего общего прошлого», как уничтожение культур и народов, колониализм, рабство или Холокост, необходимы в рамках всемирного и «трансцивилизационного диалога» о том, что представляет собой космополитизм[78]. В сферу компетенции такой комиссии мог бы также входить ущерб, нанесенный окружающей среде в концептуальных рамках преступления экоцида. Планетарная перспектива отличает это начинание от постоянной международной комиссии по установлению истины, которая «доступна странам после ситуаций, связанных с серьезными преступлениями против человечности или нарушениями прав человека»[79]. Однако оба подхода можно было бы объединить в рамках одного учреждения.

Как подчеркнули Хейкки Патомяки и Тейво Тейвайнен (род. 1965), моральная и политическая легитимность подобной глобальной комиссии имеет первостепенное значение[80]. Авторы исследования перспектив такого проекта пришли к выводу, что «объективные условия для создания глобальной комиссии по установлению истины могут возникнуть только после продвижения глобальной демократии в разных направлениях»[81]. Это предполагает, что сначала следует создать ПА ООН, а затем — комиссию по установлению истины. Более того, независимая глобальная комиссия по установлению истины и примирению могла бы быть создана ПА ООН и продолжить свою деятельность в рамках мирового парламента. По мнению Майкла Хардта и Антонио Негри, деятельность таких комиссий — «образцовый проект эпохи Просвещения в современной политике, и ее критика в подобном контексте может лишь способствовать мистификаторским и репрессивным силам вынужденного защищаться режима»[82].

Эффект наблюдения и планетарный взгляд на мир

Пусть мы не встретили внеземного «другого» и шансы на встречу, учитывая огромные расстояния во Вселенной, невелики, опыт восприятия Земли как целостного организма, то есть взгляд со стороны, имеет важнейшее значение для самопознания и пробуждения сознания человечества. Два первых фотоснимка Земли из космоса — это одни из самых влиятельных и важных фотографий в истории. Речь идет о фотографиях «Восход Земли» от 24 декабря 1968 года (миссия «Аполлон-8») и «Голубой шар» от 7 декабря 1972 года (миссия «Аполлон-17»). Телевизионную трансляцию высадки на Луну в 1969 году смотрели сотни миллионов человек, получивших возможность взглянуть на планету со стороны. Картина Земли во всей ее полноте, без сомнения, символ нашей эпохи.

Писатель Фрэнк Уайт (род. 1944) назвал воздействие планетарной перспективы «эффектом обзора». Чтобы ощутить этот эффект, не обязательно побывать в космосе. «Любой, кто

летит в самолете и смотрит в иллюминатор, может испытать его в легкой форме», — сказал Уайт. Спутниковая и аэрофотосъемка стали частью повседневного медийного опыта[83]. Такие приложения, как Google Earth, например, позволяют виртуально исследовать земной шар с высоты птичьего полета с помощью мобильного телефона или другого устройства с выходом во Всемирную сеть.

Лучше всего «эффект обзора» описывают те, кто сам его испытал, — астронавты. С самого начала космических полетов они рассказывают, как глубоко на них повлиял вид планеты, увиденный из космоса. Они описывают охватившее их чувство единства и осознание уязвимости нашего общего дома. Немецкий астронавт Ульф Мербольд (род. 1941) провел в космосе 40 дней в ходе трех миссий. «Первый взгляд на земной горизонт, — рассказывал он, — поразил меня. Не потому, что меня удивил изгиб его линии. Скорее, меня очаровал королевский синий цвет атмосферы. Но до чего же тонок этот спасительный слой! Об этой минуте говорят все астронавты... Земля раскинулась под нами. Ее красота была захватывающей — никакой язык не в силах ее описать — и какой же уязвимой она выглядела! <...> Мы искали разделительные линии, которые так отчетливо видны между странами на всех картах. Но их не существует». «Облетев Землю за полтора часа, — сказал пилот высадившегося на Луну «Аполлона-9» Рассел Швайкарт (род. 1935), — начинаете осознавать, что ваша идентичность связана *со всем этим*» (курсив авт.). Это осознание «захватывает вас с такой силой, что вы будто становитесь зондом для всего человечества. Вы смотрите вниз и обозреваете поверхность шара, на котором жили все это время, и кажется, что вы знаете всех людей там, внизу, знаете, что они такие же, как вы, они — это вы, и каким-то образом вы становитесь их посланником». Мербольд не исключает, что величайшее значение космических полетов состоит в развитии «глобального сознания»[84]. По словам астронавта Рональда Гарана (род. 1961), «эффект обзора» — это источник «возвышенной эмпатии», которая помогает осознать, «что мы все — одна семья»[85].

Немецко-американский политолог Джон Х. Герц (1908–2005), известный теорией дилеммы безопасности, утверждал в эссе 1980 года, что «впервые кажется правдоподобным развитие по-настоящему планетарного мировоззрения»: «Оно рождается из представления астронавтов о маленькой голубоватой сфере, что есть Земля, из осознания ее уникальности, ограниченности и уязвимости». Хотя это лишь одно из многих возможных мировоззрений, «все остальные провинциальны, антагонистичны, а в новых условиях всемирной взаимозависимости несут в себе риск опустошения планеты или даже исчезновения человечества. По этой причине глобальное мировоззрение представляется даже моральному релятивисту более фундаментальным, чем все остальные: оно отдает моральный приоритет выживанию человечества, без которого все другие меры ценности бессмысленны»[86].

Планетарное мировоззрение уже оказало важное и непосредственное влияние на мировую политику. Михаил Горбачев внес значительный вклад в окончание холодной войны благодаря гласности и перестройке, а также целенаправленным усилиям по разрядке напряженности с США и НАТО. Ад атомного самоуничтожения человечества удалось предотвратить, по крайней мере на время. По словам самого Горбачева, планетарная перспектива имела большое значение для его политики: «В конечном счете люди, наделенные даром разума, должны понять, что они — существа глобального масштаба, личности, которые должны взять на себя ответственность не только за себя и свою судьбу, сообщество, но и за планету Земля, за все человечество». Так Горбачев обрисовал «новое мышление», которое, по его словам, служило для него политическим ориентиром: «Вся история мысли — это история о том, как мы раздвигаем собственные границы, расширяем свой горизонт. Настало время, чтобы этот горизонт охватил весь земной шар». Как сказано в книге 1997 года, написанной бывшим генеральным секретарем ЦК КПСС и его советниками, «уже сегодня мы видим, как человечество принимает более широкое, глобальное мировоззрение»[87].

Хотя «новое мышление», возможно, оказало значительное влияние на мировую политику и способствовало «консолидации процесса цивилизации» (по выражению самого Горбачева)[88], но, пока переход к планетарному сознанию не отыщет отражения в эволюции институциональных глобальных структур, мир продолжит находиться в ловушке угрожающе нестабильного состояния культурного отставания. «Система, которая может поддерживать мир на планете только до тех пор, пока она в руках первоклассных людей, — писал Лайонел Кёртис, — представляет собой постоянную опасность для мира. Она обречена, поскольку ни одна система не имеет права рассчитывать на непрерывную череду первоклассных лидеров, которые следят за ее исправным функционированием. Единственные системы, которым можно доверять, — это те, которые продолжают поддерживать мир, когда ими управляют лидеры средних способностей»[89]. Единственное долгосрочное решение заключается в преодолении анархической структуры международных отношений.

Идентичность, демос и формирование государства

Становление глобальной идентичности и развитие всемирных государственных структур неразрывно связаны. С одной стороны, планетарная перспектива — это фундамент, на котором возникнет мировой парламент. С другой стороны, мировой парламент, пожалуй, это важнейший инструмент продвижения планетарной перспективы. Развитие институтов и рост солидарности и идентичности — это взаимообратные процессы: один не может возникнуть или утвердиться без другого. Этот факт находит подтверждение в истории возникновения национальных государств.

Во влиятельной книге о национальных государствах — «Воображаемые сообщества» — политолог Бенедикт Андерсон (1936–2015) назвал национальность и национализм «культурными артефактами». По мнению Андерсона, нацию

следует понимать в антропологическом смысле как «воображаемое политическое сообщество». «Оно *воображаемо,* — пояснил он, — потому что члены даже самой маленькой нации никогда не узнают большинство своих собратьев, не встретятся с ними или даже не услышат о них, однако в сознании каждого живет образ их общности»[90]. Идею такой национальной общности следует считать не врожденной или естественной, а *исторически сконструированной.* По словам Юргена Остерхаммеля, в теории национализма растет тенденция рассматривать современное национальное государство «не как почти неизбежный результат массового конструирования сознания и идентичности снизу», а, скорее, как «продукт концентрированного и преднамеренного осуществления власти сверху». Это был проект могущественной элиты, или, как утверждает Остерхаммель, антиколониальной или революционной контрэлиты[91]. Зачастую формирование современного государства было не результатом, а лишь началом — и важнейшим инструментом — процесса становления нации. Итальянскому политику 1860-х годов Массимо д'Адзельо (1798–1866) приписывают знаменитые слова: «Мы создали Италию. Теперь нам нужно создать итальянцев»[92]. Сказанное не исключает того факта, что *досовременные* этнонациональные идентичности, политические образования и государства можно идентифицировать «по всему миру на протяжении тысячелетий», как о том убедительно пишет Азар Гат (род. 1959)[93].

Академическое изучение истории, сформировавшееся в XIX веке, сыграло роль повивальной бабки при рождении новых национальных государств. Историки приступили к конструированию непрерывных древних национальных историй. «Вместо нейтральных инструментов науки современные методы исследования и написания истории были разработаны специально для продвижения националистических целей», — пишет историк Патрик Гири (род. 1948). Образовательные программы были составлены для распространения национальной идеологии и «национального языка». Гири

справедливо предостерегал от игнорирования национальных идеологий как тривиальных только потому, что они были в основном продуктами воображения[94]. Эти теории имели весьма реальное влияние. Национализм был способен мобилизовать народные массы и повести их на войну. Это пример построения внутригрупповой морали, который показывает, насколько значительным может быть разделение на «мы» и «другие». Уильям Э. Шойерман считает, что «формирование национальных идентичностей позволяет элите призывать простых людей к вооруженной борьбе с людьми социально им равными, но живущими по ту сторону границы — главным образом потому, что те считают себя, например, французами, а не голландцами или немцами»[95].

Но что определяет современную нацию и образующий государство народ — демос? Эрик Хобсбаум пишет, что в исторической перспективе этнические, языковые или религиозные критерии не имели первостепенного значения: «В самом деле, если "нация" с народно-революционной точки зрения имела нечто общее, то этими объединяющими признаками не являлись в сколько-нибудь существенном смысле ни язык, ни этнос, ни какие-либо иные подобные характеристики, — хотя они и могли указывать на принадлежность к определенной группе. Как подчеркивал Пьер Вилар, самым важным в низовом восприятии "нации-народа" было именно то, что подобная "нация" представляла общие интересы, общее благо в противовес частным выгодам и различным привилегиям... С этой революционно-демократической точки зрения этнические различия между группами были столь же второстепенными, как и в восприятии позднейших социалистов»[96].

Лишь позднее теоретики и националистические деятели попытались сузить понятия народа и нации на основе нескольких критериев. Большинство государств мира, безусловно, многонациональны и имеют значительные меньшинства. Однородное «национальное государство» — это во многом фикция. Многоконфессиональное и полиэтническое государство Индия с 1,4 миллиарда жителей и бесчисленными

языковыми общинами служит наглядным примером, что однородная культура, общая религия или минимальный уровень благосостояния не являются предпосылками для демоса или функционирующей демократии. Французский ученый Эрнест Ренан (1823–1892) в 1882 году признавал, что этнические классификации в корне проблематичны и что принадлежность к нации не может зависеть исключительно от языковых, религиозных и географических критериев. По мнению Ренана, нация — это «великая солидарность, основанная на чувстве принесенных жертв и тех, которые еще предстоит принести. Нация предполагает прошлое, но подтверждается в настоящем осязаемым фактом: согласием, ясно выраженным желанием продолжать общую жизнь». «Существование нации, — подытоживал он, — есть ежедневный плебисцит»[97]. Оно основано на взаимно признаваемой самоидентификации ее членов.

Демос не существует изолированно, в отрыве от институтов. Он возникает только с формированием государства. Политологи Михаэль Цюрн и Грегор Вальтер-Дроп отмечали, что «демос не дается извне, а всегда происходит из политических институтов и расширения взаимодействия». Они приводят в пример Францию и Великобританию, чтобы проиллюстрировать, что именно государство на раннем этапе истории создало символическую структуру, поддерживающую развитие воображаемого сообщества и сильной национальной идентичности[98]. Демос — это юридическое лицо, возникающее в результате политического акта, а именно основания государства, и принадлежность к нему определяется гражданством этого государства. Последнее применимо как к мировому государству, так и к территориальным государствам. Формирование мирового демоса также не предпосылка, а следствие формирования мирового государства. Разница, однако, в том, что общность человечества естественна и имманентна человеку. С космополитической точки зрения здесь нет проблем сегрегации, как в случае с национальным гражданством. Каждый включен в потенциальный мировой

демос и образует его часть. Однородность ни в каком отношении не обязательное требование. Мировое сообщество во все времена пребудет многокультурным, полиэтническим, многоконфессиональным и многоязычным.

Создание мирового парламента приведет к появлению планетарного демоса. И этот демос, воплощенный в мировом парламенте, будет представлять общие интересы человечества и защищать их от партикуляристских интересов государств и привилегий транснациональной элиты. Хотя антидемократические круги правящей элиты и ненавидящие современность экстремисты могут это отрицать, Всеобщая декларация прав человека и другие признанные договоры по правам человека (прежде всего два пакта — о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах) уже способствовали формированию общих, универсальных ценностей. Опросы общественного мнения документируют «достижимый международный консенсус» в отношении основных прав человека среди населения мира[99]. Это создает прочную основу общих ценностей, на которой может быть построен мировой парламент, а вместе с ним и мировой демос.

Философ Питер Сингер считает, что моральное значение национальных границ необходимо переосмыслить в контексте глобализации. «Нам следует задаться вопросом, — писал он, — предпочтительнее ли в долгосрочной перспективе продолжать жить в воображаемых сообществах, известных нам как национальные государства, или считать себя *членами воображаемого мирового сообщества*» (курсив авт.)[100]. Национальная и глобальная идентичность не исключают друг друга. Социолог Георг Зиммель (1858–1918) описывал идентичность как продукт *индивидуального сочетания принадлежности* к социальным кругам и группам[101]. Каждая групповая принадлежность сопровождается чувствами солидарности и идентичности разной степени силы, которые при необходимости должны быть согласованы и уравновешены. В конечном счете национальное гражданство — это

лишь одно из многих чувств причастности, которые человек может испытывать. Экономист и философ Амартия Сен в книге «Идентичность и насилие» подчеркивал, что людей нельзя сводить к одной идентичности. Идентичности «динамично множественны» и пересекаются, а «важность одной идентичности не обязательно затмевает важность других». Поэтому, писал он, не обязательно, «чтобы наша национальная преданность и местные привязанности были полностью замещены глобальным чувством принадлежности, которое нашло бы отражение в работе колоссального "мирового государства". Фактически глобальной идентичности можно воздать должное, не умаляя других наших привязанностей»[102].

Прогрессивные взгляды населения планеты

Как и следовало ожидать, в связи с распространением постматериальных ценностей и планетарной перспективы все больше людей на Земле считают себя гражданами мира и выражают солидарность друг с другом. Сегодня онлайн-платформы и общественные движения могут быстро мобилизовать миллионы людей по всему миру для решения глобальных проблем. «Почему еще женщины и мужчины в одной части света должны беспокоиться о том, что не все благополучно с людьми в других частях света, если не в силу чувства глобальной принадлежности и заботы о глобальной справедливости? — вопрошал Амартия Сен, описывая антиглобалистское протестное движение. — Глобальное недовольство, которое выражают протесты, можно рассматривать как свидетельство в пользу чувства глобальной идентичности и некоторой обеспокоенности по поводу универсальной этики»[103].

Этот вывод подтверждают международные опросы. В пятой волне опроса WVS с 2005 по 2009 год 73% респондентов (средний мировой показатель) примерно в 50 странах сообщили, что считают себя гражданами мира. В шестой волне с 2010 по 2014 год этот показатель составил 71,3% почти

в 60 странах[104]. В опросе, проведенном в восьми странах в 2017 году по поручению Фонда глобальных проблем, то же самое подтвердили в среднем 75% респондентов[105]. В другом опросе, который ежегодно проводился в 19 странах с 2014 по 2023 год, спрашивалось, считают ли респонденты себя *в большей степени* гражданами мира, чем гражданами страны, в которой они живут. По шкале от 1 (полное несогласие) до 5 (полное одобрение) средний ответ варьировал от 3,08 до 3,16[106]. В 2016 году, впервые за 15 лет мониторинга, опрос, проведенный по поручению Всемирной службы Би-би-си, в котором был задан тот же вопрос, показал, что в среднем по 18 странам более половины — 51% — подтвердили, что в *большей степени идентифицируют себя* гражданами мира[107]. К респондентам, которые считают себя гражданами мира, относятся и представители «креативного класса», описанного социологом Полом Рэем и психологом Рут Андерсон. Авторы полагают, что эти группы представляют собой новую субкультуру наряду с традиционалистами и модернистами, которая составляет треть населения индустриальных обществ. Креативный класс сосредоточен на идеях, которые едины для всех. Его представители мыслят целостно и не верят в привычный ход вещей. Рассуждая, они учитывают благополучие будущих поколений. По словам Рэя и Андерсон, это люди, которые «больше всего обеспокоены состоянием глобальной экологии и благополучием людей планеты»[108].

Идет ли речь о смягчении последствий изменения климата, соблюдении международного права, реализации прав человека, представительной демократии, отмене ядерного оружия или укреплении и демократизации ООН — соответствующие международные опросы с непреложностью обнаруживают, что большинство граждан во всем мире поддерживают все эти цели. Результаты свидетельствуют о том, что общественное мышление в этих областях намного более развито, чем мышление правительственных чиновников, которые действуют от имени общественности на международных переговорах, преследуя узконациональные интересы.

Из многочисленных опросов, проведенных в течение долгого времени, мы упомянем лишь несколько, указав средний процент положительного ответа (поддержки) на конкретный вопрос по числу стран, охваченных каждым опросом (результаты не взвешены по доле населения). «Несет ли Совет Безопасности ООН ответственность за санкционирование использования военной силы для защиты населения от серьезных нарушений прав человека, таких как геноцид?» (61%, 20 стран, 2006–2008 гг.); «Желательно ли создание постоянных миротворческих сил ООН под командованием ООН?» (66%, 22 страны, 2006–2008 гг.)[109]; «Необходимо ли изменение образа жизни отдельных людей для сокращения выбросов в атмосферу?» (83%, 21 страна, 2007 г.); «Правительство не делает достаточно для борьбы с изменением климата» (63%, 16 стран, 2009 г.); «Правительство должно уделять больше внимания борьбе с изменением климата» (60%, 19 стран, 2009 г.)[110]; «Необходимо ли заключение международного соглашения о ликвидации всего ядерного оружия, включая меры надзора для обеспечения его соблюдения?» (76%, 21 страна, включая большинство в пятерке ядерных держав, 2008 г.)[111]; «Согласны ли вы с тем, что следует создать новую наднациональную организацию для принятия обязательных к исполнению глобальных решений по устранению глобальных рисков?» (69%, 10 стран, 2018 г.)[112]; «Международным организациям, таким как ООН, следует ли предоставить больше полномочий по защите и восстановлению природы на глобальном уровне?» (64%, 20 стран, 2021 г.)[113]; «Для решения определенных проблем, таких как загрязнение окружающей среды, должны ли международные органы иметь право обеспечивать выполнение решений?» (59%, 21 страна, 2023 г.)[114].

Опубликованные в 2023 году результаты опроса, проведенного по заказу Центра Стимсона в 12 странах, входящих в «Группу семи» и форум БРИКС, продемонстрировали широкую поддержку решительного международного ответа на агрессию, в том числе агрессию России в Украине, и передачи подозреваемых в военных преступлениях в Международный уголовный суд. Среди респондентов был достигнут

консенсус «вокруг вопросов мира и безопасности, реформы ООН, международного права, изменения климата и защиты от пандемий», говорится в исследовании. Общий вывод гласил, что «народ опережает элиту, когда речь идет о фундаментальных вопросах глобального управления и конкретных идеях по его улучшению»[115]. Препятствием оказываются правительства, а не оппозиция со стороны народов.

Общественная поддержка мирового парламента

Опросы показывают, что во многих странах существует общественная поддержка различных планов парламентского органа в ООН, таких как созыв «нового парламента ООН, состоящего из напрямую избранных гражданами представителей и наделенного полномочиями, равными полномочиям нынешней Генеральной Ассамблеи ООН, которая контролируется национальными правительствами» (63%, 18 стран, 2005 г.)[116]; создание Парламентской сети ООН для «более активного участия членов парламента или конгресса в повестке дня ООН в целях ее поддержки или предоставления обратной связи» (62%, 12 стран, 2023 г.)[117]; создание «мирового парламента, напрямую избранного населением мира, в целях разработки политики по глобальным вопросам» (67%, 5 стран, 2019–2020 гг.)[118] или «создание мировой демократической ассамблеи, роль которой будет заключаться в разработке международных договоров по борьбе с изменением климата», причем каждый «взрослый человек в мире будет иметь один голос для избрания членов ассамблеи» (64%, 20 стран, 2021 г.)[119].

Согласно данным опроса 2007 года, в девяти из 15 стран большинство (37,3% за и 35,6% против по усредненным показателям между странами) поддержало идею «мирового парламента, где голоса основаны на численности населения стран, а сам парламент может принимать *обязательные политические решения*» (курсив авт.)[120]. В опросе 2023 года эта идея нашла еще большую поддержку: большинство, 14 из 15 стран, за исключением Соединенных Штатов, склонились

к учреждению мирового парламента, где «каждая страна была бы представлена в зависимости от числа ее граждан» и который «стал бы частью глобальной законодательной системы, при определенных обстоятельствах принимающей юридически обязательные законы для управления миром в целом». Средний международный показатель решительно поддержавших эту идею составил 24%, и только 10% высказались решительно против. В целом 60% склонялись к поддержке замысла, 21% — к неодобрению, а 18% затруднились с ответом[121].

Кроме того, исследователи Фарсан Гассим, Матиас Кёниг-Аркибуджи, Луис Кабрера провели опросы в шести странах в 2019 году, чтобы «определить общественные предпочтения по девяти различным измерениям институциональной конструкции, играющим видную роль в дебатах о реформе ООН». Исследование показало, что «широкая общественность в нескольких странах предпочитает определенные конструкции другим и часто самый популярный вариант не тот, который представлен в современной ООН». Наиболее предпочтительные предложения состояли в том, чтобы «сделать ООН более авторитетной и сократить глобальное неравенство в представительстве». В целом исследователи обнаружили, что «общественное мнение склоняется к позициям реформаторов, которые надеялись, что ООН и связанные с ней глобальные институты приблизятся к наднационалистическим и космополитическим идеалам». В частности, это включало создание напрямую избираемой второй палаты всемирной организации наряду с Генеральной Ассамблеей ООН[122].

Наконец, исследователь из Оксфордского университета Фарсан Гассим и доцент Дублинского городского университета Маркус Паули в 2017–2021 годах изучали общественное мнение о мировом правительстве в 17 странах «Глобального Юга, Севера, Востока и Запада». Они обнаружили, что различные варианты мирового правительства получили поддержку большинства во всех странах, за исключением Соединенных Штатов. Например, идея создания мирового правительства, «которое должно быть демократическим

в том смысле, что граждане всего мира представлены через свободные и справедливые выборы или другие способы участия, и которое должно иметь право и полномочия решать глобальные проблемы, такие как изменение климата, бедность и мир между народами», получила поддержку в среднем 69% респондентов. В целом исследователи отметили, что «при прочих равных условиях граждане более густонаселенных, менее богатых, менее свободных и (или) менее могущественных стран, как правило, даже больше поддерживают указанную идею», чем респонденты в других регионах. «Это указывает на то, что люди могут рассматривать идею демократического и функционального мирового правительства как способ преодоления неравенства, продвижения предпочтений своей страны в мировой политике и обретения больших свобод».

Гассим и Паули пришли к выводу, что фрагментарные ссылки на предполагаемую общественную оппозицию идеям мирового правительства не могут быть подкреплены доказательствами. Те, кто утверждал обратное, по-видимому, основывали свои наблюдения исключительно на восприятии ситуации в Соединенных Штатах, игнорируя значительную общественную поддержку во всем мире. Если «СМИ, исследователи и политики сосредоточены главным образом на возрождении правого национализма, авторитаризма и популизма во всем мире», исследование Гассима и Паули показывает «в значительной степени выпускаемую из виду сторону современного мирового общественного мнения: поддержку большинством гораздо более сильных институтов глобального управления, чем тех, которые существуют в настоящее время»[123]. Размышляя о готовности правительств присоединиться к «процессу формирования мирового государства» в свете ряда исследований, Кёниг-Аркибуджи отметил, что правительства не пойдут на этот шаг только в случае массовой оппозиции граждан. Напротив, «значительная доля граждан во многих странах уже симпатизирует демократическому мировому государству», и при благоприятных условиях «доля сторонников [этой идеи] еще более возрастет»[124].

Мировая история и образование в сфере гражданственности

Планетарная перспектива оказала влияние и на историческую науку. Историки наблюдают настоящий бум глобальной истории в академической литературе, исследованиях и преподавательской практике. Себастьян Конрад (род. 1966), академический историк, преподающий в Берлине, выразил мнение, что в центре такого метода находятся «трансграничные процессы и отношения обмена, а также сравнительные исследования в рамках глобальных связей»: «Отправной точкой всегда будет взаимосвязанность мира, а круговорот вещей, людей, идей и институтов — одни из важнейших тем для этого подхода». Глобальная история может означать и всеобщую историю в традиции Арнольда Тойнби или Герберта Уэллса, но «наиболее интересные вопросы часто возникают на пересечении общемировых процессов и их местных проявлений».

По Конраду, можно выделить три «идеально-типичные формы» глобальной истории: всемирная или всеобщая история с единым горизонтом, история глобальной взаимозависимости и история глобальной интеграции[125]. Глобальная история представляет собой решительный отход от прежней сосредоточенности на национальных государствах, и в то же время она стремится отказаться от всех форм европоцентризма. «После окончания европейского господства в мире, в эпоху стремительно развивающихся межконтинентальных связей и в свете растущих сомнений относительно универсальной нормативной обоснованности и практической пользы концепций современности, исходящих из Европы, историческая дисциплина также сталкивается с неоспоримой необходимостью рассматривать проблемы в глобальном контексте», — писал Юрген Остерхаммель (род. 1952), профессор истории из Констанца, считающийся пионером и ведущей фигурой в области глобальной истории. Совершенно очевидно, что глобальная история рассматривается здесь и как политический проект: «Настало время *истории с*

космополитической повесткой выйти на передний план: такая история проницает границы традиционной дисциплины, представители которой считали себя призванными созидать национальный тип, обучать национальным ценностям, а также укреплять европейскую историческую идентичность»[126]. С 2012 года Остерхаммель работал вместе с бывшим профессором Гарварда Акирой Ириэ (1934–2026) и рядом соавторов над шеститомной «Историей мира». Всемирная история, как заметил Себастьян Конрад, «обычно пишется в космополитическом духе». Это «политический проект с освободительным потенциалом» и «шаг на пути к глобальному сознанию, открывающий возможности для трансграничного общения и взаимодействия. Подобно тому как изучение истории, практиковавшееся в XIX веке, было направлено на формирование национальных субъектов, глобальная перспектива есть предпосылка для понимания себя как гражданина современного мира»[127].

Развитие глобальной истории в качестве признанной школы мысли служит задаче создания основы для формирования глобальной идентичности и дополняет процесс формирования мирового государства. В отличие от национальных исторических исследований XIX века, которым сначала пришлось конструировать национальный субъект, в истории человечества субъект — человеческий род — очевиден. Более того, в эпоху антропоцена становится ясно, что человеческий род *разделяет общую судьбу,* поскольку благополучие всех людей, включая будущие поколения, а возможно, и само выживание человеческой цивилизации, по сути, зависит от управления мировой системой, глобальных общественных благ и экзистенциальных рисков. В школах и учебных заведениях в целом существует значительный потенциал и потребность в принятии перспективы глобальной истории и формировании космополитической идентичности. Усилия, инициированные ООН, служат прочной основой для этого начинания. На протяжении многих лет ООН выступает за интеграцию понятия глобального гражданства в национальные школьные программы.

В 1974 году ЮНЕСКО приняла основополагающую резолюцию об образовании в интересах международного взаимопонимания, сотрудничества и мира, а также прав человека и основных свобод. В документе среди прочих целей подчеркивается важность образования, охватывающего «международное измерение и глобальную перспективу», а также содействия осознанию «растущей глобальной взаимозависимости между народами». В резолюции сказано, что образование должно быть направлено не только на искоренение условий, усугубляющих основные проблемы, которые влияют на выживание и благополучие человека, но и на устранение неравенства, несправедливости и международных отношений, основанных на применении силы. Согласно инициативе «Образование прежде всего», выдвинутой генеральным секретарем ООН Пан Ги Муном (род. 1944) в 2012 году, воспитание глобальной гражданственности в школах было одним из трех главных приоритетов наряду с повышением общего качества обучения и предоставлением каждому ребенку на планете возможности получить школьное образование.

В 2015 году важность воспитания глобальной гражданственности была подчеркнута включением этого пункта в Повестку дня на период до 2030 года. Задача 4.7 Целей устойчивого развития формулирует настоятельную необходимость для всех учащихся приобретать знания и навыки, обязательные для содействия устойчивому развитию, соблюдения прав человека, отстаивания гендерного равенства, формирования культуры мира и ненасилия, принятия глобальной гражданственности и уважения культурного разнообразия. Прогресс в достижении этой цели оценивается как степень интеграции и воспитания глобальной гражданственности, а также включения этих элементов в национальную образовательную политику, учебные программы, программы подготовки учителей и систему оценки учащихся.

Большая история как современная повесть о творении

Восприятие человеческого вида в космологическом контексте образует часть планетарной перспективы истории человечества. Взгляд направлен не только назад, из космоса на Землю, но и вовне, во Вселенную. Захватывающие изображения, такие как, скажем, снимки с космических телескопов «Хаббл» и «Джеймс Уэбб», побуждают нас думать о жизни на Земле и обо всем сущем. Таким образом, в традиции популярных авторов, в том числе Карла Сагана, Айзека Азимова и Стивена Хокинга, история цивилизации, по определению историка Дэвида Кристиана (род. 1946) и биохимика Фреда Спира (род. 1952), становится частью Большой истории (Big History). Временной горизонт этой междисциплинарной области простирается от Большого взрыва, который, согласно современным представлениям, произошел около 13,8 миллиарда лет назад, до наших дней.

Родина человеческого вида, космический корабль «Земля», представляет собой небольшую планету, вращающуюся вокруг одной из 400 миллиардов звезд, которые образуют галактику, именуемую Млечным Путем. Млечный Путь, в свою очередь, это лишь одна из предположительно 200 миллиардов галактик, объединенных в скопления и сверхскопления, которые составляют известную нам Вселенную. Ближайшая к Солнечной звездная система альфа Центавра в галактике Андромеды находится на расстоянии 4,3 светового года, или более 40 триллионов километров от Солнца. Между двумя системами — пустое пространство, пронизываемое космическим излучением. Учитывая космические расстояния, на сегодняшний день крайне затруднительно вообразить, что человечество или даже малейшая его часть когда-либо будет жить где-то, кроме Земли.

Общий знаменатель в истории Вселенной, по мнению Спира, это «возникновение и упадок сложности» в саморегулирующихся системах мира неорганической материи, жизни

и человеческой культуры в условиях возрастающей энтропии[128]. «Перспектива Большой истории, — писал Спир, — может стимулировать другой тип идентичности, а именно идею о том, что все мы принадлежим к одному-единственному, довольно исключительному животному виду, который возник на весьма исключительной планете где-то во Вселенной; что наши ближайшие родичи — это приматы и что мы, по сути, связаны со всеми формами жизни, а с космической точки зрения наши дальние родичи — это камни, вода и даже звезды. Ибо если нынешний рассказ о Большой истории позволяет совершить достаточно точный обзор прошлого, то все произошло из "огненного тумана" мельчайших частиц, которые возникли сразу после Большого взрыва»[129]. Большая история дает представление о происхождении всего сущего и жизни на Земле на строго научной основе. Таким образом, космологическое мировоззрение помогает нам на пути к целостному сознанию и создает важную систему отсчета для планетарной идентичности.

Среди ведущих мыслителей в области Большой истории необходимо упомянуть американского историка Дэвида Кристиана (род. 1946). В начале своей книги «Карты времени» он отмечает, что каждое человеческое сообщество пытается так или иначе ответить на вопрос о происхождении бытия. Истории о творении помогли людям увидеть собственное существование в общем контексте, придать ему смысл и развить чувство принадлежности к целому. Однако, сетует Кристиан, в современном мире, хотя информации и знаний в распоряжении человека, возможно, больше, чем когда-либо прежде, они присутствуют лишь в виде разрозненных фрагментов, а не в контексте универсальной истории. Большая история представляет собой попытку объединить эти фрагменты в «современный миф о творении»[130]. Если бы Большая история обращалась к таким важнейшим вопросам, как наше место во Вселенной, то она могла бы играть такую же важную роль в современных индустриальных обществах, какую традиционные мифы о творении играли в доиндустриальных сообществах, утверждает Кристиан[131].

Непрерывность проекта современности

Сторонники постмодернизма, следуя по пути, намеченному Жаном-Франсуа Лиотаром, утверждают, что определяющая характеристика нашей эпохи состоит в том, что люди утратили способность верить во всеобъемлющие руководящие идеи, такие как прогресс, просвещение или социализм. К 2007 году, с началом мирового финансового кризиса, рыночный фундаменталистский неолиберализм — один из потенциальных «великих нарративов», все еще бытовавших после краха «реального социализма», — также утратил легитимность. Как подчеркивал немецкий философ и специалист по творчеству Лиотара Вольфганг Вельш (род. 1946), это течение постмодернистской мысли проникнуто убеждением, что никакой нарратив, способный претендовать на универсальную значимость и легитимность, больше невозможен. Подобная версия постмодернизма отказалась от всех концепций универсальности и фокусируется на частном. «Это, если угодно, теперь наш метанарратив», — писал Вельш[132].

Постмодернистское мышление парадоксальным образом представляет себя как новый метанарратив. Его главная идея в том, что не может и не должно быть никаких универсальных базовых идей. Попытка создать постмодернистский нарратив сама по себе провалилась и должна считаться исчерпанной. Без общего самоощущения и общей ориентации мировая цивилизация не сможет выжить. Даже с постмодернистским мышлением невозможно избежать серьезных размышлений о нужности и необходимых условиях глобальной формы правления и общественного устройства как предпосылки для выживания человечества в антропоцене, если только человек не готов полностью «отказаться от человечества». Вельш подчеркивал, что и защитники современности, и сторонники постмодернизма хотят «диагностировать и лечить болезни современности»[133]. Однако постмодернистское мышление, по крайней мере в духе Лиотара, не может предложить решений глобальных проблем. По сути, оно

исключает глобальные подходы, резюмировал ситуацию социолог Дэвид Харви (род. 1935) в книге «Состояние постмодерна»[134]. С постмодернистской точки зрения проблема, как выразился Вельш, заключается в том, что «целостность (тотальность) может возникнуть только в результате возведения одной частности (партикулярности) в абсолют, что неизбежно связано с подавлением других партикулярностей»[135]. Тотализация частности (например, в форме национализма) и, как следствие, фрагментация международного права и глобального управления выступает типичной чертой современности. Поскольку постмодернистское мышление в традиции Лиотара исключает возможность общей космополитической перспективы, оно не преодолевает это положение, а лишь закрепляет его. Но почему холистическая перспектива — в смысле целостного сознания — не может оставить место для партикулярности?

Как отметил Карл-Отто Апель, по мнению Лиотара, рухнул не только «универсальный нарратив эмансипации», но и идея «человечества как единственного субъекта истории будущего». Как считал Лиотар, причина кроется «в провале космополитической солидарности в современный период, от национализма Французской революции и сталинизма до борьбы за власть в капиталистической экономической системе»[136]. Что касается основных забот Просвещения, таких как демократия и права человека, эмпирическая основа постмодернистской теории «смерти всех метанарративов» весьма сомнительна. Непреходящее стремление к демократии и правам человека во всем мире демонстрирует, что жажда свободы и эмансипации осталась неизменной. Растущая глобальная эмпатия и тенденция к планетарной перспективе закладывают основы космополитической солидарности. Апель несколько десятилетий назад отмечал, что, хотя детерминистское предположение о «фиксированном пути истории» устарело, вера в «прогресс в смысле космополитического единства человеческой истории, которое должно оставаться целью — ориентиром на все времена, всеобщим призывом,

лекарством от разочарований, — остается более актуальной и неотложной, чем когда-либо»[137].

Характерная черта нашего времени — не провал, а, напротив, *продолжение* современного проекта эмансипации, пусть и вышедшего на планетарный уровень. Следуя аргументации Юргена Хабермаса, решительно выступившего против идеи постмодерна, модерн следует рассматривать как «незавершенный проект», который должен быть продолжен в «постнациональном созвездии» — под знаком «радикального просвещения» и с целью «разработки новых форм демократического самоуправления общества»[138]. Хабермас неоднократно и подробно писал о своих идеях «создания сообщества граждан мира», включающего в себя мировой парламент, который состоял бы из представителей государств и мирового гражданства[139]. Если же говорить об эпохальном изменении, то наиболее убедительный подход предлагает концепция *перехода ко второй современности* Ульриха Бека. В центре внимания здесь — эрозия институтов и систем, связанных с национальным государством, а также риски и побочные эффекты, порождаемые современным индустриальным обществом. Тем не менее, как утверждал Бек, вопрос о *распаде* «немедленно сталкивается с вопросом о рождении — о смысле возникающих контуров, принципов и возможностей второй, нелинейной, глобальной современности с космополитической повесткой дня»[140]. Так, уместно говорить и о переходе к *планетарной современности.*

Философ Петер Слотердайк (род. 1947) высказал мысль, что «убожество традиционных форм большого нарратива заключается вовсе не в том, что они были слишком велики, а в том, что они были *недостаточно велики*» (курсив авт.). Если известные до сих пор большие нарративы «рассматривались как несостоятельные попытки объять всю сложность мира, это критическое осознание не лишает легитимности повесть о прошлом и не освобождает мысль от стремления пролить свет на постижимые детали неуловимого целого». Соответственно, «рассуждения о конце больших нарративов

утрачивают смысл, как только говорящий перестает довольствоваться отрицанием их невыносимых упрощений»[141].

«Недостаточно великий» в нашем понимании — это недостаточно саморефлексивный и недостаточно всеобъемлющий. Вспомним о развитии утопического мышления. Размышления об идеальной форме государства и идеальном обществе составляют отдельный литературный жанр, берущий начало с «Государства» Платона (428/427 до н. э. — 348/347 до н. э.) около 370 г. до н. э. Свое название этот жанр получил по роману «Утопия», созданному Томасом Мором (1478–1535) в 1516 году и заложившему основы утопического мышления в эпоху Нового времени. Если изначально утопическая литература характеризовалась статичными, описательными моделями государства, подобными модели Мора, то позднее она породила более рефлексивные сюжеты. Например, в утопическом романе Урсулы К. Ле Гуин (1929–2018) «Обделенные» (1974 г.) обсуждаются и критически анализируются условия и проблемы, связанные с самой концепцией утопии.

Человеку необходим не замкнутый нарратив, а всеохватный, целостный и динамичный подход. Признание собственных ограничений и самокритичная позиция, направленная на устойчивое и постоянное развитие, — важные черты нового большого нарратива, претендующего на универсальную значимость. Очевидно, что он не может быть статичным или претендовать на истину в последней инстанции. Это перекликается с теорией «рефлексивной современности», которая начинает рассматривать самое себя как объект критической оценки[142].

В знаменитой лекции 1958 года о свободе британский философ Исайя Берлин (1909–1997) обозначил проблемы, связанные с замкнутыми мировоззрениями: «Есть одно убеждение, более любого другого повинное в том, что людей приносили в жертву на алтарях великих исторических идеалов — справедливости, прогресса, счастья будущих поколений, священной миссии или освобождения нации,

расы, класса или даже самой свободы (требующей пожертвовать отдельными людьми ради свободы всего общества). Это убеждение, что некогда, в прошлом или в будущем, в божественном откровении или в мозгу какого-то одного мыслителя, в приговоре истории или науки, в добром сердце простого неиспорченного человека таится окончательное решение»[143].

Новый «великий нарратив» — это история самой человеческой истории, всемирной летописи, вплетенной в Большую историю, от образования Земли до ее конца, до времен, когда — примерно через миллиард лет — увеличение солнечной радиации сделает жизнь на нашей планете невозможной. Это история, в которой человеческий род постепенно и все в большей степени осознает себя и свои действия. Это история развития планетарной демократии, обеспечивающей благополучие и мирное сосуществование всех людей в гармонии со всей жизнью на Земле. Это метанарратив, поскольку из фиаско предыдущих нарративов, претендовавших на исключительность и истину, он делает вывод в духе Исайи Берлина: концепция не герметична, а постоянно меняется и развивается в свете самокритики и саморефлексии. «Нам нужно пытаться понять Вселенную, даже если мы уверены, что эти попытки никогда не увенчаются полным успехом» — так историк Дэвид Кристиан сформулировал фундаментальный подход Большой истории. Он отметил, что люди неизменно ищут истории, дающие им ощущение цели и направления. Поэтому мы не должны бояться предлагать просвещенную, универсальную картину мира. «Только когда современный миф о творении будет преобразован в связную историю, станет возможным сделать следующий шаг — подвергнуть его критике, деконструировать и, возможно, усовершенствовать. В истории, как и в строительстве, конструкция должна предшествовать деконструкции»[144].

Новое глобальное просвещение

Что касается социальной организации, новый «великий нарратив» вращается вокруг развития демократии и эмансипации в ходе социально-политической, интеллектуальной и духовной эволюции человечества. Всегда будут существовать различные мнения о политике и связанных с ней конфликтах распределения. Демократия как средство принятия решений должна беспрестанно совершенствоваться. В условиях планетарной современности мировой парламент — это основной институт сохранения и совершенствования демократии как формы правления. В то же время он призван выступить центром нового глобального просвещения, которое после периода неопределенности и дезориентации сопровождает Третью демократическую трансформацию.

Новое глобальное просвещение не нуждается в провозглашении. С прогрессом когнитивного и нравственного развития человечества и распространением планетарного сознания оно уже происходит. Значительная часть населения мира осознала, что человечеству следует взять на себя ответственность за действия человеческого рода, чтобы жизнь на Земле и само человечество имели будущее. Как утверждал Эдвард О. Уилсон, это знание — важная составная часть «нового просвещения»[145]. Кризис ранней фазы планетарной современности вызван неспособностью человечества как коллектива взять на себя такую ответственность. Вдохновляющая идея и мотивация нового всемирного просвещения — изменить ситуацию и освободить человечество от бесправия посредством построения планетарной демократии.

Примечания

[1] *Bummel A.* Towards a Planetary Polity: The Formation of Global Identity and State Structures // Expanding Worldviews: Astrobiology, Big History and Cosmic Perspectives. Astrophysics and Space Science Proceedings / Ed. I. Crawford. Cham: Springer, 2021. P. 325–340.

[2] *Turchin P.* End Times: Elites, Counter-Elites, and the Path of Political Disintegration. New York: Penguin Press, 2023; id. Ultrasociety: How 10,000 Years of War Made Humans the Greatest Cooperators on Earth. Beresta Books, 2015.

[3] *Carneiro R. L.* The Political Unification of the World: Whether, When, and How — Some Speculations // Cross-Cultural Research. 2004. No. 38 (2). P. 175.

[4] Id. A Theory of the Origin of the State // Science. 1970. No. 169. P. 734.

[5] *Spencer H.* The Principles of Sociology. New York: D. Appleton and Company, 1897. Vol. II. Part 2. P. 664.

[6] *Taylor M. W.* Herbert Spencer: Nineteenth-Century Politics and Twentieth-Century Individualism // Herbert Spencer: Legacies / Eds. M. Francis, M. W. Taylor. Routledge, 2014. P. 57–58.

[7] *Graber R. B.* Plunging to Leviathan? Exploring the World's Political Future. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2006. P. 67.

8 *Waters T. W.* Taking the Measure of Nations: Testing the Global Norm of Territorial Integrity // Wisconsin International Law Journal. 2015. No. 33 (3). P. 579.

[9] *Zacher M. W.* The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force // International Organization 2001. No. 55 (2). P. 237.

[10] *Tyler P. E.* A New Power in the Streets // The New York Times. 17 February 2003. URL: www.nytimes.com

[11] *Rittberger V., Kruck A., Romund A.* Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens. 1st ed. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. P. 317.

[12] *Maritain J.* Man and the State. Washington, D.C.: The Catholic University of America Press, 1998 [1951. P. 203, 206.

[13] *Scheuerman W. E.* Cosmopolitanism and the world state // Review of International Studies. 2014. No. 40 (3). P. 425.

[14] *Pinker S.* The Better Angels of Our Nature. New York: Viking, 2011. P. 681, 692–693.

[15] *Dutton E., Linden D. van der, Lynn R.* The Negative Flynn Effect: A Systematic Literature Review // Intelligence. 2016. No. 59. P. 163–169; *Dworak E. M., Revelle W., Condon D. M.* Looking for Flynn Effects in a Recent Online U.S. Adult Sample: Examining Shifts within the SAPA Project // Intelligence. 1 May 2023. No. 98 (online).

[16] *Flynn J. R.* Are We Getting Smarter? Rising IQ in the Twenty-First Century. Cambridge University Press, 2012. P. 96.

[17] *Oesterdiekhoff G. W.* Kulturelle Evolution des Geistes. Die historische Wechselwirkung von Psyche und Gesellschaft. Münster: LIT, 2006. P. 65–68.

[18] Ibid. P. 45.

[19] *Oesterdiekhoff G. W.* 2012. P. 59, 324.

[20] *Walker L. J.* Cognitive and Perspective-Taking Prerequisites for Moral Development // Child Development. 1980. No. 51 (1). P. 137.

[21] *Kohlberg L., Kramer R.* Continuities and Discontinuities in Childhood and Adult Moral Development // Human Development. 2009. No. 12. P. 101.

[22] Ibid.

[23] *Hoffman M. L.* Empathy and Moral Development: Implications for Caring and Justice. Cambridge University Press, 2000. P. 6, 63–65.

[24] *Waal F. de.* Primates and Philosophers: How Morality Evolved. Princeton University Press, 2006. P. 4–5.

[25] *Darwin C.* The Descent of Man. 2nd ed. New York: Clarke, Given and Hooper, 1874. P. 150.

[26] *Bowles S., Gintis H.* A Cooperative Species. Human Reciprocity and its Evolution. Princeton University Press, 2011. P. 4.

[27] *Wilson E. O.* The Social Conquest of Earth. New York: Liveright Publishing Corporation, 2012. P. 241, 289.

[28] *Waal F.* de. Primates and Philosophers: How Morality Evolved. P. 53–54.

[29] *Stanton G. H.* The Ten Stages of Genocide // Genocide Watch. 2013. URL: www.genocidewatch.org

[30] *Singer P.* The Expanding Circle. Princeton University Press, 2011. P. 118–119.

[31] *Apel K.-O.* Diskurs und Verantwortung. Das Problem des Übergangs zur postkonventionellen Moral. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1990. P. 410, 429, 474.

[32] *Singer P.* The Expanding Circle. P. 119.

[33] *Apel K.-O.* Diskurs und Verantwortung. P. 433.

[34] *Oesterdiekhoff G. W.* 2012. P. 392–393.

[35] *Rifkin J.* The Empathic Civilization: The Race to Global Consciousness in a World in Crisis. Cambridge: Polity Press, 2010. P. 161.

[36] *Oesterdiekhoff G. W*. Zivilisation und Strukturgenese. Norbert Elias und Jean Piaget im Vergleich. Frankfurt: Suhrkamp, 2000. P. 29, 48–49.

[37] *Myrdal G.* An International Economy. Problems and Prospects. New York: Harper and Brothers Publishers, 1956. P. 43, 51–55.

[38] *Kant I.* Perpetual Peace / Transl. M. C. Smith. London: George Allen & Unwin, 1903 [1795. P. 142.

[39] *Singer P.* The Expanding Circle. P. 120.

[40] *Hume D.* An Enquiry Concerning the Principles of Morals. Chicago: The Open Court Publishing Co., 1912. P. 25.

[41] *Darwin C.* The Descent of Man. P. 138.

[42] *Sagan C.* Cosmos. P. 361.

[43] *Rifkin J.* The Empathic Civilization… P. 425, 428.

[44] *McLuhan M.* Understanding Media. London: Routledge, 1964. P. 5.

[45] *Rifkin J.* The Empathic Civilization… P. 42, 127–128.

[46] *Jonas H.* The Imperative of Responsibility: In Search of an Ethics for the Technological Age. University of Chicago Press, 1985 [1979. P. 11.

[47] *Barrett R.* The Metrics of Human Consciousness. 2015. P. 34.

[48] *Wilber K.* Integral Psychology: Consciousness, Spirit, Psychology, Therapy. Shambhala Publications, 2000.

[49] Английское издание этой новаторской работы наконец появилось в 1985 году: *Gebser J.* The Ever-Present Origin / Transl. N. Barstad. Athens, OH: Ohio University Press, 1985. P. 51–53.

[50] Ibid. P. 42, 99.

[51] Ibid. P. 6.

[52] *McIntosh S.* Integral Consciousness and the Future of Evolution. St. Paul, Minnesota: Paragon House, 2007. P. 115–116.

[53] *Habermas J.* Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus. Frankfurt: Suhrkamp, 1976. P. 37.

[54] *Havel V.* Address to the Joint Session of the U.S. Congress. Washington, D.C. 21 February 1990.

[55] *Gebser J.* The Ever-Present Origin. P. xxvii.

[56] Ibid. P. 297.

[57] Ibid. P. 294.

[58] *Fromm E.* The Heart of Man. Riverdale, NY: American Mental Health Foundation, 2010. P. 86.

[59] *Anders G.* Die Antiquiertheit des Menschen. Bd. 1: Über die Seele im Zeitalter der zweiten industriellen Revolution. München: Verlag C. H. Beck, 1956. P. 267–269.

[60] *Fromm E.* The Heart of Man. P. 70.

[61] Ibid. P. 87–90.

[62] *Mumford L.* The Myth of the Machine: The Pentagon of Power. Harcourt, Brace & World, 1970. P. 296.

[63] *Rosenboim O.* The Emergence of Globalism: Visions of World Order in Britain and the United States, 1939–1950. Princeton University Press, 2017. P. 234–237.

[64] *Ogburn W. F.* Social Change with Respect to Culture and Original Nature. New York: Viking Press, 1922. P. 200–202.

[65] Id. Cultural Lag as Theory // Sociology and Social Research. 1957. No. 41. P. 167–174.

[66] *Rosa H.* Social Acceleration. A New Theory of Modernity / Transl. J. Trejo-Mathys. New York: Columbia University Press, 2015. P. 204–206, 311, 313.

[67] *Scheuerman W. E.* Speed, States, and Social Theory: A Response to Hartmut Rosa // Constellations. 2003. No. 10 (1). P. 47.

[68] *Giddens A.* Modernity and Self-Identity. Stanford: Stanford University Press, 1991. P. 27.

[69] *Bummel A.* Towards a Planetary Polity.

[70] *Adams R. N.* Energy and Structure. A Theory of Social Power. Austin; London: University of Texas Press, 1975. P. 210, 304.

[71] *Rittberger V.* Evolution and International Organization. Toward a New Level of Sociopolitical Integration. Den Haag: Nijhoff, 1973. P. 48.

[72] *Reagan R.* Address to the 42nd Session of the United Nations General Assembly in New York. 21 September 1987.

[73] *Abizadeh A.* Does Collective Identity Presuppose an Other? On the Alleged Incoherence of Global Solidarity // American Political Science Review. 2005. No. 99 (1). P. 47–49.

[74] *Wendt A.* Why a World State Is Inevitable // European Journal of International Relations. 2003. No. 9 (4). P. 527–528.

[75] *Abizadeh A.* Does Collective Identity Presuppose an Other?.. P. 58.

[76] *Morin E., Kern A. B.* Homeland Earth. Cresskill, NJ: Hampton Press, 1999. P. 8, 58.

[77] Truth Commissions and State Building / Eds. B. Ibhawoh, J. A. Ayelazuno, S. Bawa. McGill-Queen's University Press, 2023. P. 35.

[78] *Giri A. K.* Cosmopolitanism and Beyond: Towards Planetary Realizations // Beyond Cosmopolitanism: Towards Planetary Transformations. Palgrave Macmillan, 2018. P. 13–31.

[79] *Scharf M. P.* The Case for a Permanent International Truth Commission // Duke Journal of Comparative & International Law. 1997. No. 7 (2). P. 375–410.

[80] *Patomäki H., Teivainen T.* A Possible World: Democratic Transformation of Global Institutions. London and New York: Zed Books, 2004. P. 136.

[81] *Teivainen T., Forsberg T.* Past Injustice in World Politics: Prospects of Truth-Commission-Like Global Institutions. Crisis Management Initiative, 2004.

[82] *Hardt M., Negri A.* Empire. Cambridge: Harvard University Press, 2000. P. 156.

[83] *White F.* The Overview Effect. 3rd ed. Reston, VA: American Institute of Aeronautics and Astronautics, 2014. P. 1.

[84] Цитаты переведены из предисловия немецкого издания книги The Overview Effect: White F. Der Overview Effekt. München: Goldmann, 1993.

[85] *Garan R.* The Orbital Perspective: Lessons in Seeing the Big Picture from a Journey of 71 Million Miles. Berrett-Koehler Publishers, 2015. P. 65.

[86] *Herz J. H.* Weltbild und Bewußtwerdung — vernachlässigte Faktoren beim Studium der Internationalen Beziehungen // Aus Politik und Zeitgeschichte. 1980. No. 11. P. 15.

[87] *Gorbatschow M., Sagladin V., Tschernjajew A.* Das Neue Denken. Politik im Zeitalter der Globalisierung. München: Goldmann, 1997. P. 205–206.

[88] Ibid. P. 209.

[89] *Curtis L.* World Revolution in the Cause of Peace. Macmillan Co., 1949. P. 42.

[90] *Anderson B.* Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. Verso, 1991. P. 5–7.

[91] *Osterhammel J.* Geschichtswissenschaft jenseits des Nationalstaats. 2nd ed. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2003. P. 325.

[92] *Hom S. M.* On the Origins of Making Italy: Massimo D'Azeglio and «Fatta l'Italia, bisogna fare gli Italiani» // Italian Culture. 2013. No. 31 (1). P. 1–16.

[93] *Gat A.* Nations: The Long History and Deep Roots of Political Ethnicity and Nationalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. P. 133.

[94] *Geary P. J.* The Myth of Nations: The Medieval Origins of Europe. Princeton University Press, 2003. P. 16–17.

[95] *Scheuerman W. E.* The Realist Case for Global Reform. Cambridge: Polity Press, 2011. P. 43.

[96] *Hobsbawm E.* Nations and Nationalism Since 1780: Programme, Myth, Reality. Cambridge University Press, 1992. P. 20.

[97] *Renan E.* What Is a Nation? Text of a Lecture Delivered at the Sorbonne on March 11th, 1882 // *Renan E.* Qu'est-ce qu'une nation? / Transl. E. Rundell. Paris: Presses Pocket, 1992.

[98] *Zürn M., Walter-Drop G.* Democracy and representation beyond the nation state // The Future of Representative Democracy / Eds. S. Alonso, J. Keane, W. Merkel. Cambridge University Press, 2011. P. 265.

[99] *Patrick S. M.* Surprising International Human Rights Consensus // Council on Foreign Relations — The Internationalist. 8 December 2011.

[100] *Singer P.* One World: The Ethics of Globalization. New Haven: Yale University Press, 2004. P. 171.

[101] *Simmel G.* Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Gesamtausgabe. 7th ed. Frankfurt: Suhrkamp, 2013. Vol. 11. Ch. 6: Die Kreuzung sozialer Kreise. P. 456–511.

[102] *Sen A.* Identity and Violence: The Illusion of Destiny. London: Penguin Books, 2007. P. 19, 185.

[103] Ibid. P. 123.

[104] Данные доступны на www.worldvaluessurvey.org. См. ответы wave 5 и V212 для wave 6. В wave 7 этот вопрос больше не включался.

[105] Global Challenges Foundation. Attitudes to Global Risks and Governance. 2017. P. 19, 63.

[106] Global Nation. Global Solidarity Report 2023. P. 44.

[107] GlobeScan Incorporated. Global Citizenship: A Growing Sentiment Among Citizens of Emerging Economies: Global Poll. 27 April 2016.
URL: https://globescan.com

[108] *Ray P. H., Anderson S. R.* The Cultural Creatives: How 50 Million People Are Changing the World. New York: Broadway Books, 2001. P. 11.

[109] Council on Foreign Relations // Public Opinion on Global Issues. New York, 2012. Ch. 3: World Opinion on Violent Conflict. P. 2.

[110] Ibid. 2011. Ch. 5a: World Opinion on the Environment. P. 6–8.

[111] Global Zero. Launch Press Release. 9 December 2008.
URL: www.globalzero.org

[112] Global Challenges Foundation. Attitudes to Global Risk and Governance Survey 2018. P. 38.

[113] *Gaffney O., Tcholak-Antitch Z.* Global Commons Survey: Attitudes to Planetary Stewardship and Transformation among G20 Countries. Global Commons Alliance. 2021. P. 9. URL: www.globalcommonsalliance.org

[114] Global Nation. Global Solidarity Report 2023. P. 41.

[115] Stimson Center. Global Governance Survey 2023: Finding Consensus in a Divided World. 2023. P. 3, 8.

[116] Council on Foreign Relations. 2012. Ch. 2: World Opinion on International Institutions. P. 7, 45.

[117] Stimson Center... P. 42–43.

[118] *Ghassim F.* Who on Earth Wants Global Democracy — and Why (Not)? A Theoretical and Experimental Study of International Public Opinion. University College, Oxford, 2020. P. 148, 298.

[119] *Douenne T., Fabre A., Mattauch L.* International Attitudes Toward Global Policies // World Inequality Lab Working Paper. 2023. No. 08. P. 53, 75.

[120] Synovate. BBC Poll: Why Democracy? Question 6. 2007.

[121] Проведено в рамках the Friedrich-Ebert Foundation Global Census 2023. Результаты: *Bummel A.* International Poll: Public Supports a World Parliament and World Law // Democracy Without Borders (blog). 5 October 2023. URL: www.democracywithoutborders.org

[122] *Ghassim F., Koenig-Archibugi M., Cabrera L.* Public Opinion on Institutional Designs for the United Nations: An International Survey Experiment // Int. Studies Quarterly. 2022. No. 66 (3). P. 1, 8, 16.

[123] *Ghassim F., Pauli M.* Who on Earth Wants a World Government, What Kind, and Why? An International Survey Experiment: Paper Presented at the Global Studies Seminar, Shanghai University. 2023. P. 4, 23–24.

[124] *Koenig-Archibugi M.* The Universal Republic... P. 97.

[125] *Conrad S.* Globalgeschichte. Eine Einführung. München: C. H. Beck, 2013. P. 9–10.

[126] *Osterhammel J.* Geschichtswissenschaft jenseits des Nationalstaats. P. 47, 49.

[127] *Conrad S.* Globalgeschichte. Eine Einführung. P. 26.

[128] *Spier F.* Big History and the Future of Humanity. Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2011. P. 24–26.

[129] Ibid. P. 139.

[130] *Christian D.* Maps of Time: An Introduction to Big History. Berkeley: University of California Press, 2011. P. 2.

[131] Id. The Case for «Big History» // Journal of World History. 1991. No. 2 (2). P. 227.

[132] *Welsch W.* Unsere postmoderne Moderne. Berlin: Akademie Verlag, 2008. P. 172–173.

[133] Ibid. P. 165.

[134] *Harvey D.* The Condition of Postmodernity. Malden, MA: Blackwell, 1990. P. 52.

[135] *Welsch W.* Unsere postmoderne Moderne. P. 181.

[136] *Apel K.-O.* Diskurs und Verantwortung. P. 396–397, референс из: Discussion entre Jean-François Lyotard et Richard Rorty // Critique. 1985. Vol. 41. No. 456. P. 559–585.

[137] *Apel K.-O.* Diskurs und Verantwortung. P. 410–411.

[138] *Habermas J.* Die postnationale Konstellation. Frankfurt: Suhrkamp, 1998. P. 134.

[139] См., например: *Habermas J.* Zur Verfassung Europas. Berlin: Suhrkamp, 2011. P. 85–87.

[140] *Beck U., Giddens A., Lash S.* Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996. P. 19.

[141] *Sloterdijk P.* In the World Interior of Capital: Towards a Philosophical Theory of Globalization / Transl. W. Hoban. 1st ed. John Wiley & Sons, 2013. P. 4, 5.

[142] *Lash S.* Reflexivity and Its Doubles: Structure, Aesthetics, Community // Reflexive Modernization / Eds. U. Beck, A. Giddens, S. Lash. Cambridge: Polity Press, 1994. P. 112.

[143] *Berlin I.* Four Essays on Liberty. Oxford University Press, 1969. P. 167.

[144] *Christian D.* Maps of Time… P. 10–11.

[145] *Wilson E. O.* The Social Conquest of Earth. P. 294.

ЧАСТЬ III

СОЗИДАНИЕ БУДУЩЕГО:

СТРОЕНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

ВСЕМИРНОЙ ДЕМОКРАТИИ

Изначально учреждение демократического мирового парламента рассматривалось как практический политический проект. Его первыми апологетами в конце XVIII — середине XIX века были не философы, а революционеры, например Анахарсис Клоотс, и социальные реформаторы, такие как Константин Пеккёр. Именно они первые изложили принципы всеобщего равенства и суверенитета народов в рамках строгой космополитической концепции. Они считали мировой парламент целью и результатом демократической самореализации человечества. Такая концепция неразрывно связана с некоей идеей: проект предусматривает не только основание самого института, но и глобальные изменения, которые повлечет за собой его реализация.

Создание новой мировой организации, в центре которой будет демократический мировой парламент, должно быть осуществлено как можно скорее. Переход от межправительственного международного права к космополитическому всемирному праву стал насущной необходимостью. Международное сотрудничество должно стать проектом, выходящим за рамки экономической и финансовой интеграции и преследующим цели демократического политического объединения. Глобализацию и глобальное управление следует признать тем, чем они и являются, а именно — частью незавершенного и хрупкого процесса формирования глобального государства. Стагнация и дезинтеграция — движущие силы и симптомы нарастающего глобального поликризиса. Одновременно в мире накапливается энергия для эволюционного скачка. Поликризис подталкивает мир к критической бифуркационной точке. Вероятность как краха, так и прогресса становится все более высокой. Очень важно быть готовыми к непредсказуемо стремительному изменению глобальной политической обстановки, которое откроет историческое окно возможностей. В то же время в рамках эволюционного подхода следует последовательно добиваться учреждения мирового парламента и новой всемирной организации. Мы придерживаемся аргументации, в соответствии с

которой мировой парламент должен состоять из двух палат: первой, представляющей народ, и второй, представляющей государства.

Ключ к запуску этого процесса давно доступен. Речь идет о создании в рамках существующей глобальной системы Всемирной парламентской ассамблеи, которая впоследствии трансформируется в гражданскую палату полноценного мирового парламента. Такая ассамблея обладает потенциалом для решения проблем глобальной демократии и повышения уровня подотчетности, легитимности и эффективности как ООН, так и глобальных структур управления. При этом следует подчеркнуть, что ассамблея послужит движителем и катализатором глобального конституционного процесса, который в конечном итоге приведет к формированию демократической всемирной федерации. В духе проекта Нового глобального просвещения она будет способствовать развитию глобального гражданского общества и формированию демократической глобальной публичной сферы.

Опираясь на наблюдения и анализ, изложенные в предыдущих разделах книги, ниже мы представляем выводы и предложения по структуре и устройству новой организации, а также высказываем соображения о социально-политических факторах и необходимых условиях насущных преобразований. Это подразумевает содействие пониманию потенциальной институциональной эволюции глобальной парламентской ассамблеи и рассмотрение ключевых вопросов. Как формировать ассамблею на начальном этапе? Как выбирать ее членов? Как быть с тем, что демократические выборы на данном этапе возможны не во всех странах? Как распределять места? Какие полномочия и функции следует возложить на ассамблею? И, наконец, как могут выглядеть контуры новой всемирной организации, всемирной конституции и двухпалатного мирового парламента? Представленная нами концепция построения новой мировой организации призвана внести вклад в дискуссию и проиллюстрировать возможный сценарий.

27

Эволюция и элементы Всемирной парламентской ассамблеи

Рассуждения и планы, относящиеся к процессу глобальной политической интеграции и создания глобальной парламентской ассамблеи, должны основываться на практическом опыте. Это предполагает изучение мер по региональной интеграции, а также существующих международных парламентских институтов с целью выяснения возможных моделей и практического опыта. Европейский союз, безусловно, представляет собой самый прогрессивный в мире проект наднациональной интеграции и как таковой служит естественной отправной точкой для изучения.

Пример европейской интеграции

Римский договор 1957 года поставил целью достижение «все более сплоченного союза народов Европы». Параллельно Европейским объединением угля и стали (ЕОУС) были созданы независимые организации — Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). Ожидалось, что Парламентская ассамблея будет частью всех трех сообществ. Чтобы избежать параллельной трехкомпонентной структуры, в ходе переговоров по договорам было решено преобразовать Общую ассамблею в совместный орган трех сообществ. Пункт, допускающий возможность прямых выборов депутатов, был исключен. При этом в Договор о ЕЭС было включено положение, обязывающее ассамблею внести предложения о прямых выборах по единой процедуре во всех государствах-членах. Теперь ассамблея состояла из 142 депутатов и называлась Европейской парламентской ассамблеей (ЕП). Первое заседание в новой конфигурации состоялось в 1958 году. Договор о слиянии, вступивший в силу в 1967 году, завершил объединение

всех оставшихся органов сообщества. Начиная с 1975 года, через два года после первого расширения, в результате которого к ЕЭС присоединились три государства-члена, парламент получил право совместного принятия решений по бюджетам сообществ.

По мере повышения практических полномочий и юридической значимости европейских сообществ росла и потребность в демократической легитимности. Знаковым решением 1964 года Европейский суд установил в качестве основополагающего принципа верховенство европейского законодательства над национальным, определив тем самым иерархические отношения между нормами права. Введение прямых выборов в Европарламент было окончательно согласовано в 1976 году, хотя и без общей процедурной основы, и официально ратифицировано государствами-членами. С 1979 года члены Европейского парламента избираются прямым голосованием. Укрепившись вследствие этого политически, в 1979 году Европарламент в первый раз отклонил представленный Комиссией бюджет на 1980 год.

В начале 1980-х годов европейские институты увязли в целом ворохе проблем, связанных с требованием соблюдения единогласия. Тот факт, что каждое из растущего числа правительств государств-членов могло блокировать любое решение, зачастую приводил к полному параличу принятия решений. Для разрешения сложившейся ситуации в 1984 году Европарламент под руководством Альтьеро Спинелли разработал проект конституции федеративного Европейского союза с полномочным законодательным органом, решения которого принимались бы большинством. Указанная инициатива помогла заручиться поддержкой правительств для продвижения институциональной реформы сообществ. Здесь нет необходимости подробно останавливаться на последовавшем процессе принятия европейских договоров, начиная с Единого европейского акта (1986 г.), Маастрихтского (1992 г.), Амстердамского (1997 г.) и Ниццкого (2001 г.) договоров и заканчивая приобретением Европейским союзом независимой

правосубъектности по Лиссабонскому договору 2007 года. В ходе этого процесса все больше политических решений подпадало под голосование квалифицированным большинством.

К настоящему времени сохранилось несколько существенных исключений, в том числе вопросы налогообложения, социального обеспечения, а также общей внешней политики, политики в сфере безопасности и обороны. После седьмого расширения в 2013 году и выхода Великобритании из ЕС в 2020 году число государств-членов достигло 27. Двадцать из них к настоящему времени приняли евро в качестве единой валюты. Решающее значение имело то, что Европейский парламент эволюционировал из Общей ассамблеи ЕОУС, составленной из национальных парламентариев, в напрямую избираемый законодательный и надзорный орган Европейского союза и что в критические моменты он играл ключевую роль в продвижении процесса интеграции. Во взаимодействии с Советом министров Европарламент принимает решения по бюджету Союза, а в большинстве сфер политической деятельности принимает законы наравне с Советом, хотя «пока» без права законодательной инициативы.

В процессе европейской интеграции Европарламент превратился в центр власти, обладающий в европейском ландшафте большим влиянием, чем национальные парламенты. Европарламент можно считать важнейшим воплощением европейской идентичности и единства, поскольку он представляет интересы граждан ЕС. Согласно общеевропейским опросам «Евробарометра», Европейский парламент неизменно является европейским институтом, пользующимся наибольшим доверием респондентов. Более того, он пользуется значительно большим доверием, чем национальные парламенты или правительства. Так, например, в 2022 году в среднем 34% опрошенных заявили, что склонны доверять своему национальному парламенту и правительству, но при этом 52% выразили доверие Европейскому парламенту[1].

Признавая, что европейский опыт служит региональным примером, сформировавшимся в особых условиях, из него

можно почерпнуть ряд уроков для глобального парламентского органа в том, что касается структурной основы и потенциальных этапов формирования. Такие уроки, в частности, актуальны для следующих категорий: зона ответственности (с какими межправительственными организациями и органами глобальный парламент должен быть институционально связан и в каких сферах политики); полномочия, которыми он должен обладать; способ избрания членов (национальными парламентами, напрямую или иным способом); распределение мест; внутренняя организация членов.

Движитель глобальной трансформации

В качестве отправной точки для создания глобальной парламентской ассамблеи обычно предлагается ООН — важнейшая в мире многосторонняя организация. Когда в 1949 году впервые была выдвинута идея создания Парламентской ассамблеи ООН, речь шла о консультативном органе по образцу Парламентской ассамблеи Совета Европы, созданной в том же году. Совет Европы — это межправительственная организация, учрежденная в свое время десятью государствами-основателями, которая не была связана ни с ЕЭС, ни позднее с ЕС. ПАСЕ не занимается реализацией программы интеграции, а, скорее, представляет собой платформу для 46 ныне действующих государств-членов, продвигающую общие цели и принципы, такие как сотрудничество, демократия и права человека. ПА ООН, члены которой представляли национальные парламенты, была задумана как орган, вносящий предложения на рассмотрение комитетов Генеральной Ассамблеи ООН. Схожим образом ПАСЕ взаимодействует с Комитетом министров Совета Европы.

Позже, в 1991 году, была учреждена Парламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ПА ОБСЕ), первую официальную сессию которой

провели год спустя. Указанная ассамблея укрепила аргументы в пользу ПА ООН, поскольку она имеет более широкий региональный охват, объединяя на сегодняшний день 57 государств-участников, представляющих все Северное полушарие, включая четырех из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН (за исключением Китая). В состав ПА ОБСЕ входит 323 члена, в том числе депутаты парламентов всех государств — участников ОБСЕ. Задача ассамблеи — содействовать безопасности и развитию демократии в регионе ОБСЕ. Ассамблея принимает резолюции, дает рекомендации и особо известна своей деятельностью по наблюдению за выборами. В то же время указанные выше и другие существующие МПИ отличают статичность и ограниченные полномочия. Наиболее важный вывод из опыта Европейского парламента заключается в том, чтобы рассматривать ПА ООН как *эволюционирующий институт,* то есть как часть и движитель более широкой концепции, нацеленной на достижение глобальной политической интеграции и трансформацию ООН. В рамках международной кампании за Парламентскую ассамблею ООН постулировалась идея о том, что первоочередной целью ассамблеи должна стать «реформа существующей системы международных институтов и глобального управления»[2]. В 2007 году, во время кампании, под которой подписались парламентарии со всего мира, прозвучал призыв, чтобы ассамблея стала «политическим катализатором совершенствования международной системы и международного права». Еще в 1952 году, в год основания, ассамблее ЕОУС было поручено составить проект договора об учреждении политического союза. Из этого следует, что ПА ООН следует сформировать в качестве движителя и всеобщей платформы для пересмотра Устава ООН, что представляет собой ключевой элемент глобального конституционного процесса.

Рост компетенции и полномочий

С учетом существующих политических реалий ПА ООН могла бы быть учреждена с ограниченными функциями. Впоследствии, если позволят обстоятельства, она бы постепенно совершенствовалась. Изначально наделенная преимущественно консультативными и надзорными полномочиями ассамблея стала бы частью системы принятия обязательных к исполнению глобальных решений и в конечном итоге всемирным парламентом. Относительно порядка выбора ее членов в заявлении кампании за ПА ООН было предложено, чтобы ассамблея «первоначально могла состоять из национальных парламентариев», а «на более позднем этапе» — «избираться напрямую». В том, что касается полномочий ассамблеи, в документе приведена формулировка, принятая Европейским парламентом двумя годами ранее, и подчеркнуто, что ПА ООН «должна быть наделена реальными правами на информацию, участие и контроль». В обращении было предложено, чтобы такие права «постепенно» распространялись на «ООН и организации системы ООН».

В настоящее время широкой поддержкой пользуется соображение о том, что наделение ассамблеи исключительно консультативными функциями, даже на начальном этапе, не соответствует поставленным целям. Пример Общей ассамблеи ЕОУС, с момента создания обладавшей надзорными полномочиями и правом роспуска исполнительного органа, иллюстрирует важность наделения ПА ООН существенными полномочиями с самого начала. Нельзя допускать, чтобы ПА ООН формировалась правительствами лишь как фасад демократической легитимности. Отсутствие влияния Межпарламентского союза на ООН и анализ деятельности других МПИ служат предостережением о неприемлемости символических жестов[3].

С учетом примера ассамблеи ЕОУС отмечалось, что первым шагом могло бы стать учреждение Парламентской ассамблеи в рамках организации с более узкой специализированной

компетенцией, например ВТО или Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Вместе с тем вместо учреждения подобного специализированного парламентского органа, что сопряжено с риском приостановки дальнейшего развития, можно было бы создать ПА ООН, которая поначалу будет сосредоточена на конкретной области, но с правом расширить впоследствии сферу деятельности, в идеале — по собственной инициативе. В любом случае последующие меры должны были бы включать расширение компетенций и полномочий ассамблеи. Исходя из чисто практических соображений, невозможно оснастить собственным парламентским органом каждую из десятков различных межправительственных организаций и структур ООН. Вместо этого следует, отражая структуру системы ООН, организовать тематическую деятельность ассамблеи через соответствующие профильные комитеты. Таким образом, ПА ООН постепенно и естественным образом выросла бы в «общую ассамблею» для организаций и программ системы ООН (и не только), способствуя устранению фрагментированности глобальной системы.

ПА ООН предусматривается как дополнительный орган, вовсе не заменяющий существующие межправительственные органы, такие как Генеральная Ассамблея ООН. Основная идея заключается в создании «второй палаты» наряду с Генеральной Ассамблеей ООН или органом-преемником, которая в конечном итоге будет выполнять некие иные функции в двухпалатном мировом парламенте. Первоначально ПА ООН может быть учреждена голосованием членов Генеральной Ассамблеи ООН в качестве вспомогательного органа в соответствии со статьей 22 Устава ООН. Другая обсуждаемая возможность заключается в ее учреждении на основе межправительственного договора. Но на втором этапе последний вариант также потребует голосования Генеральной Ассамблеи для перевода учрежденной по договору ассамблеи в подведомственность ООН. При этом в любом из описанных случаев изменения в Уставе ООН не потребуются. Необходимо одобрение и ратификация со стороны двух третей

всех государств — членов ООН и всех пяти государств, обладающих правом вето в Совете Безопасности, — это труднопреодолимый барьер. При договорном подходе для их присоединения потребуется ратификация отдельными странами.

После анализа предложения по ПА ООН Брауэр и Бумеля был сделан вывод, что дополнительные меры, предусмотренные договорным подходом, имеют смысл только «при наличии среди членов ООН широкой поддержки создания глобальной парламентской ассамблеи, наделенной существенными правами и компетенцией, но такой поддержки недостаточно для преодоления порога голосов, необходимого для внесения изменений в Устав ООН»[4]. При таком сценарии существенные полномочия и функции ассамблеи могут быть закреплены в договоре, обязывающем только государства-участники (большинство стран — членов ООН, но менее двух третей), в то время как другие функции, связанные с ООН, в течение определенного срока определялись бы соглашением о присоединении, заключаемым с ООН и принятым большинством голосов Генеральной Ассамблеи. Договорный подход в таком сценарии может предусматривать законодательные полномочия, пусть и не универсального характера, а только такие, которые имеют юридическую силу для сторон договора. Что касается функций, основанных на статье 22 или соглашении о сотрудничестве, то Генеральная Ассамблея ООН, в принципе, не может наделить ПА ООН полномочиями, превышающими ее собственные. Описанное правило ограничивает полномочия по надзору и совместному принятию решений.

Однако полномочия Генеральной Ассамблеи не следует недооценивать. Ассамблея может оказывать влияние на созданные ею программы и фонды, такие как Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Программа развития ООН, Комиссия по делам беженцев ООН (УВКБ) или Программа по окружающей среде (ЮНЕП), включая их регулирующие положения. Генеральной Ассамблее ООН под силу предоставить ПА ООН право проводить опросы, выносить распоряжения и направлять

официальные запросы, а также право участвовать в утверждении бюджета ООН или в выборах на высшие должности в системе, включая выборы генерального секретаря ООН.

В принципе, Генеральная Ассамблея могла бы предоставить ПА ООН те же прерогативы, которыми обладает она сама, включая привлечение внимания Совета Безопасности к критическим ситуациям или направление правовых вопросов в Международный суд. Ассамблея посредством специализированных профильных комитетов могла бы участвовать во всех сферах деятельности, входящих в компетенцию ООН: от предоставления консультаций по переходу к устойчивой глобальной экономике, изучения хода реализации Повестки дня на период до 2030 года и будущей программы на последующие периоды до осуществления надзора за миротворческими операциями. Ассамблея должна иметь возможность участвовать в межправительственных переговорах, например по Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК ООН) или по Конференции ООН по разоружению.

Ассамблея по вопросам всемирного управления

В 2007 году бывший генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос-Гали отметил, что ассамблея «должна стать силой, обеспечивающей демократический надзор за Всемирным банком, МВФ и ВТО»[5]. Позднее он добавил, что на «экономическом фронте Парламентская ассамблея при ООН могла бы способствовать согласованию базирующихся в Вашингтоне Бреттон-Вудских институтов и Всемирной торговой организации с политикой ООН». В частности, она «могла бы контролировать воздействие политики международных финансовых и экономических институтов в таких сферах, как устойчивое развитие, продовольственная безопасность, образование, здравоохранение, права человека и искоренение крайней нищеты»[6]. Международный валютный фонд, Группа Всемирного банка и Всемирная торговая организация

формально не составляют часть системы ООН. Возможно, на начальном этапе их перевод в подведомственность ассамблеи в соответствии с международным правом можно было бы осуществить без внесения изменений в каждый из соответствующих договоров, но с помощью соглашений о сотрудничестве. В дальнейшем, следуя модели Римской конвенции об определенных институтах, общих для европейских сообществ, можно очертить межправительственный договор об изменениях в соответствующих действующих договорах и о преобразовании ПА ООН в общий орган с широкими полномочиями в отношении «всех соответствующих институтов» глобального управления. Это позволило бы, к примеру, «юридически» закрепить право участвовать в выборе директоров МВФ, Группы Всемирного банка и ВТО, а также в разработке политики указанных организаций. Ассамблея также должна иметь возможность участвовать в глобальном установлении нормативов и стандартов и осуществлять демократический надзор за такими процедурами. Комиссия по климатическому управлению предложила, чтобы ПА ООН выполняла «совещательные и законодательные функции Глобального экологического агентства[7]. Если бы это было политически осуществимо, можно было бы обойти процесс, предусмотренный статьей 22, и учредить ассамблею посредством межправительственного договора.

Однако барьеры на этом пути достаточно высоки, и может потребоваться более творческий подход. Например, согласно Марракешскому соглашению об учреждении ВТО, изменение процедуры принятия решений в организации требует одобрения всех ее членов. Изменение процедуры назначения генерального директора возможно большинством в две трети голосов. Внесение изменений в соглашение МВФ требует одобрения трех пятых членов, обладающих 85% от общего числа голосов. Предоставление Парламентской ассамблее официальной роли в процедурах РКИК ООН потребует консенсуса, поскольку государства до сих пор не установили общие правила принятия решений в рамках климатической

политики. В то же время даже при отсутствии формальных юрисдикций и полномочий ПА ООН может использовать политическое давление для влияния на глобальную политику и процесс принятия решений.

Обязательность решений

В рамках концепции «совместной ассамблеи» ПА ООН может быть интегрирована в процессы принятия решений различных существующих или новых межправительственных организаций. Наиболее важный сценарий сопряжен с задачами формирования органа, принимающего большинством голосов обязательные для исполнения решения, что имеет основополагающее значение для эволюции в сторону системы всемирного права. Для этого у традиционных межправительственных механизмов и органов обычно отсутствует легитимность необходимого уровня, и привлечение ПА ООН может этот пробел восполнить. Как уже отмечалось, во многих случаях проще включить ПА ООН в новые договоры, чем вносить поправки в существующие, и тогда решения станут обязательными только для соответствующих государств-участников. По таким договорам ассамблее, возможно, придется обсуждать и принимать решения в различных составах. Наглядным примером служит дискуссия об отдельном парламенте для еврозоны, в которую входят не все страны ЕС, выявившая многочисленные сложности в возможной конструкции «дифференцированного представительства».

Отсюда можно сделать важный для наших целей вывод: политолог Иэн Купер предположил, что существует «обратная зависимость между объемом полномочий», которыми наделена палата, и «числом государств, которые должны быть в ней представлены». Если полномочия в основном консультативные и надзорные, то оправдан «инклюзивный» подход. Если же «палата, напротив, обладает существенными полномочиями по законодательному регулированию», «тогда, возможно, будет разумно ограничить состав представителями

тех государств, на которые напрямую распространяются, а не опосредованно затрагивают принимаемые ассамблеей нормы»[8]. Для решения таких вопросов глобальная парламентская ассамблея должна иметь возможность создавать комитеты, занимающиеся выработкой решений в рамках соответствующих договоров, а в принятии решений будут участвовать только члены, выступающие от имени государств — участников договора.

Конечная цель, конечно же, иная: Парламентская ассамблея должна стать частью *глобальной законодательной системы универсального типа,* которая включает и является обязательной для *всех государств* при определенных условиях и в рамках, которые подлежат обсуждению позднее. Очевидной отправной точкой для создания такого органа станет пересмотр Устава ООН, поскольку ООН — самая универсальная межправительственная организация в мире как по объему полномочий, так и по числу государств-членов. Несмотря на сложность преодоления политических препятствий, преимущество внесения изменений в Устав ООН состоит в том, что по достижении необходимого порогового значения, то есть после ратификации двумя третями государств — членов ООН, включая пять постоянных членов Совета Безопасности, новый Устав автоматически вступит в силу для всех членов ООН. Описанные процедуры обеспечат универсальный характер новой ООН. Будет ли новая редакция Устава ООН итогом конференции по пересмотру Устава, предусмотренной в статье 109 Устава, или результатом иного процесса — это второстепенная формальность[9].

Учитывая бесчисленное множество договорных режимов и органов, созданных с течением времени и имеющих правовой статус, независимый от ООН, задача заключается в построении всеобщего и гармоничного мирового конституционного порядка. Это может происходить поэтапно, что предполагает возможность различных редакций Устава ООН, которые в конечном итоге приведут к его преобразованию в действующую мировую конституцию с мировым

парламентом в центре. Опять же, если бы это было политически осуществимо и если бы выполнялись важные предварительные условия, можно было бы миновать промежуточные этапы и сразу приступить к пересмотру Устава ООН, включив в него Парламентскую ассамблею как часть двухпалатного органа принятия решений.

Растущая демократическая легитимность

Расширение компетенции и полномочий должно сопровождаться укреплением демократического характера и легитимности ассамблеи. Важнейшим элементом станет внедрение и обеспечение демократического отбора ее членов. Как уже упоминалось, здесь существует два основных варианта. Представители могут избираться либо из состава национального парламента, либо всенародным голосованием. В обоих случаях, чтобы удовлетворить критериям демократии, выборы должны быть прямыми, конкурентными, свободными и справедливыми. С самого начала государства-участники должны иметь возможность выбирать между двумя вариантами. Прогрессивные страны вправе предпочесть прямые выборы представителей, а другие страны — последовать их примеру позже. Третьи предпочтут сохранить непрямые выборы через национальный парламент на более продолжительный период. Эволюционирующий смешанный состав, включающий представителей, избираемых как напрямую, так и опосредованно, будет, вероятно, способствовать внедрению всенародных выборов в растущем числе демократических стран. Избранные напрямую члены могли бы сформировать беспартийную фракцию для содействия среди прочего такому процессу. В аналитическом документе, подготовленном Брауэр и Буммелем, рекомендуется, чтобы «всеобщие прямые выборы во всех государствах были изначально закреплены в законодательных актах в качестве цели развития». По прошествии определенного переходного периода прямые выборы должны стать обязательными для всех[10].

Важные предварительные условия для перехода к мировому парламенту пока отсутствуют, их необходимо создавать постепенно. По своему демократическому характеру и легитимности эти условия соотносятся с уровнем демократизации государств по всему миру. Важное отличие от европейского примера заключается в том, что не все страны мира управляются демократически. Значительное число стран, в частности ядерные державы Россия и Китай, не относится к свободным, а их правительства ущемляют демократические права граждан. Демократическое представительство и участие граждан в мировом парламенте невозможны без внутригосударственной демократизации. В процесс европейской интеграции допускались только демократии, объединенные принятием общих ценностей. Откат от демократии, наблюдающийся в последнее время в государствах-членах ЕС (Польша, Венгрия), породил в Союзе серьезные политические, правовые и институциональные проблемы. При этом фактически глобальная интеграция уже достаточно далеко продвинулась без учета общественно-политического устройства стран-участниц, и, как следствие, возник глобальный дефицит демократии, ведущий к эрозии демократии и на внутригосударственном уровне.

Правильно это или нет, но в настоящее время ООН не проводит разграничений между государствами-членами по форме правления. Не стоит забывать, что одно из важнейших государств-основателей ООН, Советский Союз, было тоталитарным. Кроме того, для управления всемирным достоянием и обеспечения глобального общественного блага потребуется участие всех государств, что позволит избежать в числе прочего проблем «слабых звеньев» и «безбилетников». В такой ситуации необходимо в процессе формирования ассамблеи установить баланс между принципами демократии и универсальности. Кампания за ПА ООН выступала за то, чтобы ассамблея была открыта для делегатов всех государств-членов ООН (независимо от общественно-политического устройства) так же, как при современной конфигурации ООН.

Только в этом случае ПА ООН сможет претендовать на статус универсальной платформы общемировой политики и стать неотъемлемой частью существующей системы глобального управления. Альтернативой было бы увязывание членства в ПА ООН и ее последующих организационных форм с уровнем демократии в стране. Можно утверждать, по крайней мере теоретически, что такой прецедент существует. Когда Генеральной Ассамблеей ООН создавался Совет по правам человека, было принято решение, что при выборах его членов должен учитываться «вклад кандидатов в укрепление и защиту прав человека» и что члены Совета «должны соответствовать самым высоким [правоохранительным] стандартам».

К сожалению, эти намерения оказались пустыми словами. В состав Совета регулярно входят самые злостные нарушители прав человека в мире. Невзирая на существование надежных оценок уровня демократических прав, доступных и гарантированных, трудно представить, как эти критерии можно применить в рамках ООН. Где при таком сценарии установить предел достаточной демократичности страны или, другими словами, как ее классифицировать? Кто проводит оценку и на каких основаниях? В конечном счете именно государства-члены ООН принимают решения, исходя из политических соображений, о фигурантах, склонных к злоупотреблениям. Более того, даже если правительство страны авторитарно, это не всегда исключает возможность существования демократической оппозиции, в том числе в парламенте. Обеспечение представительства такой оппозиции в международной ассамблее, вероятно, будет способствовать развитию демократии. Подводя итог, стоит сказать, что описанные проблемы не могут быть решены удовлетворительным образом и наиболее предпочтителен универсальный подход.

Элитарная ассамблея, на начальном этапе состоящая из двадцати или тридцати государств-добровольцев (в этом заключается одно из альтернативных предложений), вряд ли сможет добиться признания со стороны Генеральной

Ассамблеи ООН и предоставления себе хоть сколько-либо значимого статуса. Практически не имея прямых контактов с центрами принятия решений в ООН и в системе глобального управления, такая ассамблея не сможет исполнять даже те функции, которые задуманы для ПА ООН, и не получит моральных оснований выступать от имени всего человечества. Притом что в конечном итоге членство в ПА ООН должно быть открытым для всех государств, определенные квалификационные требования все же возможны.

Согласно предложению Брауэр и Буммеля, в случае серьезных нарушений прав человека в конкретной стране ассамблея должна иметь возможность приостановить право голоса отдельных членов, «которые представляют тех принимающих решения лиц, на которых можно возложить солидарную ответственность» за выявленные злоупотребления[11]. Кроме того, членов следует хотя бы официально избирать из состава национального парламента, но при этом лицу, одновременно занимающему должность в правительстве, должно быть запрещено избираться, а правительства не должны быть уполномочены давать указания представителям своих стран в ПА ООН.

Создание ПА ООН также представляет собой меру по содействию демократии на национальном уровне. Можно ожидать, что многие страны, находящиеся на переходном этапе к демократии или в уязвимом положении, выиграют от наличия парламентариев, представленных в органе ООН. В этом отношении можно извлечь уроки из существующих МПИ. Будучи международными структурами, составленными из избранных представителей, МПИ признаны «школами демократии», где происходит обучение и распространение знания. Политолог Беат Хабеггер (род. 1975) упоминает о функции социализации[12]. Первый в мире многонациональный парламент, Государственный совет Австро-Венгерской империи, просуществовавший до 1918 года и состоявший из депутатов восьми национальностей, рассматривался Карлом Реннером (1870–1950), одним из основателей Первой Австрийской

Республики, как «школа кадров для демократий Центральной и Юго-Восточной Европы»[13]. Реннер, к слову, выступал за мировое государство, состоящее из автономных национальных образований по примеру Швейцарии и Австро-Венгрии[14].

В любом случае эффект социализации представляется еще одним аргументом в пользу того, чтобы сделать ПА ООН открытой для всех государств — членов ООН. Так, гипотетические «псевдопарламентарии», возможно, окажутся под положительным влиянием демократических представителей и парламентской культуры взаимодействия и дебатов. Дело в том, что такое влияние — одна из причин, по которой некоторые авторитарные правительства вряд ли вообще захотят, чтобы их страна участвовала в ПА ООН: они могут отказаться от участия, ограничив доступ в ассамблею не только парламентской оппозиции, но и делегатам, представляющим сами правительства. Заслуживает обсуждения вопрос, смогут ли в таких обстоятельствах быть представленными члены соответствующих парламентских групп и каким образом.

Требования к соблюдению демократических норм и процедур будут поэтапно ужесточаться. На встрече в рамках международной кампании за ПА ООН было ясно сказано, с учетом будущего развития ассамблеи, что «прямые выборы делегатов ПА ООН признаются предварительным условием наделения органа законодательными полномочиями»[15]. Право принимать обязательные для исполнения законодательные положения должно подкрепляться прочной демократической легитимностью, которая в конечном итоге обусловливается всенародностью выборов. В то же время порог членов, избираемых прямым голосованием, можно снизить до половины. В любом случае такие выборы должны быть конкурентными, свободными, справедливыми, равными, всеобщими и тайными. Связь между вторым и третьим демократическими преобразованиями очевидна. Только при успехах демократии на национальном уровне страна сможет провести свободные выборы в международную ассамблею. К сожалению, в отношении многих государств невозможно сказать, произойдет

ли и когда именно такой переход к демократии. Однако выжидать, пока всемирное сообщество государств полностью и успешно перейдет к демократии, прежде чем сделать хотя бы первый шаг, не кажется обоснованной альтернативой или даже необходимостью. Это утверждение тем более справедливо, если учесть, что ПА ООН даже в самой усеченной форме может способствовать национальной демократизации.

Транснациональные группы и всемирные политические партии

В течение определенного начального этапа члены ПА ООН и мирового парламента, скорее всего, будут избираться на национальном уровне, напрямую или опосредованно. Это обусловлено тем, что национальные государства представляют собой важнейшие административные, политические и идентификационные единицы глобального мироустройства. Использование их в качестве отправной точки для распределения мест и выборов членов парламента — прагматичный подход, соответствующий сложившейся реальности. Именно такой подход до сих пор применяется и в Европарламенте. Тем не менее, даже если такие процедуры осуществляются в отдельных государствах, члены ПА ООН и будущие структуры ассамблеи должны представлять граждан мира, а не страны, которыми они делегированы. Если парламентарии попросту транслируют мнения правительств и отстаивают субъективные национальные интересы, то в замысле нет особой пользы. В Европарламенте применяется испытанный метод, позволяющий избежать описанного и способствующий формированию «европейской перспективы»: члены парламента организованы в транснациональные политические группы, а не в национальные делегации и региональные геополитические образования, как это обычно происходит в межправительственных органах и многих МПИ.

Примером последнего служит Панафриканский парламент, единственное образование, где оппозиционным партиям дозволено высказываться на уровне Африканского союза.

При этом соперничество между региональными блоками внутри ПАП привело к многолетнему кризису его руководящей роли и вызвало сомнения в целесообразности всего института[16]. Члены ПА ООН, напротив, должны быть организованы в *транснациональные группы* на основе общих взглядов и в целях обеспечения глобальных перспектив и сотрудничества. В этом суть основного способа усиления потенциальной социализирующей функции ассамблеи, поскольку ее члены будут обязаны тесно сотрудничать с коллегами со всего мира.

В аналитическом документе, подготовленном Брауэр и Буммелем, утверждается, что такие группы необходимы для обеспечения демократической и космополитической сущности ассамблеи. По этой причине, как отмечается в документе, «статуты ПА ООН должны выделить транснациональным группам центральное положение». Депутатские группы должны также обладать «ключевыми процессуальными правами», такими как «представительство в комитетах или возможность вносить проекты резолюций». У каждого члена будет возможность присоединиться только к одной такой группе. Для аккредитации группы необходимо, чтобы в ее составе было определенное минимальное число членов из минимально допустимого числа государств и регионов мира, демонстрирующих «общую идеологическую направленность»[17]. Такая направленность должна включать в себя набор общих убеждений, ценностей и интересов. В Европарламенте группы основаны на общих взглядах, связанных с идеологиями отдельных политических партий. По всей вероятности, в ПА ООН также возникнут аналогичные политические группы, охватывающие весь политический спектр (например, консервативные, либеральные, зеленые, социалистические или левые). При условии соблюдения критериев членства, обеспечивающих глобальный характер, могут возникнуть и другие группы с общими взглядами и интересами. Им не обязательно придерживаться существующих партийных курсов. Выборы будут проводиться регулярно, но в разное время и в разных странах, поэтому состав Парламентской ассамблеи будет постоянно меняться. Это придаст

транснациональным группам еще большую значимость, так как они будут призваны обеспечивать институциональную память и преемственность структуры по мере изменения состава ассамблеи.

До настоящего времени политическое влияние международных партийных объединений, таких как консервативный Центристский демократический интернационал, Социалистический интернационал, Прогрессивный альянс, Либеральный интернационал или Глобальные зеленые, было минимальным ввиду отсутствия, в частности, глобальной политической сферы, в которой они могли бы развернуть свою деятельность. Как отметил Хейкки Патомяки в книге, посвященной становлению мировой государственности, «факт отсутствия глобальных выборов и парламентов означает, что создание транснациональных органов партийного типа остается, как правило, относительно непривлекательной идеей. Если нет кресел, которые можно было бы занять, зачем себя утруждать?»[18] Ситуация, несомненно, изменится с созданием глобального парламентского органа. Партийные объединения, вероятно, будут взаимодействовать и сотрудничать с политическими группами в рамках ПА ООН и со временем приобретут большую значимость. Это особенно актуально для небольших национальных партий, которые не могут самостоятельно получить места в ассамблее. Через свою международную партийную сеть и аффилированную с ней транснациональную группу в ассамблее они смогут добиться опосредованного представления своих интересов. Представляется возможным взаимно усиливающий процесс, когда последовательное развитие мирового парламента способствует формированию глобальных политических партий, и наоборот.

Как отметил социолог Макс Вебер (1864–1920) в лекции 1918 года, современные политические партии — это «дети демократии», или, точнее, массового избирательного права. Отбор кандидатов в парламент стал осуществляться не «местными элитами», а «организованными собраниями членов

партий», что Вебер считал «далекоидущей демократизацией»[19]. Несмотря на то что роль и эффективность партий различаются в разных странах, а такие проблемы, как поляризация, партийное финансирование и внутренняя демократия, требуют решений, нет сомнений в том, что политические партии — краеугольные камни демократических систем и, вероятно, будут играть решающую роль и в глобальной демократии. Они служат важнейшим связующим звеном между гражданами, гражданским обществом и государством, предоставляют платформы для политического участия и оппозиции, обеспечивают подотчетность, а также способствуют формированию общественного мнения и публичной политической сферы.

Распределение мест

Определение правил по распределению мест — один из важнейших элементов концепции ПА ООН и в конечном счете парламентской палаты двухпалатного мирового парламента. За прошедшие годы предлагались различные принципы и модели, некоторые из которых уже упоминались ранее в книге. Хотя в долгосрочной перспективе ситуация может измениться, использование существующих государств в качестве основы для распределения мест представляется на данном этапе единственно возможным и политически осуществимым методом. Не рекомендуя какую-либо модель в особенности, мы считаем, что при формулировании правил следует соблюдать три ключевых принципа.

Во-первых, численный состав ассамблеи необходимо регулировать. Это предполагает установление ограничения на общее число мест. Разумной представляется максимальная величина приблизительно в 800 мест, а на начальном этапе можно остановиться на меньшем значении.

Во-вторых, в состав ассамблеи должны входить парламентарии из всех стран, что обеспечит репрезентативность и всеобщность собрания. Для представления различных точек

зрения каждой стране, в принципе, следует выделить не менее двух мест. При этом с учетом численности населения самые маленькие страны мира с населением менее одного миллиона человек — 37 государств с общим населением около 12 миллионов, или 0,15% от населения мира, — могут получить по одному месту. В случае непрямых выборов первое выделенное место заполняет правящее в парламенте большинство, а второе — крупнейшая оппозиционная группа[20]. Если в парламенте нет оппозиции, то второе место следует оставить вакантным. В случае всенародных выборов первое место выделяется списку или кандидату, набравшему наибольшее число голосов, а второе — списку или кандидату, занявшему второе место по числу голосов.

В-третьих, следуя идее демократического представительства граждан мира, необходимо учитывать численность населения страны путем выделения дополнительного одного или двух мест сверх минимума. Странам с большой численностью населения следует выделять больше мест, чем странам с меньшим населением, но таким образом страны с меньшим населением получат больше мест в пересчете на душу населения. Другими словами, чем больше население страны, тем большее число жителей теоретически представляет каждый из членов ассамблеи от такой страны. Учитывая существенные различия между странами мира в численности населения, разумным может быть установление верхнего предела количества мест, выделяемых на страну, например 5% от общей численности. Самый известный пример распределения мест по методу сокращающейся пропорциональности реализован в Европейском парламенте, но есть примеры и других МПИ, таких как ПА ОБСЕ или Парламент Экономического сообщества западноафриканских государств. Безусловно, любая система, призванная обеспечить сбалансированное представительство, должна быть политически приемлемой как для больших, так и для малых стран. Если стране выделяется более двух мест, то дополнительные места должны заполняться таким образом, чтобы по возможности точно отражать либо

соотношение политических групп в национальном парламенте, либо долю голосов, полученных списками и кандидатами (в зависимости от того, проводятся ли косвенные или прямые выборы).

Распределение мест на основе этих принципов осуществимо различными способами и станет результатом политических дискуссий и переговоров. Согласно примеру Брауэр и Буммеля, названному моделью А, на начальном этапе каждой стране выделяется минимум два места. Если предположить, что участие в ассамблее примут все существующие 193 государства — члена ООН, это означает выделение 386 мест. Учитывая целевой показатель примерно в 800 мест, еще 414 дополнительных мест будут распределены между всеми странами прямо пропорционально их доле в мировом населении. Результаты округляются до ближайшего целого числа, в результате чего получается в общей сложности 795 мест, которые распределяются в ходе 16 приращений. Минимальное выделение двух мест подразумевает создание системы сокращающейся пропорциональности.

В другой модели, называемой моделью В, количество выделяемых мест на начальном этапе определяется путем извлечения квадратного корня из численности населения страны в миллионах, а результат округляется до ближайшего целого числа. На втором этапе 52 страны, не получившие по этой формуле минимальных два места, получают по одному или два дополнительных места, всего 72. Описанная модель формирует ассамблею с общим количеством мест 853, которые распределяются в ходе 17 приращений. Использование квадратного корня из численности населения в миллионах впервые было предложено Лайонелом Пенроузом в 1946 году для расчета соотношения голосов стран в рамках мировой ассамблеи. Если сравнить модели А и В, то последняя приводит к более равномерному распределению между странами и, следовательно, представляется «более адекватной цели сбалансированности»[21].

Как справедливо заметил Джозеф Шварцберг, для достижения такой цели можно использовать извлечение любого корня, не только квадратного[22]. Например, вариант модели B, в основе которой лежит извлечение корня 2,2 степени, дает общее количество мест в 759, получаемое в ходе 14 приращений. Поскольку это число меньше установленного максимума в 800 мест, такой вариант может быть предпочтительнее. В модели A Китай и Индия, страны мира с наибольшей численностью населения, получат по 9,6% мест, или по 76 мест каждая, что в совокупности составит почти пятую часть от общего числа. Максимальное количество мест можно ограничить 5%, или по 38 мест каждой стране. Соединенные Штаты, занимая третье место, получили бы 2,6%, или 19 мест. В первоначальном варианте модели B Китай и Индия получили бы по 4,7%, или по 38 мест, а во втором — по 3,6%, или по 27 мест, в то время как Соединенные Штаты получили бы 2,1% или 1,8% (18 или 14 мест). На первом этапе формирования ПА ООН можно рассмотреть модели, предусматривающие меньшее общее число мест, например 400 или 500, а на последующих этапах число мест ассамблеи можно увеличить. По нашим расчетам, при реализации обсуждавшихся ранее моделей около 70% членов ассамблеи будут представлять страны, классифицируемые Freedom House как свободные или частично свободные, и около 40% — страны, классифицируемые институтом V-Dem как либеральные или выборные демократии[23].

Что касается распределения мест в Европейском парламенте, то в Договоре о ЕС предусмотрено, что «представительство граждан должно быть регрессивно пропорциональным», причем минимальное число представителей от каждого государства-члена составляет шесть, а максимальное — 96[24]. С учетом этих принципов точное число мест от каждой страны определяется в ходе переговоров. В десятом Европарламенте, избранном в 2024 году, в общей сложности 720 мест. Мальта, наименьшее государство — член ЕС, получила шесть мест, что означает одного представителя на

каждые 90 000 жителей, в то время как Германия, самая густонаселенная страна, получила максимально возможные 96 мест, что эквивалентно одному представителю на каждые 878 000 жителей.

Подобное несоразмерное представительство в Европарламенте ранее становилось в Германии предметом конституционных жалоб. Федеральный конституционный суд вынес два решения, содержащие интересные наблюдения. В первом решении, касающемся Маастрихтского договора 1993 года, суд отметил, что в сообществе государств «демократическая легитимация не может быть установлена в той же форме, что и в государственной системе, единообразно и непреложно регулируемой конституцией единого государства»[25]. В другом решении, касающемся Лиссабонского договора 2009 года, суд вновь рассмотрел вопрос о демократической легитимности ЕС и заявил, что как «представительный орган народов в наднациональном сообществе, характеризующемся ограниченной готовностью к объединению, Европарламент не может, да и не должен в том, что касается его состава, соответствовать требованиям, возникающим на внутригосударственном уровне на основании равного политического права голоса всех граждан»[26]. И далее: «…основное демократическое правило о равных возможностях для успеха (“один человек — один голос”) применяется только внутри народа, но не внутри наднационального представительного органа, который остается представительством народов, связанных друг с другом договорами, пусть даже сегодня и с особым акцентом на гражданстве Союза»[27].

В настоящее время градуированное распределение мест политически необходимо и обоснованно. Упомянутые выше модели подтверждают, что такое распределение еще и осуществимо, несмотря на необходимость найти выверенный баланс между множеством малых государств (в половине стран в совокупности проживает всего 3,4% населения мира) и такими гигантами по численности населения, как Китай и Индия, на которые приходится более 35%. Как отметил

Федеральный конституционный суд Германии, несоразмерность демократического представительства в Европарламенте приемлема только в том случае, если немецкий бундестаг, национальный парламент, «сохранит собственные, имеющие существенное политическое значение обязанности и полномочия»[28]. Таким образом, требуемая степень демократической репрезентативности и легитимности соответствует глубине наднациональной интеграции. С этой точки зрения градуированное распределение мест в ПА ООН не представляет собой проблемы, поскольку на начальном этапе правовая юрисдикция будет ограниченной и существенно менее разветвленной, чем та, которой в настоящее время обладает Европарламент. Даже на этапе формирования законодательного мирового парламента вопрос пропорционального представительства граждан в палате представителей будет приобретать повышенную значимость лишь постепенно, то есть в связи с образованием палаты избираемых представителей.

В долгосрочной перспективе распределение мест в результате регулярного пересмотра и корректировок станет, вероятно, все больше соответствовать демократическому принципу «один человек — один голос». Ожидается, что такая эволюция будет происходить параллельно выравниванию экономических условий, ускорению демократизации и росту политического доверия и транснациональной идентичности во всех странах. Впоследствии можно рассмотреть возможность создания по всему миру избирательных округов примерно равного размера для прямых выборов депутатов глобального уровня, что приведет к соразмерному распределению парламентских мест для многих небольших стран. Шварцберг исследовал такой сценарий на третьем (и последнем) этапе потенциальной эволюции представительства во Всемирной парламентской ассамблее[29]. В более отдаленном будущем выборы могут стать частично или полностью независимыми от национальных структур. Одна из возможностей — избрание членов ассамблеи по глобальным спискам. Другая — организация выборов через самоорганизующиеся

виртуальные избирательные округа[30]. В конце концов, главная цель парламентской ассамблеи — демократическое представительство народа мира. Все государства по-прежнему будут иметь представительство в Генеральной Ассамблее или соответствующем органе, который заменит ее в двухпалатном формате мирового парламента.

Необходимо с самого начала уделить все внимание тому, как гарантировать в Парламентской ассамблее представительство крупных народов, не имеющих собственного государства, и рассредоточенных этнических меньшинств, таких как курды, рохинджа или хмонги[31]. На начальном этапе для этой цели можно выделить несколько дополнительных мест, а кандидаты, представляющие такие народы, могут избираться на пленарном заседании ассамблеи по рекомендации соответствующего комитета. Кроме того, в целях повышения охвата и представительности ассамблеи комитетам может быть предоставлено право привлекать на определенный период времени несколько дополнительных членов без права голоса, но с консультативными функциями, что позволит им участвовать в работе комитетов. Такие члены могли бы представлять «основные группы и другие заинтересованные стороны ООН», включая коренные народы, женщин, детей и молодежь, трудящихся и профсоюзы, фермеров, местные органы власти, научное сообщество, предпринимателей и производителей, а также НПО.

Примечания

[1] European Commission. Standard Eurobarometer 97. Annex. 2022. P. T34–35, T55. URL: https://europa.eu/eurobarometer

[2] Campaign for a UN Parliamentary Assembly. Conclusions regarding policies of the Campaign for a UN Parliamentary Assembly. November 2007. URL: www.unpacampaign.org

[3] European Parliament. European Parliament Resolution on the Reform of the United Nations. 6 June 2005. P6_TA(2005)0237. Para. 39. URL: www.europarl.europa.eu

[4] *Brauer M., Bummel A.* A United Nations Parliamentary Assembly: A Policy Review of Democracy Without Borders. Berlin: Democracy Without Borders, 2020. P. 48.

[5] *Boutros-Ghali B.* Message to the Campaign for the Establishment of a UN Parliamentary Assembly. 16 May 2007. P. 145, 148. URL: www.unpacampaign.org

[6] Id. The Missing Link of Democratization // OpenDemocracy. 9 June 2009. URL: www.opendemocracy.net

[7] Climate Governance Commission. Governing Our Planetary Emergency. 2023. P. 77. URL: www.stimson.org

[8] *Brauer M., Bummel A.* A United Nations Parliamentary Assembly… P. 5, 74.

[9] *Cooper I.* A Separate Parliament for the Eurozone? Differentiated Representation, Brexit, and the Quandary of Exclusion // Parliamentary Affairs. 2017. No. 70 (4). P. 5–7.

[10] Ibid. P. 59.

[11] Ibid. P. 59.

[12] *Habegger B.* Parlamentarismus in der internationalen Politik: Europarat, OSZE und Interparlamentarische Union. Baden-Baden: Nomos, 2005. P. 34, 228.

[13] Цит. по: Österreichisches Parlament. Parlamentskorrespondenz. 18 February 2002. No. 98. URL: www.parlament.gv.at

[14] *Renner K.* Der Krieg und die Wandlungen des nationalen Gedankens // Der Kampf. 1915. Vol. 8. P. 8–23. См. также: *Riehle B.* Eine neue Ordnung der Welt: föderative Friedenstheorien im deutschsprachigen Raum zwischen 1892 und 1932. Göttingen: V&R unipress, 2009. P. 89–92.

[15] Ibid. Campaign for a UN Parliamentary Assembly.

[16] *Louw-Vaudran L.* Pan-African Parliament's Woes Reflect a Crisis in Leadership // ISS Africa. 10 June 2021. URL: https://issafrica.org

[17] *Brauer M., Bummel A.* A United Nations Parliamentary Assembly… P. 3, 64–67.

[18] *Patomäki H.* World Statehood: The Future of World Politics // Springer. 2023. P. 213–215.

[19] *Weber M.* From Max Weber: Essays in Sociology / Ed. H. H. Gerth. Oxford University Press, 1958. P. 102.

[20] The United Nations: The Next Twenty-Five Years. Twentieth Report of the Commission to Study the Organization of Peace / Ed. L. B. Sohn. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, 1970. P. 59.

[21] *Brauer M., Bummel A.* A United Nations Parliamentary Assembly… P. 80–92.

[22] *Schwartzberg J.* Transforming the United Nations System. Designs for a Workable World. Tokyo; New York; Paris: United Nations University Press, 2013. P. 50.

[23] На основе данных 2024 г.

[24] Article 14. Para. 2.

[25] BVerfG, 2 BvR 2134, 2159/92. Maastricht. 12 October 1993. Para. 93.

[26] BVerfG, 2 BvE 2/08. Lisbon. 30 June 2009. Para. 271.

[27] Ibid. Para. 279.

[28] Ibid. Paras. 246, 263.

[29] *Schwartzberg J.* Transforming the United Nations System. Ch. 3; Id. Creating a World Parliamentary Assembly. An Evolutionary Journey. Berlin: Committee for a Democratic UN, 2012.

[30] *Pogge T. W.* Self-Constituting Constituencies to Enhance Freedom, Equality, and Participation in Democratic Procedures // Theoria: A Journal of Social and Political Theory. 2002. No. 99. P. 26–54.

[31] По представлению меньшинств.

28

Контуры новой всемирной организации

Размышления о всемирной конституции

Основываясь на историческом опыте Лиги Наций и Организации Объединенных Наций, в качестве главного органа всемирной организации третьего поколения следует сформировать мировой парламент с универсальной глобальной конституцией. Эмпирическое существование и нормативные требования глобального конституционного процесса стали предметом серьезных исследований, на результаты которых можно опереться. По мнению экспертов по международным отношениям Энтони Ф. Лэнга (род. 1968) и Антье Винер (род. 1960), поскольку концепция конституционализма в глобальном контексте «движется к новому историческому периоду», в ее основу можно положить четыре ключевых принципа «основополагающего философского идеала политического порядка», получивших на протяжении веков теоретическое и практическое подтверждение: верховенство права, разделение властей, народ как учредительная власть и права человека[1].

При создании всемирной конституции прежде всего необходимо учитывать достижения, кодифицированные нормы и практики, уже устоявшиеся в международном праве, в то же время принимая во внимание недостатки и неудачи Вестфальской международной системы. В настоящем издании утверждается, что одно из главных заблуждений нашего мировоззрения состоит в тезисе, будто на глобальном уровне человеческое общество должно быть организовано принципиально иным образом, нежели на более низких уровнях. Процесс разработки глобальной конституции должен основываться на сравнительной оценке принципов и замыслов, реализованных на национальном и региональном уровнях, что требует, в частности, тщательного изучения и оценки национальных конституций и политической практики в

демократических странах мира с особым вниманием к федеральным системам, содержащим субнациональные компоненты. Мы не рекомендуем использовать идею создания глобальной конституции и новой всемирной организации как возможность экспериментировать с неопробованными институциональными и политическими концепциями. Притом что внедрение инноваций — важный процесс, его следует осуществлять снизу вверх, осторожно дозируя и корректируя с учетом накопленного опыта.

Общепризнанные методологии измерения национальных демократий содержат ценные сведения о важнейших элементах и вопросах, которые подлежат рассмотрению. К примеру, инициатива «Глобальное состояние демократии» Международного института демократии и содействия выборам (International IDEA) основана на четырех основных характеристиках демократии, каждая из которых содержит от трех до шести подхарактеристик, внедряемых с помощью десятков показателей. К основным характеристикам, отражающим также принципы конституционализма, отнесены представительство (свободный и равный доступ к власти); права (личные свободы и ресурсы); верховенство права (предсказуемое и равное применение законов и ограничение власти правительства); участие в политической жизни (инструменты реализации политического участия).

Разумеется, что при сохранении таких характеристик демократия осуществима множеством различных способов «с различными избирательными системами (мажоритарной, пропорциональной или смешанной), различными формами правления (президентской, парламентской или смешанной), различными правовыми системами (общее право, гражданское право и т.д.), различными типами политических партий и партийных систем, а также в форме унитарных или федеративных государств»[2]. Суть глобального конституционного процесса заключается в достижении соглашения о четких глобальных договоренностях. Очевидно, что предметом обсуждения может быть только федеративная система,

составными частями которой станут преимущественно государства, а также региональные блоки и, возможно, другие структуры. Вопрос о конституционной организации можно оставить на усмотрение образующих структур при условии соответствия их выбора демократии. На таком, близком к завершению этапе интеграции недопустимы очаги авторитаризма или тирании.

Как отмечалось в обновленном Манифесте Вентотене, принятом европейскими федералистами в 2022 году, на «пути к глобальной политической интеграции необходимо четко осознать, что демократический характер итоговой глобальной федерации, как и ее составных частей, — единственный приемлемый вариант. Федерализм и автократия несовместимы»[3]. Глобальную конституцию следует водрузить на вершину универсальной глобальной иерархии норм, за которой в порядке приоритетности будет следовать глобальное, региональное (если применимо) и национальное право. Развитие международного права посредством межправительственных договоров утратит свою актуальность, за исключением, пожалуй, вопросов, не подпадающих под глобальную или региональную юрисдикцию.

Сопоставление международного и всемирного права

Согласно применяемой концептуализации, глобальная конституция представляет собой первичное всемирное право, а глобальное законодательство — вторичное всемирное право. В важном исследовании, объемом более 1200 страниц, эксперт в области права Ангелика Эммерих-Фриче описала элементы и конструкцию всемирного права. Цель всемирного права, пояснила она, «состоит не в примирении расходящихся интересов государств, для чего предусмотрено международное право, а в удовлетворении первичных потребностей и интересов всего человечества». Сущность и характерные черты системы всемирного права, которые необходимо

учитывать в мировом конституционном процессе, становятся более понятными при изучении наиболее существенных аспектов ее отличия от системы международного права[4].

Первичная единица международного права — *государство,* а всемирного права — человек как *гражданин мира.* Всемирное право основано на мировом гражданстве. Человек наделяется правами и обязанностями изначально и непосредственно.

Конституирующий субъект — человеческая личность. Основные парадигмы международного права — *национальная независимость* и *суверенное равенство государств,* тогда как соответствующие принципы всемирного права — *глобальная взаимозависимость* и *равенство всех народов.*

Доминирующая концепция в межправительственной системе — концепция *национальных (государственных) интересов* (Raison d'État), в то время как во всемирном праве — концепция *планетарных интересов* (Raison d'Humanité — термин Йехезкеля Дрора)[5].

Международное право основано на принципе *невмешательства,* тогда как в рамках всемирного права универсальные стандарты могут предусматривать *ответственность по вмешательству.* Политические и правовые границы *проницаемы.*

Международное право основано прежде всего на межправительственных договорах, которые государства могут ратифицировать *добровольно* (ius dispositivum), тогда как всемирное право *императивно* (ius cogens).

Международное право, как правило, применимо исключительно к государствам и подлежит осуществлению посредством национального законодательства; всемирное право может применяться непосредственно *к каждому лицу,* повсеместно, не только к государствам, но и к отдельным физическим лицам, компаниям и другим субъектам. В международном праве создание новых норм путем заключения межправительственных договоров основывается на *принципе консенсуса,* тогда как всемирное право основывается

на демократическом *принятии решений большинством*. В межправительственных переговорах и органах представительство, как правило, осуществляется через должностных лиц, *назначаемых исполнительными органами национальных правительств,* в то время как в рамках всемирного права представители в органах принятия решений *демократически избираются народами мира*.

Основополагающий принцип представительства и принятия решений в международном праве формулируется обычно следующим образом: «*одно государство — один голос*», тогда как во всемирном праве: «*один человек — один голос*».

После согласования межправительственные договоры подлежат *подписанию, ратификации и соблюдению* отдельными государствами, тогда как всемирное законодательство, в принципе, может *вступить в силу немедленно*.

В международном праве нормы, договоры, режимы и институты *разъединены и фрагментированы,* тогда как всемирное право основывается на принципе *единства правового и институционального порядка* и на иерархии норм.

В отличие от международного права, где вопрос примата норм находится *в ведении государств,* всемирное право *всегда превалирует* над национальным правом.

Согласно принципам международного права, государство вправе *добровольно* решать, принимать ли внешнюю юрисдикцию и на каких условиях. Согласно всемирному праву, подчинение внешней юрисдикции *обязательно*.

В международном праве принудительное применение направлено *коллективно на государства* и *осуществляется государствами* по их усмотрению, тогда как во всемирном праве оно направлено *на отдельных лиц* и осуществляется специализированными *глобальными институтами публичного права.*

Всемирное право направлено не только на обеспечение благополучия отдельных народов, но и ставит целью благополучие и выживание всего человеческого рода и его среды обитания — Земли. Эммерих-Фриче отмечала, что некоторые

элементы и цели всемирного права, в принципе, могут быть реализованы в рамках международного права. Она утверждала, что договоры, заключенные согласно нормам международного права, могут служить средством достижения указанной цели, если и когда они будут одобрены и введены в действие практически всеми государствами, приобретая тем самым всеобщую применимость. По ее мнению, в таком случае создание мирового законодательного органа, устанавливающего нормы позитивного всемирного права, «не абсолютно обязательно»[6].

Отголоски всемирного права и его принципов, конечно же, уже присутствуют в системе международного права. Это утверждение относится, например, к Всеобщей декларации прав человека, в частности к ее первой статье, в которой провозглашается, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах»; к обязательному характеру решений Совета Безопасности ООН в соответствии с главой VII Устава ООН, касающихся поддержания международного мира и безопасности; к концепции общего наследия человечества в Конвенции по морскому праву; к обязательной процедуре урегулирования споров в ВТО; к полномочиям Международного уголовного суда по судебному преследованию отдельных лиц; к вырабатываемому принципу ответственности по защите, который, по идее, устанавливает пределы суверенитета и невмешательства, а также к переходу от коллективных принудительных мер к так называемым точечным санкциям, направленным на отдельных лиц и конкретные организации, а не на целые государства. Такие достижения в системе международного права формируют важные инструменты для улучшения положения в мире; их надлежит защищать от регресса и заниматься их дальнейшим развитием.

Тем не менее императивы и требования демократического глобального конституционного порядка, очевидно, невозможно реализовать в рамках международного права. Уже более века система международного права демонстрирует

многочисленные свидетельства своей недемократичности и дисфункциональности, что подрывает, в частности, процесс адекватного и своевременного обеспечения глобальных общественных благ, включая мир и безопасность, а также управление общепланетарным достоянием. Изначально присущая миру «трагедия международного права» влечет за собой выработку примитивных, приемлемых для всех решений, если таковые вообще вырабатываются. Конечной целью международного права, по меткому замечанию философа Витторио Хёсле (род. 1960), должно стать его самоупразднение. Глобальная конституция будет принята от имени человечества, но формально это будет самый значительный акт, когда-либо совершенный государствами мира в соответствии с международным правом, поскольку он ознаменует переход к общемировому правовому порядку.

Двухпалатное законодательное собрание

Несмотря на вышеизложенное, государства останутся важнейшей единицей управления в мире, служа основной точкой отсчета для идентичности многих людей, даже когда в соответствии с глобальной конституцией последние станут гражданами мира de lege lata (лат. «по закону»). В рамках федеративного мирового порядка, опирающегося на принципы плюрализма и субсидиарности, государства формируют незаменимый уровень управления и принятия решений[7]. Так, именно государства установят новый порядок. Согласно Отфриду Хёффе, Юргену Хабермасу, Вацлаву Гавелу и другим, всемирная организация третьего поколения требует институционального представительства как государств, так и народов мира. Поэтому мировой парламент должен состоять из двух палат: Парламентской ассамблеи и ассамблеи государств[8]. Тщательного изучения требует вопрос разработки взаимоотношений между указанными палатами и того, какими полномочиями, совместными или раздельными, их следует наделить.

По данным Международного института демократии и содействия выборам, примерно в 80 странах мира формируется двухпалатный законодательный орган. Такое число обеспечивает достаточно примеров для изучения. Прежде всего всенародно избранное законодательное собрание занимает «центральное место» во «всех современных формах демократии». В федеративной системе Вторая палата, соответственно, служит «для защиты прав и интересов территориальных единиц и предоставления им права голоса в законодательном процессе». Такие палаты могут обладать «довольно широкими полномочиями накладывать вето» по всем или определенным категориям законодательных актов[9]. Двухпалатный парламент обеспечивает систему сдержек и противовесов между палатами. В принципе, Парламентскую ассамблею можно сравнить с такими палатами, как палата представителей в США, Народная палата в Индии или бундестаг в Германии, а ассамблее государств аналогичны, соответственно, Сенат, Совет штатов или бундесрат. И если при создании Парламентской ассамблеи могут оказаться необходимы предварительные этапы, как обсуждалось выше, или же такая ассамблея может быть создана с нуля, то ассамблея государств заменит собой нынешнюю Генеральную Ассамблею ООН. С целью расширения прямого участия конституция должна предусматривать создание мировым парламентом инструмента гражданской инициативы, который предоставит простым людям возможность вносить предложения и задействовать консультативные собрания граждан, состоящие из представителей, выбранных путем жеребьевки из всех слоев населения.

Представительство в палате государств

При рассмотрении представительства государств-членов в государственной ассамблее может показаться, что его можно оставить таким, каким оно предусмотрено Уставом ООН: у каждого из государств один голос и не более пяти представителей. Однако с точки зрения демократических принципов не вполне понятно, оправданно ли при переходе от Генеральной Ассамблеи к законодательной верхней палате двухпалатного собрания предоставление всем государствам равных прав при голосовании вне зависимости от численности населения.

В Сенате США ситуация аналогичная: каждый штат представлен двумя сенаторами. Профессор Фордхемского университета Джон Дж. Дэвенпорт называет это «самой большой проблемой Конституции США, по мнению практически всех политологов», сравнивающих США с другими демократиями[10]. Профессор Мэрилендского университета Максвелл Л. Стернс считает Сенат США «одним из самых антидемократических выборных органов в мире». Он замечает, что Калифорния с населением почти сорок миллионов человек и Вайоминг с населением шестьсот тысяч человек (соотношение 67:1) имеют одинаковое количество мест в Сенате — по два. Принято считать, что исторически равное представительство в Сенате было необходимо для того, чтобы первые штаты отказались от суверенитета и приняли Конституцию США[11].

Подобная ситуация может возникнуть и при обсуждении всемирной конституции, но сегодня существует осознание этой проблемы, а на глобальном уровне диспропорция несравнимо больше — на порядки. Для сокращения дисбаланса между малыми и крупными странами в глобальной палате государств предлагается взвешенное голосование. Джозеф Шварцберг разработал модель Генеральной Ассамблеи ООН, поскольку «до тех пор, пока Организация Объединенных Наций не примет систему взвешенного голосования, реалистично отражающую фактическое глобальное соотношение

сил, представляется сомнительным, что какое-либо крупное государство добровольно предоставит Генеральной Ассамблее, наиболее представительному органу в системе ООН, полномочия принимать обязывающие решения»[12]. При этом рассматривать ассамблею государств изолированно — ошибочно. Уровень легитимности, необходимый для принятия обязывающих решений, неизбежно обусловлен совмещенностью с выборным парламентским органом. Внедрение приемлемой системы нисходящей пропорциональности в парламентском органе в некоторой степени смягчает проблему представительства в ассамблее государств, но не решает ее. Вместо скрупулезного расчета веса голосов с точностью до третьего знака после запятой, который предлагали Шварцберг и соавторы[13], целесообразным на начальном этапе представляется введение простой градации.

Существует множество способов реализации этого варианта. Например, каждой из стран с численностью населения менее одного миллиона человек предоставляется один голос, по одному дополнительному голосу может предоставляться за каждое десятикратное увеличение численности населения: свыше одного миллиона — два голоса, свыше десяти миллионов — три голоса, свыше 100 миллионов — четыре голоса и свыше одного миллиарда — пять голосов. По сравнению с нынешней Генеральной Ассамблеей совокупная доля голосов 128 наименее населенных стран в описанном сценарии уменьшится с 66,3 до 53,8%, то есть с 2/3 до простого большинства. Со временем можно будет ввести более детализированные шкалы. Примечательно, что в Уставе ООН не предусмотрен порядок назначения представителей государств — участников Генеральной Ассамблеи ООН. Все они, естественно, дипломаты, назначаемые правительствами, но сама процедура их назначения оставлена на усмотрение государств. При желании государства могли бы выбирать своих представителей на всенародных выборах или передать полномочия на избрание национальным законодательным органам. Этот вопрос в глобальной конституции можно временно оставить открытым.

Установление всемирного законодательства

Для принятия всемирного законодательства, согласно общему принципу, требуется одновременное одобрение обеих палат, при этом каждой из палат предоставляется право законодательной инициативы. В каждой из палат будут сформированы внутренние профильные комитеты, но для согласования законодательных инициатив и законопроектов особую важность приобретают объединенные комитеты. Основные руководящие органы, существующие сегодня в системе ООН, могут быть надлежащим образом реорганизованы в такие профильные комитеты мирового парламента. Могут быть предусмотрены и специальные функции. Так, например, комитету ассамблеи государств, ответственному за нормотворческую сферу деятельности Международной организации труда, следует сохранить трехстороннюю структуру с представительством правительства, работодателей и работников. Возможно введение представительства Парламентской ассамблеи с формированием объединенного комитета.

Для обеспечения адекватной легитимации и согласования законодательства, имеющего обязательственную силу и действующего в течение продолжительного времени, потребуется квалифицированное большинство в обеих палатах. Подобно законотворческому процессу в ЕС, следует предусмотреть как минимум два типа обязательного для всех глобального законодательства. Во-первых, законодательные нормы, напрямую и непосредственно применимые к своим юридическим адресатам. Во-вторых, рамочные директивы, устанавливающие цели и руководящие принципы, но оставляющие практическое осуществление государствам-членам, которые обязаны транспонировать их в национальное законодательство в течение определенного срока. Такой инструмент обеспечивает некоторую степень гибкости и адаптации к обстоятельствам на местах. Если группа государств-членов передает соответствующие полномочия на уровень региональной организации, как это реализовано в ЕС, именно орган такого уровня должен будет внедрить директиву с учетом текущей ситуации.

В глобальной конституции, безусловно, следует определить, в каких сферах мировой парламент обладает законодательной компетенцией, а также соответствие правил принципам пропорциональности, единообразной, равной и недискриминационной применимости к соответствующим юридическим адресатам. Кроме того, под законодательную компетенцию мирового парламента должны подпадать только те вопросы, которые невозможно эффективно разрешить на более низких уровнях. В зависимости от предмета законодательной инициативы и типа законодательного акта могут потребоваться различные уровни квалифицированного большинства. Для принятия регламентов может оказаться необходим более высокий порог голосов, чем для принятия директив. В первом случае подразумевается, например, большинство в 3/4, а во втором — в 2/3 в каждой из палат.

Требования к голосованию в *палате государств* могут быть дополнительно увязаны с характером рассматриваемого вопроса. Например, по бюджетным вопросам может потребоваться, чтобы необходимое большинство в 2/3 голосов представляло также не менее 2/3 объема взносов государств-членов, если затрагивается расходование таких взносов. Аналогичным образом законодательство, касающееся глобальной климатической политики, может требовать, чтобы одобрение большинством в 2/3 представляло также не менее 2/3 объема мировых выбросов CO_2, а вопросы, касающиеся мировой торговли или мирового налогообложения, могут потребовать голосования, представляющего дополнительно не менее 2/3 мирового ВВП. Однако общая цель должна заключаться в обеспечении широкого согласия, а не в предоставлении небольшим группам государств права блокировать решения.

В качестве дополнительного средства сдержек и противовесов национальным парламентам (и региональным в соответствующих случаях) можно предоставить возможность откладывать вступление в силу определенных законов. Если определенная доля государств, например 1/4, в течение

установленного срока выдвинет возражения, то для их рассмотрения может быть сформирована согласительная комиссия. По итогам работы комиссии мировой парламент примет решение об утверждении, внесении изменений или отмене соответствующего закона[14]. В этом пространстве важную роль мог бы взять на себя Межпарламентский союз, зонтичная организация национальных парламентов. И, наконец, вдохновившись законодательством ЕС, можно предусмотреть процедуру углубленного сотрудничества, позволяющую определенному минимальному числу государств-членов сотрудничать в рамках всемирной организации, включая всемирный парламент, даже если в процессе участвуют не все государства-члены. Это позволило бы государствам-членам двигаться по пути глобальной интеграции с разной скоростью. В рамках такой системы тот или иной регламент или директива, принятые участвующими в процессе государствами-членами в качестве инструмента углубленного сотрудничества, были бы применимы только к ним и к другим, присоединившимся позднее государствам.

Всемирный исполнительный орган

Одна из ключевых функций мирового парламента — надзор за процессом осуществления глобального законодательства исполнительной властью, ее департаментами и агентствами и выполнения ими своих конституционных обязанностей. Существующие межправительственные институты и программы внутри и вне системы ООН уже формируют de facto исполнительную структуру, пусть даже и весьма разобщенную. Обновленной всемирной организации следует опираться на эти структуры и при целесообразности развивать их. Указанный процесс должен сопровождаться консолидацией в целях достижения согласованности, гармонизации, повышенной эффективности, меньшего дублирования функций и большей прозрачности. Секретариат ООН с его департаментами, как и административные структуры

специализированных агентств, фондов, программ, связанных с ними организаций, конвенций и других учреждений системы ООН, следует объединить и реорганизовать в департаменты под эгидой *всемирной комиссии,* функционирующей в качестве кабинета министров.

Требуется тщательный анализ конкретных способов осуществления вышеописанного. Так, уместно рассмотреть возможность объединения ЮНЕП и Секретариата Рамочной конвенции об изменении климата (РКИК) ООН в департамент окружающей среды и климата; ФАО может стать основой продовольственного и сельскохозяйственного департамента; ЮНЕСКО — основой департамента образования, науки и культуры; ВТО и Конференция ООН по торговле и развитию могли бы стать частью департамента торговли; проектируемую налоговую организацию ООН можно преобразовать в департамент финансов всемирной комиссии и так далее. Каждый из департаментов комиссии мог бы возглавить отдельный комиссар, кандидатура которого выдвигается председателем комиссии и утверждается в индивидуальном порядке большинством голосов обеих палат мирового парламента. Председатель всемирной комиссии может избираться Парламентской ассамблеей по представлению палаты государств.

Важнейшим показателем при оценке законодательных полномочий считается правоспособность законодательного органа проводить независимые расследования и менять руководителей исполнительных органов[15]. Вследствие этого мировой парламент должен иметь полномочия распускать всемирную комиссию, а также отстранять ее председателя или отдельных комиссаров в порядке вотума недоверия. Не следует рассматривать варианты, когда глава исполнительной власти практически неподотчетен законодательной власти, например, если такое должностное лицо избирается напрямую и может быть отстранено только в порядке усложненной процедуры импичмента. Как отметил политолог Аренд Лейпхарт (род. 1936), «недостатки президентской

системы настолько очевидны, что всем президентским демократиям следует рекомендовать переход к парламентаризму»[16]. Учитывая опасности, связанные с президентской системой власти, такие как мажоритарность, концентрация власти, персоналистская политика, институциональный тупик и жесткость властных структур, подобное устройство не годится в качестве образца для глобальной системы.

Бюджет всемирной организации комиссия будет разрабатывать и предлагать на рассмотрение и утверждение мировым парламентом. Комиссия может получить от одной из палат парламента мандат на содействие в подготовке новых законодательных актов, но она не должна каким-либо иным образом участвовать в законодательном процессе, что обеспечит разделение властей. Несмотря на вышеизложенное, комиссии может быть поручен контроль над осуществлением директив в государствах-членах и оказание им в этом содействия. Главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности следует возложить на Совместный комитет по безопасности (СКБ) мирового парламента, который заменит нынешний Совет Безопасности ООН. СКБ, состоящий из членов обеих палат, и будет отвечать за утверждение и мониторинг мер, рекомендованных в этой сфере комиссией, или за принятие мер по собственной инициативе на основе принципов, аналогичных изложенным в главе VII действующего Устава ООН. К таким мерам относятся решения о применении силы, в частности о развертывании сил быстрого реагирования и миротворческих сил под командованием комиссии, а также другие меры принуждения. При этом мировой парламент остается высшим органом власти и сможет отменять решения, принятые СКБ, или вносить в них изменения. Учитывая полномочия и важность органа, СКБ будет одним из совместных комитетов, деятельность которого регулируется непосредственно конституцией, а не регламентом мирового парламента или вторичным правом.

В целях сохранения аппарата комиссии максимально компактным и децентрализованным государствам следует при возможности брать на себя ответственность за осуществление административными органами от имени всемирной организации определенных элементов мировой правовой системы и мирового законодательства. В Германии, к примеру, является обычной практикой, когда федеральные земли ведут федеральное управление от имени федерального правительства, — такая договоренность закреплена в конституции.

Можно предположить, что ряд учреждений и агентств будут в значительной степени независимы от комиссии, но станут частью исполнительной власти. К ним относится всемирный центральный банк, всемирный антимонопольный орган или правоохранительное ведомство, которое заменит Интерпол. Для администрирования всемирных выборов потребуется беспристрастный и независимый орган. В соответствии со всемирным правом и под надзором мирового парламента соответствующие департаменты комиссии продолжат регулировать существующие режимы проведения инспекций и вводить новые. К такой инспекционной деятельности в числе прочего относится мониторинг сокращения и регулирования обычных вооружений; надзор за уничтожением и предотвращением распространения ядерного, химического и биологического оружия массового уничтожения; контроль соответствия ядерных, химических и биологических производственных и исследовательских объектов глобальным стандартам безопасности, в том числе на предмет их использования для запрещенной деятельности; мониторинг исследований в области искусственного интеллекта и систем ИИ для предотвращения их вредоносного применения, соблюдения этических норм, прав человека и стандартов безопасности.

Всемирный конституционный суд и судебная власть

Глобальная конституция должна прочно основываться и защищать фундаментальные права человека, верховенство права и демократические принципы. Для этого чрезвычайно важна эффективная глобальная судебная система, обеспечивающая правовую защиту и систему сдержек и противовесов. Конституции практически всех государств мира наделяют суды полномочиями «осуществлять надзор за исполнением конституции и отменять законодательные акты в случае их несоответствия конституции»[17]. После революции 2011 года новое демократическое правительство Туниса предложило создать международный конституционный суд, призванный выносить решения о демократичности и законности национальных выборов и смены правительств. Полномочия такого суда, первоначально создаваемого в рамках международного права, впоследствии могут быть расширены в процессе перехода к мировому правовому порядку. На глобальном уровне необходимо учитывать два аспекта: с одной стороны, соблюдение глобальных конституционных принципов и положений отдельными государствами-членами, а с другой — органами и представителями самой всемирной организации. В обоих случаях постановления законодательных и исполнительных властей должны быть предметом судебного контроля со стороны *всемирного конституционного суда*.

На основе анализа деятельности национальных конституционных судов следует рассмотреть возможность наделения такого глобального суда следующими полномочиями: экспертиза законодательных актов до или после их принятия; инициирование или требование принятия законодательных актов; надзор за действиями и решениями исполнительной власти; процедура импичмента в отношении лиц, занимающих государственные должности; разрешение споров о компетенции государственных органов; разрешение споров между государственными органами; проверка законности выборов и

их результатов на любом уровне[18]. Особое внимание следует уделить защите от возможных нарушений глобальными законодательными и исполнительными ветвями власти конституционного распределения полномочий между мировой организацией и ее государствами-членами, а также от демократического регресса в самих государствах-членах. Органы всемирной организации, в первую очередь палаты всемирного парламента, комиссия и государства-члены, могли бы передавать дела в суд. Конституционный суд не будет рассматривать обычные гражданские или уголовные дела[19]. Вместо этого он будет принимать решения по конституционным вопросам, переданным ему на рассмотрение другими судами, включая существенно преобразованный Международный суд ООН (МС ООН).

В настоящее время Международный суд обладает юрисдикцией в отношении споров между государствами и сможет продолжить такую деятельность при условии, что подобные споры касаются толкования и применения вторичного публичного мирового права, но не конституционных прав, обязанностей и взаимоотношений, которые относятся к компетенции Конституционного суда. Роль Международного суда следует расширить не только до применения и толкования вторичного публичного мирового права, но и в соответствующих случаях гражданского права с формированием специализированных палат для различных областей права. Суд мог бы функционировать прежде всего как апелляционный орган, обеспечивающий единообразное и последовательное применение всемирного права. Кроме того, Международный суд мог бы служить инстанцией для правовой защиты отдельных лиц в случаях нарушений со стороны всемирных органов публичной власти. И последнее: в юрисдикцию Международного уголовного суда следует передать уголовные дела по общемировому праву.

Прокуратуру в качестве составной части суда следует сделать независимой от глобальной исполнительной власти с выделением специального следственного подразделения,

которое рассматривало бы серьезные обвинения в коррупции, злоупотреблениях служебным положением и недобросовестном управлении внутри всемирной организации. Сами судьи, конечно же, тоже должны быть подотчетны и соблюдать принцип верховенства права. Указанный вопрос особенно актуален и непрост в случае судей высших инстанций, чьи решения не подлежат пересмотру другими судами (например, судей предлагаемого всемирного конституционного суда). Здесь необходимо найти приемлемый баланс между независимостью и подотчетностью судебных систем[20]. Как отметили редакторы издания, посвященного различным моделям судебной системы в тринадцати странах, «вопрос о том, как отвечать на (предположительно) неправомерные действия судьи», «волнует общества на протяжении тысячелетий» и уже рассматривался в Кодексе Хаммурапи, составленном в 1750-х годах до н. э. Авторы отмечают, что в последнее время ввиду «существенных изменений во многих юрисдикциях» проблема «судебной дисциплины приобрела особую актуальность»[21]. Необходимо создать и привести в действие соответствующий механизм для глобальной судебной системы, в частности для Конституционного суда, учитывающий национальные модели и опыт, а также соответствующие международные нормы.

В заключение необходимо сказать, что отбор судей, и особенно конституционных судей, — «крайне проблематичная и вызывающая полемику область»[22]. Касательно международных судов Армин фон Богданди и Инго Венцке (род. 1982) отмечали, что они тоже «ветви глобального управления» и «так или иначе требуют демократической легитимации со стороны представительных институтов». «Создание и правовая основа международных судов по большей части предусмотрены в международных договорах, демократическая легитимация которых проистекает из внутренней процедуры парламентской ратификации. Притом что мы не ставим под сомнение демократическую ценность такого парламентского согласования, мы видим пределы его легитимирующей

силы — пределы, которые делают целесообразным (с учетом обстоятельств, сложившихся вокруг многих международных судов) создание дополнительных источников легитимации», — писали фон Богданди и Венцке. В центр демократической легитимации, утверждали они, следует поместить «лиц, чья свобода формируется судебными решениями, пусть даже косвенно»[23].

Ангелика Эммерих-Фриче отмечала, что «всемирным судам, выносящим правовые решения, имеющие обязательную юридическую силу для граждан мира», требуется для соблюдения основополагающего принципа «более фундаментальная демократическая легитимация». На практике это означает, что судьи должны избираться либо гражданами, находящимися под их юрисдикцией, либо парламентом, либо демократически сформированным квалификационным комитетом. Что касается мирового суда, то, по мнению Эммерих-Фриче, было бы «практически целесообразно» создать квалификационный комитет, «состоящий из депутатов национальных парламентов и (или) мирового парламента, а также судей высших инстанций отдельных государств»[24]. Избранных судей следует утверждать в индивидуальном порядке большинством в 2/3 голосов в обеих палатах мирового парламента[25].

Примечания

[1] *Lang Jr. A. F., Wiener A.* Introduction to the Handbook on Global Constitutionalism: Protecting Rights and Democracy While Binding Power // Handbook on Global Constitutionalism. Edward Elgar Publishing, 2023. P. 6, 11–13.

[2] *Skaaning S-E., Hudson A.* The Global State of Democracy Indices Methodology. Conceptualization and Measurement Framework. Version 7. International IDEA, 2023. P. 10, 19.

[3] Proposal of a Manifesto for a Federal Europe: Sovereign, Social and Ecological. Brussels, 2022. URL: thespinelligroup.eu

[4] *Emmerich-Fritsche A.* Vom Völkerrecht zum Weltrecht. Berlin: Duncker & Humblot, 2007. P. 340, 1049–1050.

[5] *Dror Y.* Ist die Erde noch regierbar? Ein Bericht an den Club of Rome / Transl. H.-J. Baron von Koskull. 1st ed. C. Bertelsmann, 1995. P. 116–118.

[6] *Emmerich-Fritsche A.* Vom Völkerrecht zum Weltrecht. P. 458, 1036.

[7] *Hösle V.* Moral und Politik. München: C. H. Beck, 1997. P. 933.

[8] *Bummel A.* A Renewed World Organization for the 21st Century // Democracy Without Borders. 2018. URL: www.democracywithoutborders.org

[9] *Bulmer E.* Bicameralism // International IDEA Constitution-Building Primer. 2017. No. 2. P. 3–4, 10, 12.

[10] *Davenport J. J.* The Democracy Amendments: Constitutional Reforms to Save the United States // Anthem Press, 2023. P. 188.

[11] *Stearns M. L.* Parliamentary America: The Least Radical Means of Radically Repairing Our Broken Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2024. P. 247.

[12] *Schwartzberg J.* Transforming the United Nations System. Designs for a Workable World. Tokyo; New York; Paris: United Nations University Press, 2013. P. 17.

[13] *Lopez-Claros A., Dahl A. L., Groff M.* Global Governance and the Emergence of Global Institutions for the 21st Century. Cambridge University Press, 2020. P. 91–100.

[14] Un Congrès International, Conférence de Bruxelles, 1905 // Union interparlementaire: Résolutions des Conférences et Décisions principales du Conseil / Ed. C. Lange. Brussels: Misch & Thron, 1911. P. 94.

[15] *Chernykh S., Doyle D., Power T. J.* Measuring Legislative Power: An Expert Reweighting of the Fish-Kroenig Parliamentary Powers Index // Legislative Studies Quarterly. 2017. No. 42 (2). P. 8.

[16] *Lijphart A.* The Perils of Presidentialism: Juan Linz's Analysis and Further Reflections // Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política. 2023. No. 14 (1). P. 7; Linz J. J. The Perils of Presidentialism // Journal of Democracy. 1990. No. 1 (1). P. 51–69.

[17] *Ginsburg T., Versteeg M.* Why Do Countries Adopt Constitutional Review? // The Journal of Law, Economics, and Organization. 2014. No. 30 (3). P. 587.

[18] *Harding A.* The Fundamentals of Constitutional Courts // International IDEA Constitution Brief. 2017. P. 3. URL: www.idea.int

[19] Ibid. P. 5.

[20] *Tushnet M.* Judicial Accountability in Comparative Perspective // Accountability in the Contemporary Constitution / Eds. N. Bamforth, P. Leyland. Oxford University, 2013. P. 57–74.

[21] Disciplining Judges: Contemporary Challenges and Controversies / Eds. R. Devlin, S. Wildeman. Edward Elgar Publishing, 2021. P. 2–3, 10–11.

[22] *Harding A.* The Fundamentals of Constitutional Courts. P. 3.

[23] *Bogdandy A. von, Venzke I.* In Whose Name? A Public Law Theory of International Adjudication. Oxford University Press, 2014. P. 148, 149, 207, 212.

[24] *Emmerich-Fritsche A.* Vom Völkerrecht zum Weltrecht. P. 651–652.

[25] *Harding A.* The Fundamentals of Constitutional Courts. P. 4.

29

Условия и движущие силы трансформации

Структурные условия институциональных перемен

Мировая правовая система с мировым парламентом в ее центре не возникнет просто потому, что она этически и морально превосходит существующую систему международного права и располагает более убедительными аргументами в любом рациональном споре. Все это может стать хорошей отправной точкой, но этого, конечно, недостаточно. Эксперт по международному праву Ричард Фальк отмечал, что в «исследованиях мирового порядка принято предлагать улучшенную систему мирового порядка, а затем аргументировать ее принятие. Такой подход, как правило, "утопичен" или "романтичен" в том смысле, что упускается из виду переход от "здесь" к "там"». Предполагалось, что верх возьмут более сильные аргументы, но ведь решение вопроса находится не в дискуссионных клубах, а на политической арене. «Те, кому выгодны существующие схемы власти и интересов, — писал Фальк, — вряд ли внемлют призывам, основанным на аргументах или ценностях, за исключением разве что несущественных или декоративных аспектов». Фальк утверждал, что власть может трансформироваться только под влиянием противодействующей силы: «Ни одна концепция мирового порядка, предполагающая существенную модификацию государственной системы, не может быть реализована, пока поборники новой системы не объединятся с влиятельными общественными и политическими силами в рамках существующей мировой конструкции»[1].

Особенность Третьей демократической трансформации и Нового глобального просвещения заключается в том, что присущие цели, ценности и воззрения будут распространяться в мировом сообществе постепенно, наращивая тем самым свой потенциал. Такой процесс будут стимулировать длительные экономические, социальные и культурные

изменения, связанные с глобальной индустриализацией и постиндустриализацией. Мы уже рассматривали, к примеру, важность устойчивого процветания и роста уровня образования для ценностного перелома и в конечном счете развития постконвенциональной морали. В числе других рассмотренных нами факторов — как никогда широко распространившаяся практика глобальной взаимосвязанности и рост эмпатии в мире. Ориентированный на улучшение жизненных условий средний класс в развивающихся странах, с одной стороны, и находящийся в непростом экономическом положении средний класс в индустриальных странах — с другой, представляют собой вместе с глобальным прекариатом социальные силы, которые как часть «трансформирующего субъекта» могут стать основными социальными агентами Третьей трансформации.

Однако это не означает, что упомянутые тенденции неизбежно сохранятся и приведут к установлению мировой демократии. Нельзя недооценивать инерционность статус-кво и сопротивление его бенефициаров новому глобальному общественному договору и новому глобальному классовому компромиссу в рамках экосоциального и пацифистского мирового правопорядка. В сфере климатической политики, к примеру, представители нефтяной и угольной промышленности ведут беспрерывную работу по срыву международных переговоров, дискредитации результатов климатических исследований и склонению общественного мнения в свою пользу. В период своего президентства Дональд Трамп был одним из их самых влиятельных за последнее время союзников. Более того, существует реальная опасность серьезного регресса цивилизации или даже ее коллапса в глобальном масштабе. Новый прекариат и угнетенный средний класс также обладают антимодернистским, националистически-реакционным потенциалом, который популисты и демагоги мобилизуют в своих целях.

К проблеме роста автократий

Растущая взаимосвязь между национальной и глобальной демократизацией в связи с проблемами глобального поликризиса, по-видимому, подразумевает, что Вторая и Третья демократические трансформации либо вместе увенчаются успехом, либо потерпят неудачу — тоже вместе. Притом что после Второй мировой войны во многих странах действительно существовала широкая общественная поддержка идеи мирового парламента и мирового гражданства, Вторая демократическая трансформация в то время еще не была в достаточной степени разработана, чтобы получить возможность реализации. Так, Советским Союзом, главной державой-победительницей в войне наряду с США, правил убийца и диктатор Иосиф Сталин, а деколонизация только начиналась. Сегодня самым, пожалуй, большим препятствием вновь становится формирование, консолидация и укрепление новых и устоявшихся автократических режимов. Подавление демократии и основных прав человека автократическими режимами недопустимо и влечет за собой серьезные международные последствия.

Подводя итоги исследования в этой области, профессор международного права и политологии Чикагского университета Том Гинзбург (род. 1967) отмечал, что «в большинстве случаев авторитарные государства не намерены участвовать в обеспечении международного правового порядка в той же степени, что и демократии». Демократии, по его словам, «гораздо охотнее, чем автократии, заключают договоры, инициируют судебные разбирательства в международных трибуналах и участвуют в работе международных законотворческих органов». Авторитарные режимы, в свою очередь, вряд ли «подчинятся авторитету органов по разрешению споров». Практические данные свидетельствуют, что «развитые демократии присоединяются к большему на порядок числу конвенций». По словам Гинзбурга, многое из того, «что мы привыкли считать общим международным правом, оказывается

производным демократически избранных правительств». В условиях авторитарного международного права, напротив, «интеграция будет более поверхностной, соглашения — более размытыми, а суды будут играть относительно меньшую роль», пояснял Гинзбург[2]. Несмотря на его утверждение, что «в длительной ретроспективе международное право всегда проявляло уступчивость и даже благоприятствовало авторитарным формам правления», в эпоху после Второй мировой войны международное право все больше становилось средством укрепления концепций прав человека и верховенства закона[3].

Будучи интегрированными в мировую экономику, ведущие автократические государства заинтересованы в укреплении своих глобальных регулирующих полномочий и позиций на рынке посредством международного права, выступая при этом против его космополитического измерения. Под предводительством так называемой «Большой пятерки» — Китая, России, Ирана, Саудовской Аравии и Венесуэлы — авторитарные державы все теснее сотрудничают в целях регресса. Они больше не довольствуются подавлением инакомыслия и гражданского общества внутри своих стран, но полны решимости на глобальном уровне сдерживать прогресс и обращать его вспять[4]. Отчасти эти усилия сосредоточены на попытке перестроить международное право и международную систему таким образом, чтобы они служили углублению «жизнеспособности и влияния авторитарной формы правления»[5].

Такая программа укрепления автократий делает акцент на принципе суверенитета, усилении норм невмешательства, подрыве международных режимов обеспечения прав человека, упрочении исполнительной власти, нейтрализации многостороннего продвижения демократии, подрыве демократического управления там, где оно существует, сокращении пространства для гражданского общества и усилении трансграничных репрессий. В качестве «общеизвестного примера» Гинзбург ссылается на «захват Совета по правам человека»

авторитарными режимами[6]. К другим примерам, вызывающим глубокую обеспокоенность, относится новая Конвенция ООН против киберпреступности, продвигаемая Россией и Китаем, а также усилия России по передаче управления интернетом Международному союзу электросвязи в целях осуществления государственного контроля. В комитете ООН по реформированию Устава ООН и «укреплению организации» ось из тринадцати наиболее автократических государств мира поставила под сомнение целесообразность многолетнего участия организаций гражданского общества в работе ООН, приводя аргументы, которые, по-видимому, построены таким образом, чтобы быть привлекательными для аудитории развивающихся стран Юга и соответствовать западному самокритичному «постколониальному дискурсу». Среди аргументов прозвучало утверждение, что гражданское общество — явление западное и участие НПО в жизни стран «укрепит историческое наследие колониализма и неоколониальные экономические структуры, способствуя неустранимому смещению в пользу западных интересов»[7].

Важным компонентом возрождения автократии становятся превратные и доминирующие нарративы, распространяемые, в частности, путем «переосмысления языка демократии», а также злоупотребления демократическими формами в антидемократических целях. За редким исключением, демократии по всему миру оказываются слабыми и нерешительными в противодействии автократизации, даже после полномасштабного вторжения России в Украину. Среди возможных причин — экономическая взаимозависимость, особенно потребность в природных ресурсах, таких как нефть и газ, и связанный с этим страх политической конфронтации. Сообщество демократий следует преобразовать в надежный глобальный альянс. Демократия пока что не стала эффективным общим знаменателем глобального сотрудничества, и это иллюстрирует альянс БРИКС, объединяющий ведущие автократические государства мира — Россию и Китай — с демократиями Бразилии, Индии и Южной Африки.

Десятилетиями ведущие западные демократии, в частности США и Великобритания, уклонялись от содействия установлению более демократического и справедливого международного порядка, преследуя собственные интересы и злоупотребляя при этом демократической риторикой.

Результаты такой политики очевидны. На основе данных седьмой волны опросов, проведенных в рамках проекта «Всемирный обзор ценностей», исследователи уже выявляли признаки «демократической деконсолидации», которая может назревать и в устоявшихся западных демократиях, и предостерегали от мысли, что крах демократии в этих странах невозможен. Сторонники демократии опасаются, что именно это и может произойти, особенно в Соединенных Штатах. Рост влияния Трампа в политике США стал проявлением фундаментального политического, демократического и конституционного кризиса в стране, который, похоже, приближается к кульминации. Как отметил Норберт Элиас, процесс приобщения к цивилизации «никогда не бывает завершен и всегда находится под угрозой»[8].

Долговременный ценностный сдвиг, протесты и элита

Усиление репрессий в автократических государствах и международная программа укрепления режимов автократии могут рассматриваться как ответная реакция на растущее стремление к свободе и демократии. Исследование, в котором проанализировано около 2800 протестных событий продолжительностью до одного года за период с 2006 по 2020 год более чем в 100 странах, показало, что наблюдается устойчивый рост их числа. Более половины из этих событий было связано с «провалом политического представительства и политических систем», причем демократия была «самой обсуждаемой проблемой» почти в 28% протестных событий, возникавших по всему миру[9]. Вместе с тем Эрика Ченовет (род. 1980), профессор государственной политики в Гарвардской школе

Кеннеди, обнаружила, что ненасильственные протесты «демонстрируют самые низкие показатели успешности более чем за столетие»[10]. Автократии «научились противодействовать массовым движениям методами более изощренными, чем грубая сила», резюмирует издание The New York Times[11].

Рональд Инглхарт и Кристиан Вельцель описали, как постепенно ценностные сдвиги в обществе создают основу для институциональных изменений. В качестве иллюстрации они указали на медленную, но устойчивую тенденцию к большему акценту на самоопределение и самореализацию среди населения стран Восточной Европы в десятилетия, предшествовавшие событиям 1989 года. Такой ценностный сдвиг породил давление в пользу перемен, которое в конечном итоге при сложившихся исторических обстоятельствах совершенно неожиданно вылилось в успешные массовые протесты, повлекшие за собой падение железного занавеса и крах коммунистических режимов в Восточной Европе. Как считают Инглхарт и Вельцель, точный момент времени, когда постепенный ценностный сдвиг такого рода приводит к институциональному перелому, обычно определяется устранением или преодолением блокирующих факторов *на уровне элиты*. По их мнению, поворотным моментом революций в Восточной Европе стало сделанное Михаилом Горбачевым в 1988 году заявление о том, что, в отличие от Венгрии 1956 года или Чехословакии 1968 года, Советский Союз не будет оказывать военную поддержку падающим правительствам государств-союзников[12]. Интересный аспект выбранного авторами примера заключается в том, что (во всяком случае, по словам самого Горбачева) решающим фактором для него лично был сдвиг к общепланетарному видению.

Эрика Ченовет в The New York Times утверждает, что «успех протеста более не определяется численностью толпы, а важнейшим фактором может стать способность сторонников движения убеждать или оказывать давление на ключевых политических фигурантов с тем, чтобы они порвали с правительством». Для этого необходимы «разногласия» в

правящей элите, которыми могут воспользоваться протестующие[13]. В условиях постоянного блокирования на уровне элит напряженность может возрасти до такой степени, что выход будет тождественен взрывным проявлениям насилия. К сожалению, вероятность этого, по-видимому, нарастает. Успех ненасильственных протестов к тому же более не имеет «статистически значимого преимущества перед вооруженным восстанием», заключает Ченовет[14].

В эссе о «новой парадигме развития человечества» Иво Шлаус (1931–2023) и Гарри Джейкобс (род. 1946) из Всемирной академии искусств и наук пишут, что радикальные изменения в истории обычно происходят в форме насильственных революций. Такие революции направлены против элиты, которая упорно отказывается сложить полномочия. Иногда, впрочем, дальновидные лидеры признают насущную необходимость быстрой социальной реорганизации, что позволяет предотвратить подобные революции. Английская элита, к примеру, сознательно открылась среднему классу, стремясь предотвратить повторение кровопролития Французской революции, уничтожившей французскую аристократию[15].

В случае всемирной системы ситуация отличается, поскольку на глобальном уровне отсутствует явный центр политической власти, на который можно было бы нацелиться. Начиная с XIX века становление национальных государств было обусловлено принятием на уровне элиты идей национальной общности и формирования государства, чему способствовало возникновение народных движений. Сегодня мало признаков того, что какие-либо круги транснациональной элиты заинтересованы в содействии развитию глобального центра власти, не говоря о его демократичности. Напротив, доминирующая часть элиты продвигает расплывчатые идеи многостороннего сотрудничества в рамках сетевой структуры и управления с участием множества заинтересованных сторон. Чем сложнее оппонентам таких идей захватить механизмы транснационального государства, тем меньше общественного давления может быть оказано на транснациональную элиту.

Социолог Жан Россио (род. 1960), работающий в Женеве, отмечает, что именно по этой причине усилия общественных движений по осуществлению глобальных изменений чаще всего сводятся к нулю: «Отсутствие мирового государства вынуждает общественные движения ограничиваться сопротивлением, в их арсенале лишь оборонительные или ответные акции на местном или национальном уровне»[16]. По мнению шведского профессора философии Торбьорна Теннше, это действительно «упрощает задачу установления глобальной демократии, если соответствующее политическое единство, мировое государство, уже существует», хоть и в «форме глобального деспотизма». Теннше отмечает, что «национальные демократии, как правило, развивались через периоды деспотизма», и предполагает, что аналогичный путь может потребоваться и в глобальном масштабе: «Глобальный деспотизм может не только спасти нашу человеческую цивилизацию и само человечество, но и стать первым шагом к глобальной демократии». При этом трудно представить, следуя Теннше, разумный сценарий, где государства невольно подчинились бы диктату мирового правительства, совместно созданного США и Китаем, которое и получило бы «твердый контроль над национальными и местными политическими властями», «разоружило бы мир» силой и навязало бы «немедленное прекращение дальнейших выбросов парниковых газов». Предпосылкой для этого, по-видимому, стала бы глобальная катастрофа беспрецедентных масштабов, поистине «чрезвычайная ситуация», при которой мировое население было бы «близко к отчаянию», а глобальный диктат стал бы «последней надеждой на выживание»[17].

Космополитическое движение

Хотя автократические государства и автократизация представляют собой грозное препятствие, а глобальная мобилизация сталкивается с особыми вызовами, мы, безусловно, предпочитаем стремиться к более инициативным и позитивным сценариям. В 2020 году, во время карантина, связанного с COVID-19, организация «Демократия без границ» разработала долгосрочную концепцию изменений, направленную на создание глобальной конституции и глобального парламента к 2045 году — столетию Организации Объединенных Наций. Для обеспечения достаточно прочной легитимности конституция должна быть поддержана большинством мирового населения. Утверждалось, что это в свою очередь потребует массовой поддержки идей глобального гражданства и глобальной демократии, что также поможет преодолеть политические барьеры на уровне кругов элиты. Средством мобилизации массовой поддержки и, возможно, его важнейшим проявлением стало бы космополитическое движение, чьей главной целью будет создание демократического мирового государства. Такое мировое государство обеспечит институциональную основу для реализации конкретных политических целей в сферах глобального мира, безопасности, правосудия, климата, устойчивого развития и проч.[18] При этом движению не обязательно вырабатывать единую позицию по каждой из перечисленных второстепенных задач. Единство важно лишь в аспекте формирования глобальной институциональной демократической структуры, которая позволит эффективно проводить глобальную политику *в целом.*

Идея такого космополитического движения вынашивается уже довольно давно. «Глобальная трансформация потребует пробуждения нового социального субъекта: широкого движения граждан мира, выражающего наднациональную идентичность и создающего новые институты для планетарной эпохи», — писал Пол Раскин из Института «Теллус»[19]. Эта НПО сотрудничает с другими организациями в рамках

«Инициативы великого перехода» над воплощением такого «движения граждан мира». В одной из статей Института «Теллус» утверждалось, что проектом движения должно стать и создание мирового парламента[20]. В эссе, озаглавленном «Путешествие на Землю», Раскин представил сценарий, в котором после периодов кризиса и чрезвычайных ситуаций Парламентская ассамблея Земли принимает в 2048 году всемирную конституцию, что приводит к созданию Содружества Земли. На вершине формальной структуры находится мировая ассамблея с региональными и представительными членами, избираемыми всенародным голосованием на всемирных выборах.

Подобное космополитическое движение будет децентрализованным, диверсифицированным и динамичным при поддержке и участии широкого круга лиц от местного до глобального уровня. Движение станет платформой для объединения усилий «существующих движений в сфере климата, окружающей среды, мира, разоружения, демократии, социальной справедливости и в других областях»[21]. Именно демократическая государственность на глобальном уровне — решающий элемент, которого не хватает для прорыва во всех этих сферах. Разумно предположить, что движения Второй демократической трансформации, которые во многих странах продолжают ратовать за демократизацию на уровне национальных государств, в конечном итоге будут считать себя также частью такого космополитического движения, поскольку их объединяет общая цель — установление и укрепление демократии, просто с другим центром внимания. Всем участникам этого процесса крайне важно осознать, что приверженность проекту строительства космополитического государства не отвлекает от повседневной борьбы на местах, а способствует в конечном итоге ее успешному завершению.

Всемирный социальный форум, проведенный под девизом «другой мир возможен», представляет собой интересный случай для изучения в некоторых аспектах. В первые годы

после своего возникновения в 2001 году форум был «очевидно успешным, число участников быстро увеличилось с 15 000 до 50 000, а затем и более чем до 100 000 участников со всего мира», отмечал Хейкки Патомяки. Форум стал общественным противовесом элитарному Всемирному экономическому форуму. Но уже в 2005 году он начал терять импульс и к настоящему времени практически утратил значимость. В анализе Патомяки ключевой проблемой указана концепция форума как открытой площадки для дискуссий и не более. В отсутствие возможности задать «содержательное направление деятельности» форума, поскольку участники преследовали слишком разные цели и приоритеты, Патомяки пришел к выводу, что у форума не было шансов сформировать политическую структуру и развить реформаторский потенциал[22]. Напротив, Патомяки считает, что *глобальная политическая партия* представляет собой ключевую структуру «глобального движения Поланьи» и что ее главной целью должна стать «трансформация существующих глобальных институтов и создание новых»[23].

Как было отмечено ранее, возникновение глобальных политических партий и процесс создания глобального государства могут усиливать друг друга[24]. Политические партии, безусловно, можно считать важной и перспективной движущей силой космополитического движения. Существующие международные партийные сети, включая Социалистический интернационал, Либеральный интернационал и Глобальных зеленых, в какой-то момент действительно приняли резолюции в поддержку ПА ООН, но это не оказало существенного влияния на входящие в их состав национальные партии. В случае реальной всемирной политической партии разумно предположить, что политические позиции, выработанные на глобальном уровне, будут восприняты всерьез и станут последовательно продвигаться ее членами.

Примером такого подхода может служить движение «Атлас», изначально учрежденное в виде объединения активистов под названием «Сейчас!», а в 2024 году принявшее

решение о трансформации в глобальную политическую партию и об участии в лице национальных отделений в национальных выборах. Идея заключается в том, чтобы войти в национальные парламенты и организовать поддержку глобальных изменений на местах. Как говорит соучредитель «Атласа» Коломб Каэн-Сальвадор (род. 1994), «нам нужно довести граждан к центру глобального управления. Для этого нам нужны глобальные политические партии, представляющие интересы граждан, а также усилия по демократизации глобальных институтов, включая создание мирового парламента, в который партии могли бы баллотироваться на выборах».

Создание новой глобальной партии может показаться непростой задачей. Патомяки справедливо отметил, что во многих странах численность членов большинства политических партий сокращается: «В условиях очевидного отсутствия альтернативных предложений по вопросам экономической политики и глобализации традиционные партии во многих странах начинают утрачивать легитимность среди значительной части граждан»[25]. Так, в недавнем опросе, проведенном в 24 странах, в среднем 42% респондентов заявили, что ни одна из политических партий в их стране не представляет их взгляды в достаточной степени[26]. Глобальная политическая партия могла бы на практике задействовать этот потенциал, поскольку большинство доминирующих национальных партий пренебрегает вопросами глобальных реформ, которые поддерживает значительная часть населения во многих странах.

Роль неправительственных организаций

Политическое давление, создаваемое гражданским обществом и общественными движениями, не сводится к сопротивлению. Оно направлено прежде всего на достижение *внутрисистемных* изменений, то есть конкретных целей в рамках существующей системы, но это не затрагивает

коренные проблемы, порождаемые анархической системой международного права, не говоря об их решении. Растущее со стороны общества давление с требованием перемен необходимо направить на радикальную трансформацию *институциональной и правовой основы* самой системы.

Хотя крупные международные НПО могли бы сыграть в этом важную роль, оказывая давление на элиту, они до сих пор не выступали в качестве значимых участников Великой трансформации, требующих изменения институциональных структур мировой системы. Многократные попытки убедить крупнейшие НПО объединиться в рамках масштабных совместных кампаний за реформу ООН особым успехом не увенчались. Одна из последних кампаний застопорилась примерно в 2010 году. Подобно компаниям, стремящимся сосредоточиться на своей основной деятельности, горизонты таких объединений редко шире рамок их собственных сиюминутных интересов. Их деятельность во многом определяется сменяющимися проблемами повседневной политики и сосредоточена на достижении краткосрочных целей, которые легко измерить и представить. Даже если системные изменения в сторону установления мирового правопорядка зачастую признаются наилучшим средством достижения целей многих НПО на долгосрочной основе, этот подход кажется им слишком отдаленным, если они в принципе его поддерживают. Такие объединения, не считая символических акций, едва ли намерены заниматься вопросами мирового порядка, требующими всеобъемлющей, долгосрочной перспективы. Подобно миру политики и бизнеса и, конечно же, обществу в целом, они часто оказываются в ловушке, которую бизнес-консультант Перо Мичич (род. 1967) назвал «ловушкой краткосрочности»[27].

При этом коренные причины дистанцированности многих общественных организаций могут лежать еще глубже. В книге «Компания “Протест”» (Protest Inc.) политологи Питер Доверн и Женевьева Лебарон пишут, что крупные НПО все чаще выглядят, мыслят и действуют как коммерческие

компании, превращаясь в опорные элементы системы: «Одно из последствий для мировой политики — это то, что активизм стал менее "радикальным", чем сорок или пятьдесят лет назад, по крайней мере в части требования системных и коренных изменений». Сегодня «карьерные активисты» лишь изредка призывают к созданию мирового правительства или нового международного экономического порядка. Они встроены в существующую систему и поэтому склоняются к консервативной «реалистической» позиции, часто в ответ на требования крупных грантообразующих фондов о достижении краткосрочных результатов. Доверн и Лебарон пришли к выводу, что дерадикализация мира профессиональных НПО и его растущая прагматическая близость к правительству, бизнесу и источникам финансирования объясняют, почему в условиях прогрессирующего глобального недовольства мировой порядок «остается столь невосприимчивым к звучащим снизу требованиям системных реформ»[28]. Давление улицы не накапливается и не направляется в нужную сторону.

Увеличивающаяся пропасть между миром профессиональных НПО и простыми гражданами была признана проблемой самими представителями мира НПО в самокритичном открытом письме, опубликованном в 2014 году. Подписанты, включая главу Greenpeace Куми Найду (род. 1965) и директора Oxfam Винни Бьяниму (род. 1959), писали: «Мы с растущей тревогой наблюдаем, как гражданское общество оказалось вовлечено в процессы, в которых нас перехитрили и обошли». И далее: «…действий явно недостаточно для того, чтобы справиться с возрастащим гневом и потребностью в системных политических и экономических преобразованиях, которые мы ежедневно наблюдаем в городах и сообществах по всему миру»[29].

Тем не менее некоторые многообещающие новые инициативы пользуются поддержкой по крайней мере части крупных НПО. Такие организации и сети, как, например, ActionAid, Greenpeace, Forus International или The Nature Conservancy,

поддержали в 2021 году платформу кампании за инклюзивное глобальное управление «Мы, народы», инициированную под руководством CIVICUS. Организация CIVICUS, в частности, стала активно выступать за необходимость глобальных реформ. Упомянем, что Oxfam вошла в руководящий комитет Коалиции за ООН и присоединилась к новой Коалиции за реформу Устава ООН, инициированной Международным сообществом бахаи и партнерами в 2024 году. НПО способны максимально повысить свое влияние посредством сотрудничества в рамках таких совместных платформ и коалиций. Ярким примером остается Коалиция за Международный уголовный суд (CICC), а также Международная кампания за запрет противопехотных мин (ICBL). Успех первой из них можно объяснить также ее способностью объединять крупнейшие всемирные организации по правам человека со многими менее крупными группами. Подобные целевые коалиции НПО составляют основу космополитического движения. При этом их успех зависит от эффективного сотрудничества с наиболее важными игроками на международной арене — правительствами.

Как отмечают Том Буйтелар, ныне сотрудник Лейденского университета, и Ричард Понцио из Центра Стимсона, основные «инновации в сфере глобального управления относятся ко времени, когда в процессы заключения договоров, традиционно закрепленные за суверенными государствами, вошли представители НПО». «ICBL и CICC, соответственно, сыграли важную роль в учреждении норм, оказывая давление на правительства, проводя кампании по повышению осведомленности, предлагая поправки к текстам договоров, выполняя информационную функцию и нередко напрямую влияя на переговоры, будучи в составе государственных делегаций», — пишут Буйтелар и Понцио, добавляя, что сотрудничество с государствами-единомышленниками, «похоже, стало здесь решающим фактором»[30]. Неудивительно, что авторитарные государства выступают против участия НПО в деятельности ООН.

ПА ООН и движение к всеобщей конституции

Чем явственнее будет ощущаться в странах мира сдвиг в сторону ценностей и чем шире Новое глобальное просвещение, тем сильнее общество будет подталкивать крупные профессиональные международные НПО и небольшие группы к осознанию собственной деятельности в контексте Великой трансформации и активной поддержке создания мирового парламента. И тем выше вероятность того, что на описанном нами пути будет достигнут прогресс. Ключевой этап — запуск процесса путем убеждения большинства государств — членов ООН в необходимости создания ПА ООН. Во многих странах правительства, партии и политические лидеры могут склониться к поддержке такой инициативы, как только поймут, что ее приветствует существенная доля электората. Вышеупомянутые опросы высветили в этом вопросе существенный потенциал.

Опрос 2023 года, к примеру, показал значительную поддержку идеи создания всемирного законодательного парламента в ряде стран (без учета респондентов, которые выразили частичную поддержку или несогласие): в Кении 52% *всецело* поддержали эту идею и только 9% выступили *всецело* против; в Южной Африке этот показатель составил 43% против 11%; в Индии — 38% против 4%; в Тунисе — 38% против 5%; в Турции — 27% против 8%. Следует отметить, что по результатам указанного опроса, проведенного в 15 странах, только в США и Великобритании (и это, возможно, неудивительно) безусловных противников больше, чем безусловных сторонников: в США — 29% против 11%, в Великобритании — 19% против 9%[31]. В опрос, конечно же, было включено наиболее отдаленное воплощение предложения — ассамблея с полномочиями по принятию обязывающих решений. В ходе другого опроса — правда, проведенного достаточно давно, в 2005 году, — поддержка большинства выявлена во всех 18 опрошенных странах, включая США и Великобританию. В этом случае вопрос касался напрямую избираемого

«парламента ООН», но с ограниченными полномочиями, аналогичными полномочиям Генеральной Ассамблеи ООН[32].

Приведенные результаты свидетельствуют, что скромный первый шаг по созданию ПА ООН действительно может получить всеобщую поддержку, а во многих странах популярным станет желание добиваться расширения полномочий ассамблеи. Тогда решающим препятствием станут *барьеры на уровне элиты.* Вместо распыления энергии по слишком широкой области хрупкие зачатки Великой трансформации следует сосредоточить в основном на одном участке — создании ПА ООН. Согласно теории изменений, разработанной «Демократией без границ», ООН может создать инструмент «Инициатива граждан мира» (World Citizens' Initiative) до формирования ПА ООН, поскольку политические препятствия для этого существенно ниже. Впоследствии указанный инструмент можно использовать для содействия продвижению ПА ООН. Как только ассамблея будет создана, даже в усеченной форме, ход событий приобретет новую динамику — этого, во всяком случае, следует ожидать.

Как признавали в начале 1990-х годов сторонники мирового федерализма, в частности Дитер Хайнрих, такая «ассамблея парламентариев, если бы нам удалось ее создать, обеспечила бы поступательный импульс, необходимый для дальнейшей эволюции в народную палату при ООН»[33]. В рамках взаимоусиливающего процесса ассамблея способствовала бы формированию и росту космополитического движения, которое, в свою очередь, мобилизовало бы общественную поддержку для его расширения и дальнейшего развития. Прогрессивные члены ассамблеи стали бы, возможно, важнейшей движущей силой космополитического движения. ПА ООН могла бы стать для общественных сил глобальным инструментом высказывания по вопросам системных изменений и оказания на правительства и элиту политического давления в пользу перемен. В то же время ассамблея может стать важнейшей политической и институциональной точкой опоры для создания общемировой государственной

структуры на пути к мировому парламенту. Сотрудничая с правительствами, политическими партиями, общественными движениями, коалициями НПО, местными органами власти и представителями других влиятельных групп, ПА ООН могла бы заложить политическую и концептуальную основу для всеобъемлющего пересмотра Устава ООН и инициировать всемирный конституционный процесс.

Разработка глобальной конституции и государственного устройства — задача, требующая применения высочайших стандартов в плане широкого, публичного, инклюзивного, прозрачного и легитимного процесса. Таким образом, содержание и процесс взаимосвязаны. Притом что обсуждения должны основываться на строгом академическом анализе, крайне важно в процессе разработки запрашивать, учитывать и тщательно взвешивать мнения ключевых заинтересованных сторон, чтобы обеспечить достаточное отражение их интересов. Только тогда конечный результат сможет привлечь необходимый уровень политической и общественной поддержки. Глобальная парламентская ассамблея должна сыграть в этом решающую роль в качестве движущей силы и платформы для общественных обсуждений и консультаций. Конституционный комитет при ассамблее, как предлагается, будет проводить слушания и составлять отчеты о планах создания всемирной конституции и универсальной системы мирового права, а также о путях их реализации, помогая формированию политического импульса и широкого демократического согласия.

Факторы перемен

Когда, при каких обстоятельствах и в какой форме глобальный ценностный сдвиг поможет усилиям по созданию мирового парламента достичь институционального прорыва, предсказать невозможно. Это и неудивительно. События исторической значимости часто происходят внезапно и неожиданно, даже для профессиональных наблюдателей.

Несмотря на все признаки, почти никто не предвидел, когда и как произойдет падение Берлинской стены: она пала 9 ноября 1989 года, ознаменовав конец Восточного блока. Из недавних примеров можно упомянуть арабские революции 2011 года. Или, скажем, мало кто мог поверить, что сообщество государств сможет всего через девять лет после падения железного занавеса утвердить Устав постоянно действующего Международного уголовного суда и что этот документ, вопреки агрессивному сопротивлению США, в течение четырех лет будет ратифицирован 60 государствами и вступит в силу. В любом сценарии создания мирового парламента важную роль, вероятно, сыграют четыре фактора, в той или иной форме и в том или ином сочетании: постоянная подготовка и готовность, революция снизу, революция сверху и побудительное событие.

Постоянная подготовка и готовность

На начальном этапе прогресс можно ожидать, вероятно, за кулисами политической жизни, а не в публичной сфере. Шаг за шагом будет расти поддержка в гражданском обществе, академических и интеллектуальных кругах, среди экспертов, политиков и правительств. Мы детально описали этот поступательный процесс и его предысторию в первой части книги. Подобно тому как международная поддержка МУС координировалась и продвигалась коалицией НПО, с 2007 года ведется международная кампания за создание ПА ООН. Притом что CICC с самого начала пользовалась поддержкой ведущих международных НПО и разделяющих взгляды правительств, этого нельзя сказать о кампании за ПА ООН. Тем не менее создание ПА ООН сегодня решительно поддерживают значительные силы международного гражданского общества; кампания заручилась также существенной поддержкой в среде парламентариев. Несколько министров иностранных дел и других государственных чиновников периодически одобряли инициативу, но такое одобрение пока не вылилось

в официальную поддержку или какие-либо инициативы со стороны правительств. Так или иначе, кампания остается вялотекущим предприятием, выполняя черновую работу и готовясь к активизации, когда придет время. Сохранение импульса даже в сложных обстоятельствах очень важно.

Политическая обстановка стала более проблематичной из-за автократизации. В то же время глобальный поликризис, включающий автократизацию и неудачи многостороннего международного сотрудничества, может подтолкнуть некоторые правительства к осознанию, что бездействие означает регресс и необходимо переходить в наступление. Создание ПА ООН вполне может стать частью политической повестки даже в отсутствие сильного внешнего давления.

Революция снизу

Тем не менее препятствия, существующие на уровне элиты, можно преодолеть только в том случае, если общественное давление с требованием перемен проявится в форме массовой поддержки идеи мирового парламента. Такой фактор можно назвать «революцией снизу». Опять же, международные опросы, проведенные по настоящее время касательно мирового парламента, свидетельствуют о потенциале для такого развития событий. Рано или поздно к запросу могут присоединиться не только ведущие международные НПО, но и общественные и политические движения низового уровня по всему миру. Тогда в повестку протестов и сопротивления автократическим и коррумпированным режимам, как и недемократическим институтам глобального управления, включая ООН, войдет и требование *глобальной* демократии. Для экологических движений это станет лишь небольшим шагом, поскольку они уже призывают к изменению системы, а не изменению климата. Города и местные органы власти также могли бы сыграть здесь важную роль.

По мнению Дэвида Уайли (1929–2019), бывшего члена городского совета Кембриджа, инициативы на муниципальном

уровне могут сыграть решающую роль в преодолении сопротивления национальных государств[34]. Все описанное ознаменовало бы возникновение нового космополитического движения. Посредством массовых протестов и демонстраций, центральным лозунгом которых будет призыв к учреждению мирового парламента, требование всемирной конституции и избираемого глобального парламента может занять свое место на мировой арене и в насущной повестке политических дебатов.

Это может произойти в процессе новой глобальной волны протестов, подобной той, что была вызвана арабскими революциями. Тунисская революция 2011 года перекинулась не только на Египет, Ливию и Йемен, где также были свергнуты правительства, но и вызвала протесты по всему миру. Движение 15 мая против политики жесткой экономии зародилось в Испании, но его призыв к «настоящей демократии сейчас» был подхвачен демонстрантами в других странах. Оккупация парка Зукотти в Нью-Йорке движением «Захвати Уолл-стрит» в сентябре 2011 года был вдохновлен захватом площади Тахрир в Каире. Протесты «Захвати Уолл-стрит» охватили США, Великобританию, Германию и другие страны. Общие черты и связи между различными движениями необходимо тщательно изучить, но в отношении протестов в одиннадцати странах, включая Египет, Бразилию, Китай, Таиланд, Турцию и Украину, было отмечено, что «массовое недовольство статусом-кво в среде растущего среднего класса уже очевидно»[35].

Предположение о том, что в ходе массовых протестов призыв к созданию мирового парламента может стать центральным, вполне реалистично. Международная сеть групп «Захвати», к примеру, приняла заявление к глобально скоординированному дню протеста 15 мая 2012 года с призывом к «системной трансформации» глобальной экономической и политической системы и демократизации международных институтов. В тексте, опубликованном газетой The Guardian, утверждается, что решения, затрагивающие все человечество,

должны приниматься на демократических форумах, таких как представительная и напрямую избираемая Парламентская ассамблея ООН или ассамблея народов ООН, а не в клубах для богатых, таких как «Большая двадцатка» или «Большая восьмерка»[36]. Это и есть тот самый «новый цикл борьбы», о котором говорили Майкл Хардт и Антонио Негри.

Революция сверху

Другим важным фактором реализации замысла мирового парламента станет поддержка со стороны просвещенной элиты. Это — революция сверху. Круги транснациональной элиты, поначалу небольшие, но расширившиеся со временем, поймут, что активное продвижение глобальных демократических реформ отвечает их собственным интересам. Только так можно будет обеспечить необходимую социальную поддержку для продолжения экономической интеграции и глобальной модернизации, а также стабильности и даже выживания мирового сообщества. Общемировое законодательство вследствие своей универсальной силы может применяться всеми экономическими субъектами без нарушения принципов конкуренции. Деловые люди способны увидеть преимущества регулирования посредством мирового права в сравнении с нынешней международной системой, приближающейся к краху.

Но поддержка со стороны сегментов элит будет мотивирована не только корыстными материальными интересами и общественным давлением. Развитие постконвенциональной морали, эмпатии и планетарного видения не заканчивается на пороге у элиты. Это как нельзя лучше проиллюстрировало «новое мышление» Михаила Горбачева. Последний пример наводит на мысль, что решительная инициатива одного влиятельного главы правительства может обеспечить институциональный прорыв в целях «глобальной перестройки». «Путь к мировому порядку лежит через добровольный отказ от преимуществ со стороны сильных мира сего, либо потому,

что они следуют зову пробудившейся человечности, либо потому, что в своей мудрости предвидят крах собственной власти, если не объединят усилия с другими», — писал Карл Ясперс[37].

Более того, существенная поддержка космополитического движения и движения за мировой парламент (не в последнюю очередь финансовая) может исходить от сверхбогатых. Основатель Microsoft Билл Гейтс (род. 1955), к примеру, с личным состоянием более 130 миллиардов долларов США, входит в десятку богатейших людей мира. В интервью изданию Süddeutsche Zeitung он кратко затронул вопрос о мировом правительстве. Гейтс посетовал на отсутствие «какой-либо формы глобального управления» для решения проблемы изменения климата. «Нам нужно мировое правительство?» — давили интервьюеры. «У нас глобальные проблемы, поэтому это крайне необходимо», — отвечал Гейтс[38]. По словам миллиардера Марка Цукерберга, основавшего в 2004 году Facebook, «наши самые серьезные проблемы также требуют глобальных ответов — таких как борьба с терроризмом, борьба с изменением климата и предотвращение пандемий. Прогресс сегодня требует объединения человечества не только на уровне городов или стран, но и как глобального сообщества»[39].

Ущербность сценария всемирных потрясений

Изучение истории международной системы показывает, что важные институциональные прорывы и сдвиги парадигмы часто происходили лишь после драматических, судьбоносных событий. Тридцатилетняя война стала важным катализатором развития парадигмы равного суверенитета. Лига Наций, первая межправительственная организация по коллективной безопасности, и международный правовой отказ от войны как орудия политики, зафиксированный в пакте Бриана — Келлога, стали следствием Первой мировой войны. Переход от Лиги Наций как универсальной всемирной организации к ООН и процесс европейской интеграции с

концепцией разделенного суверенитета в основе стали следствием Второй мировой войны. Создание Международного уголовного суда — запоздалое следствие Холокоста и Нюрнбергского процесса. Побудительными событиями такого рода в первой половине 1990-х годов стали преступления и геноцид на территории бывшей Югославии, а также геноцид в Руанде, в отношении каждого из которых Совет Безопасности ООН учредил отдельный трибунал.

Имеет хождение мысль, что следующий эволюционный шаг к федеративной мировой организации третьего поколения возможен только через опыт страданий и страшных потрясений. «Создать, будто с нуля, новую мировую систему для предотвращения Третьей мировой войны, — писал Уилфред Дженкс в 1969 году, — было бы задачей, требующей политического воображения и установления порядка, которого ни история, ни современный опыт не дают нам права предполагать»[40]. Рэндалл Швеллер считал, что единственное решение — «глубокая встряска системы, катастрофа колоссальных масштабов, которая прорвется сквозь внешнюю оболочку закрытой системы и впрыснет в мир новую, полезную энергию, необходимую для обновления». Он имел в виду «ужасную природную катастрофу, глобальную пандемию, или серию скоординированных террористических атак на крупные города по всему миру», или мировую войну. Только такое опустошение, по Швеллеру, может подготовить почву для глобального обновления[41]. У физика Лео Силарда (1898–1964), как и у многих ученых, участвовавших в создании атомной бомбы, не было никаких сомнений в необходимости всемирного правительства как ради контроля над ядерными технологиями, так и для поддержания мира. В 1946 году Силард писал, что вопрос, на который нам предстоит ответить, состоит в том, «сможем ли мы создать такое всемирное правительство, не пережив Третью мировую войну»[42].

Описывать сценарий Третьей мировой войны нет никакого желания. «Этот атомный взрыв, — писал Карл Фридрих фон Вайцзеккер, — не будет забыт, пока люди не перестанут

рассказывать своим детям истории. Взрыв станет ярчайшим символом хаоса, в который нас ввергла разложившаяся сущность человека»[43]. Если после атомной войны или сопоставимой катастрофы остатков человеческой цивилизации будет достаточно для формирования мирового правительства, оно, скорее всего, не будет демократическим. Не стоит забывать, что в чрезвычайных ситуациях (независимо от того, воображаемая ли перед обществом угроза или реальная) «особое положение» обычно прокладывает путь к эрозии и игнорированию верховенства права, а не наоборот. Такой сценарий в качестве инициирующего события для установления демократического мирового правопорядка не только совершенно нежелателен, но и почти наверняка неосуществим. «Главной целью формирования демократического космополитического движения должно стать предотвращение Третьей мировой войны», — справедливо замечал Жан Россио. Историческая задача движения состоит в попытке обеспечить «мягкий переход» к новой формации. «Профсоюзное движение и Социалистический интернационал в 1914 году с этой задачей не справились», — писал Россио, проводя историческую параллель[44].

Предвидение и предотвращение катастрофы

Основная проблема, как и всегда, находится на уровне сознания. Как заметил Ульрих Бартош, «надежду на то, что с мучительного пути опытного понимания можно перейти на разумный путь рационального осознания», выразил еще Карл Фридрих фон Вайцзеккер. Если «ужасающий опыт последней мировой войны приведет к изменению человеческого сознания, а это будет означать, что такое изменение сознания действительно возможно, то предвосхищение ужасного события должно стать достаточным условием для возможности изменения сознания без войны», заключил Бартош. Такое изменение сознания «могло бы побудить людей заблаговременно выстроить мирный, политически обоснованный

мировой порядок. Все существенные элементы послевоенного периода можно распознать уже сегодня: их можно постигнуть, а значит, над ними можно размышлять. Единственное, чего мы лишены, — это реального опыта боли, страха и опустошения»[45]. Резюмируя, можно сказать, что способность представить себе ужасы Третьей мировой войны или эпидемии «X» должна мобилизовать необходимые силы, чтобы предотвратить наступление такого будущего и сделать его навсегда невозможным, создав мировой правовой порядок. Но одного этого, вероятно, недостаточно.

Согласно Джозефу Баратте, «атомный страх оказался слишком поверхностной мотивацией для тяжелой работы по созданию мирового правительства. Человечество не заставить страхом делегировать свои суверенные полномочия общему или федеральному правительству. Необходима, так сказать, любовь к стране — любовь к земле. Люди должны пожелать жить при общественном устройстве более высокого уровня, гарантирующем их свободы, собственность и безопасность. Необходимо позитивное видение»[46]. Опыт COVID-19 указывает в том же направлении. Несмотря на то что вирус сделал глобальную взаимосвязанность очевидной вплоть до индивидуального, биологического уровня, он не послужил непосредственной причиной роста глобальной солидарности и политической интеграции. Напротив, в разгар пандемии правительства перестали сотрудничать, люди были подавлены, а авторитарные режимы воспользовались чрезвычайным положением как возможностью ужесточить контроль и усилить репрессии против населения. Во время глобального кризиса ключевой фактор заключается, по-видимому, в том, способствует ли общая политическая обстановка укреплению сотрудничества, и только в таком случае кризис может стать побудительным событием.

Установления мирового правопорядка необходимо достигнуть без шоковых событий масштаба Третьей мировой войны, новой глобальной пандемии или беспрецедентного стихийного бедствия. Но в то же время для революции снизу

и революции сверху могут потребоваться побудительные — инициирующие — события, которые позволят движению набрать мощь, необходимую для прорыва. Важным стимулом, положившим начало протестам «Захвати Уолл-стрит», стал не только захват площади Тахрир, но и мировой финансовый кризис 2007 года и санация банков. Представимы также сценарии, в которых непредвиденные, но исторически значимые события приведут к внезапным переменам, позволяющим совершить огромный скачок вперед. Крах международной финансовой и банковской системы с сопутствующим глобальным экономическим кризисом, к примеру, вполне вероятен, каким бы нежелательным он ни был.

События, связанные с изменением климата

Несомненным представляется рост периодичности и силы экстремальных климатических явлений, таких как штормы, наводнения, аномальная жара, заморозки и засухи. Изменение климата вынудит стать беженцами многие миллионы, а возможно, и сотни миллионов людей. Как именно будут разворачиваться события и к каким последствиям приведут — предсказать невозможно. Как отмечалось в предыдущей части книги, веских оснований для беспокойства предостаточно. В докладе по прогнозам на период до 2052 года, представленном Римскому клубу, Йорген Рандерс высказал мнение об отсутствии «каких-либо шансов» на то, что выбросы CO_2 сократятся в сроки и на объемы, достаточные для удержания глобального потепления в пределах ниже двух градусов[47].

Что касается долгосрочных последствий, исследования показали, что при потеплении на два градуса следует ожидать повышения уровня мирового океана на несколько метров. Причем произойти это может гораздо раньше, чем до сих пор предполагалось. Экологические и социальные последствия могут быть «опустошительными». «Нетрудно представить, что конфликты, вызванные вынужденной миграцией и

экономическим коллапсом, могут сделать планету неуправляемой, поставив под угрозу сам остов цивилизации», — говорится в исследовании[48]. Низинные прибрежные регионы, включая, скажем, город Нью-Йорк и значительную часть Бангладеш, станут непригодными для проживания. Кроме того, уже начавшиеся изменения сделают как минимум четверть земель планеты более засушливыми[49]. В подавляющем количестве исследований ученые предупреждают о подобных потрясениях. В другом исследовании отмечалось, что сжигание в ближайшие столетия всех оставшихся на Земле запасов угля, газа и нефти может привести к повышению уровня моря более чем на 50 метров[50].

Какими бы масштабными и драматичными ни были эти изменения, их последствия и результаты предпринимаемых мер противодействия будут проявляться в течение очень длительного времени. Хотя единичное глобальное климатическое событие, которое потребует немедленных и радикальных действий, представляется маловероятным, прямая подверженность человека климатическим катастрофам будет возрастать и может постепенно укреплять стремление к переменам. В любом случае на переговорах о создании всемирной организации третьего поколения многолетняя неспособность мирового сообщества остановить антропогенное изменение климата послужит ключевым ориентиром. Создание федеративного мирового порядка станет неизбежным условием эффективного, справедливого и демократического преодоления последствий неблагоприятных климатических явлений.

Демократический Китай

Не исключено, что при определенных условиях серьезная инициатива может быть выдвинута просвещенным президентом США с космополитичными взглядами, пользующимся поддержкой как палаты представителей, так и Сената, если США удастся преодолеть внутреннюю политическую

поляризацию и конституционный кризис. Однако «глобальная перестройка» скорее может исходить из тех кругов, участие которых сегодня кажется маловероятным. Решающим событием в мировой политике, которое сделало бы Третью демократическую трансформацию практически неотвратимой, стала бы демократизация Китая.

Демократизация Китая означала бы, что доля населения мира, проживающего в демократических странах, сразу подскочила бы с нынешних 60 до 80%. Оставшиеся на планете автократические режимы оказались бы под огромным давлением, и цель, заключающаяся в полной демократизации сообщества государств, стала бы ближе во много раз. Кроме того, в таком случае вряд ли будет подвергаться сомнению демократическая легитимность подавляющего большинства депутатов мирового парламента. Демократический Китай решающим образом изменил бы глобальный политический ландшафт, устранив опасные геополитические конфликты, и, возможно, стал бы использовать свой экономический и демографический вес для того, чтобы в конечном итоге добиться демократизации и укрепления глобального управления. Исторически привилегированным демократическим странам будет в этом случае все сложнее оправдывать свое бездействие и нежелание поддерживать назревшие перемены.

Успешная демократизация Китая в обозримом будущем представляется маловероятной, не в последнюю очередь по причине тоталитарного надзора за китайским обществом со стороны государственных спецслужб и подавления любой организованной оппозиции. Но история всегда умела удивлять. Один из широко обсуждавшихся аспектов этого вопроса — социально-экономическое развитие. Средние доходы на душу населения в Китае превысили порог, после которого многие социологи считают процесс демократизации практически неизбежным. Политолог Минсинь Пэй (род. 1957) заметил, говоря о Китае, что, за исключением стран-производителей нефти, вряд ли какой-либо автократический режим смог бы устоять после увеличения дохода на

душу населения до 6000 долларов США[51]. По данным Всемирного банка, с 2000 по 2020 год этот показатель в Китае вырос в десять раз — примерно с 1000 долларов США до более чем 10 000 долларов США.

Согласно опросам, проведенным в 2003 году, уже в то время 72,3% китайских респондентов заявили, что демократия для Китая желательна[52]. Спустя шестьдесят лет после подписания Всеобщей декларации прав человека была опубликована «Хартия-08», призывающая к принятию новой демократической конституции Китая, которую подписали тысячи мужественных китайских граждан. В этом документе, поддержанном многими выдающимися личностями Китая, говорилось, что авторитаризм во всем мире приходит в упадок и что этот процесс не должен останавливаться на границе с Китаем[53]. Во время бойни 4 июня 1989 года продемократические протесты на площади Тяньаньмэнь в Пекине и по всей стране были жестоко подавлены правительством. В ноябре 2022 года на самые массовые с 1989 года общенациональные демонстрации на улицы стихийно вышли многие тысячи людей с белыми листами бумаги, чтобы выразить свое несогласие с жесткой политикой властей в связи с COVID-19 и, более того, с режимом как таковым[54]. Борец за гражданские права Сюй Чжиюн в апреле 2023 года в результате политического судебного процесса был приговорен к 14 годам тюремного заключения. Но перед тем он успел выразить мечту о «демократическом Китае», опирающемся на верховенство права и свободные выборы на всех уровнях власти, «принадлежащей народу», о Китае, где станет невозможным, чтобы «кучка чиновников решала, во что верить и что говорить 1,3 миллиарда человек»[55].

По мере сокращения населения Китая и замедления экономического роста авторитарное правление Коммунистической партии будет, несомненно, подвергаться все большему давлению и в конечном итоге рухнет. Теоретическая и идеологическая основа, на которой могла бы базироваться космополитическая инициатива будущего демократического

лидерства Китая, уже закладывается. Такую основу составляет новая с точки зрения глобальной современности интерпретация концепции «Тянься» времен династии Чжоу. Философ Чжао Тиньян полагает, что в результате принятия и реализации указанной концепции Китай может стать мировой державой и принять ответственность за будущее во благо всех граждан не как репрессивная или агрессивная империя, а как прогрессивная сила, способствующая реализации системы «Тянься» во всем мире.

По словам Фэн Чжана из Университета Цинхуа в Пекине, центральная идея заключается в «трансформировании мира в дом для всех народов». Эта концепция выходит за рамки национального государства как высшей политической единицы и требует создания общемирового института, способного разрешить глобальные проблемы. «В системе "Тянься" это, по сути, равносильно утверждению о необходимости мирового правительства», — резюмировал Чжан[56]. В концепции четко изложена идея всеохватной мировой конституции[57]. В силу указанной инициативы, по мнению Аллена Карлсона из Корнеллского университета в Нью-Йорке, внешнеполитическая элита Китая впервые в истории начала подвергать сомнению нормативные структуры международной системы, основанные преимущественно на западном мышлении; и вместе с тем «в Китае происходит потенциально многообещающее… переосмысление международного порядка»[58]. Еще одним источником вдохновения и мобилизации в Китае в аспекте установления глобальной демократии стало возрождение интереса к космополитической философии Кан Ювэя, которую мы изложили выше[79]. Это может оказаться тем более важным, «что приверженность Чжао Тиньяна идеалу универсального государства соответствует гораздо менее подробной теории, чем утопия Кан Ювэя: конкретная форма, в которой будет реализована концепция "Тянься", прорисована в текстах Чжао смутно», отметил синолог Федерико Брусаделли (род. 1983)[59]. Кан Ювэй, напротив, подробно проработал идею будущего мирового парламента.

В начале…

В основе Третьей демократической трансформации лежит изменение ценностей и сознания. Как заметил Матиас Кёниг-Аркибуджи, глобальная демократия в определенной степени зависит от веры людей в ее возможность[60]. В этой книге мы попытались показать, что глобальная демократия не только необходима, но и возможна. Но она возникнет не сама, а лишь в результате наших усилий. Нам потребуется выдержка. Процесс структурной трансформации в мировую демократию займет много времени. В то же время бесчисленное множество острых проблем требует принятия срочных мер. Но было бы фатальной ошибкой по причине наличия таких проблем не направить наши силы на необходимые долгосрочные преобразования. Мышление, лишенное перспективы, не приведет к эволюционному скачку, но заведет нас еще дальше в тупик. Чудесное и полноценное будущее человечества в гармонии с природой возможно. По мере развития антропоцена и продолжающегося преодоления вызовов нашей эпохи люди все лучше будут осознавать тот факт, что 10 000 лет человеческой истории были только ее *началом.*

Более ста лет назад в «Очерках истории цивилизации» Герберт Уэллс писал, что «история есть и всегда должна быть не более чем рассказом об истоках. Мы же можем отважиться на пророчество и заявить, что главы, которые еще предстоит написать, расскажут об окончательном достижении всемирного политического и социального единства, хотя, возможно, на пути к нему человечество пройдет сквозь длительные периоды поражений и катастроф. Но достигнутое единство не будет означать наступления покоя или даже передышки. Люди объединятся лишь для того, чтобы расширить поиск новых знаний и возможностей. Как всегда, они будут жить в ожидании новых свершений»[61]. Человечество сможет развить и в полной мере использовать свой творческий потенциал и энергию во благо всех людей и всего живого на Земле. Эта мечта *может* стать реальностью. Она должна стать реальностью, если человечеству суждено иметь будущее.

Примечания

[1] *Falk R.* A Study of Future Worlds. Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1975. P. 277.

[2] *Ginsburg T.* Authoritarian International Law? // American Journal of International Law. 2020. No. 114 (2). P. 227, 235, 258.

[3] Id. Democracies and International Law. Cambridge University Press, 2021. P. 190.

[4] *Diamond L., Plattner M. F., Walker C.* Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016. P. 4–5.

[5] *Ginsburg T.* Authoritarian International Law? P. 228.

[6] Ibid. P. 255.

[7] ООН. 2024. Идентификация новых субъектов. Специальный комитет по Уставу ООН и усилению роли Организации. Док. ООН A/AC.182/L.164.

[8] *Elias N.* Studien über die Deutschen. Frankfurt: Suhrkamp, 1992 [1989]. P. 225.

[9] *Ortiz I., Burke S., Berrada M., Cortés H. S.* World Protests: A Study of Key Protest Issues in the 21st Century. Palgrave Macmillan, 2022. P. 112, 120–121.

[10] *Chenoweth E.* Can Nonviolent Resistance Survive COVID-19? // Journal of Human Rights. 2022. No. 21 (3). P. 305.

[11] *Fisher M.* Even as Iranians Rise Up, Protests Worldwide Are Failing at Record Rates // The New York Times. 30 September 2022.
URL: www.nytimes.com

[12] *Inglehart R, Welzel C.* Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence. Cambridge University Press, 2005. P. 41–43.

[13] *Fisher M.* Even as Iranians Rise Up, Protests Worldwide Are Failing at Record Rates.

[14] *Chenoweth E.* Can Nonviolent Resistance Survive COVID-19? P. 308–309.

[15] *Šlaus I., Jacobs G.* In Search of a New Paradigm for Global Development // Cadmus. 2013. No. 1 (6). URL: https://cadmusjournal.org

[16] *Rossiaud J.* For a Democratic Cosmopolitarian Movement // Forum for a New World Governance. 2012. P. 11–12. Мировой демократический форум, одним из основателей которого был Россио, прекратил деятельность в 2016 году.

[17] *Tännsjö T.* From Despotism to Democracy: How a World Government Can Save Humanity. Singapore: Springer, 2023. P. viii, x, 78–81.

[18] *Rossiaud J.* For a Democratic Cosmopolitarian Movement.

[19] *Raskin P.* Imagine All the People: Advancing a Global Citizens Movement. Tellus Institute, 2010. P. 1, 3.

[20] Ibid. *Kriegman O., Xercavins J.* We the People of Earth: Toward Global Democracy. Tellus Institute, 2010.

[21] *Jositsch D., Bummel A.* It Is Time for a Democratic Global Revolution // Democracy Without Borders (blog). 28 August 2020.
URL: www.democracywithoutborders.org

[22] *Patomäki H.* World Statehood: The Future of World Politics. Springer, 2023. P. 201–210.

[23] Ibid. P. 193.

[24] Ibid. P. 489.

[25] Ibid. P. 214.

[26] Pew Research Center. Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People Around the World Are Critical of How It's Working. February 2024. P. 36. URL: www.pewresearch.org

[27] *Mićić P.* Wie wir uns täglich die Zukunft versauen: Raus aus der Kurzfrist-Falle. Berlin: Econ, 2014.

[28] *Dauvergne P., LeBaron G.* Protest Inc. The Corporatization of Activism. Polity Press, 2014. P. 1, 4, 136.

[29] An open letter to our fellow activists across the globe: Building from below and beyond borders // CIVICUS (blog). 6 August 2014.

[30] *Ponzio R.* Mobilizing Smart Coalitions and Negotiating Global Governance Reform // Stimson Center. 2017. P. 15.

[31] Friedrich-Ebert-Stiftung, YouGov. Global Census. Public Opinions on International Cooperation. Support for a World Parliament. 2023; опубликовано в: *Bummel A.* International Poll: Public Supports a World Parliament and World Law // Democracy Without Borders (blog). 5 October 2023.
URL: www.democracywithoutborders.org

[32] Council on Foreign Relations. 2012. Chapter 2: World Opinion on International Institutions // Public Opinion on Global Issues. New York, 2012. P. 7, 45.

[33] *Heinrich D.* The Case for a United Nations Parliamentary Assembly. Berlin: Committee for a Democratic UN, 2010. P. 42. Расширенная перепечатка, первоначально опубликовано в 1992 г.

[34] *Wylie D. A.* City, Save Thyself! Boston: Trueblood Publishing, 2009.

[35] World Economic Forum. Global Risks 2014. Geneva, 2014. P. 28.

[36] The «GlobalMay manifesto» of the International Occupy assembly // The Guardian. 11 May 2012. URL: www.guardian.co.uk

[37] *Jaspers K.* Rechenschaft und Ausblick. München: Piper, 1958. P. 301.

[38] *Gates B.* Du darfst keine Zweifel haben. Interview by M. Bauchmüller, S. Braun // Süddeutsche Zeitung. 28 January 2015.

[39] *Zuckerberg M.* Building Global Community. 16 February 2017.
URL: www.facebook.com

40 *Jenks C. W.* The World Beyond the Charter. London: George Allen & Unwin Ltd., 1969. P. 11.

[41] *Schweller R. L.* Maxwell's Demon and the Golden Apple: Global Discord in the New Millennium. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 2014. P. 140.

[42] *Szilard L.* Can we Avert an Arms Race by an Inspection System? // One World Or None / Eds. D. Masters, K. Way. New York: The New Press, 1946. P. 178.

[43] *Weizsäcker C. F. von.* Der ungesicherte Friede. 2nd ed. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1979. P. 103.

[44] *Rossiaud J.* For a Democratic Cosmopolitarian Movement. P. 19.

[45] *Bartosch U.* Weltinnenpolitik. Zur Theorie des Friedens von Carl Friedrich von Weizsäcker. Berlin: Duncker & Humblot, 1995. P. 311.

[46] *Baratta J. P.* The Politics of World Federation. From World Federalism to Global Governance. Westport, Connecticut; London: Praeger Publishers, 2004. Vol. 2. P. 528.

[47] *Randers J.* 2052: A Global Forecast for the Next Forty Years. Vermont: Chelsea Green Publishing Co., 2012. P. 118.

[48] *Hansen J. et al.* Ice melt, sea level rise and superstorms: Evidence from paleoclimate data, climate modeling, and modern observations that 2° C global warming is highly dangerous // Atmos. Chem. Phys. Discuss. 23 July 2015. No. 14 (15). P. 20119, 20121.

[49] *Park C.-E. et al.* Keeping Global Warming within 1.5°C Constrains Emergence of Aridification // Nature Climate Change. 2018. No. 8 (1). P. 70.

[50] *Winkelmann R. et al.* Combustion of Available Fossil Fuel Resources Sufficient to Eliminate the Antarctic Ice Sheet // Science Advances. September 2015. No. 1 (8).

[51] *Pei M.* 5 Ways China Could Become a Democracy // The Diplomat. 13 February 2013. URL: https://thediplomat.com

[52] How East Asians View Democracy / Eds. Y.-H. Chu, L. Diamond, A. J. Nathan, D. C. Shin. New York: Columbia University Press, 2010. P. 22.

[53] China's Charter 08 / Transl. P. Link // The New York Review of Books. 15 January 2009. URL: www.nybooks.com

[54] *Ong L. H.* The CCP after the Zero-Covid Fail // Journal of Democracy. 2023. No. 34 (2). P. 32–46.

[55] *Zhiyong X.* A Democratic China Must Be Realized in Our Time, We Cannot Saddle the Next Generation with This Duty. Xu Zhiyong's Court Statement // China Change. 9 April 2023. URL: https://chinachange.org

[56] *Feng Z.* The Tianxia System: World Order in a Chinese Utopia // GlobalAsia. 2009. No. 4 (4). P. 108–109.

[57] *Zhao T.* All-Under-Heaven and Methodological Relationism // Contemporary Chinese Political Thought / Eds. F. Dallmayr, T. Zhao. Lexington: University Press of Kentucky, 2012. P. 64.

[58] *Carlson A.* Moving Beyond Sovereignty? A brief consideration of recent changes in China's approach to international order and the emergence of the tianxia concept // Journal of Contemporary China. 2010. No. 20 (68). P. 89–102.

[59] *Brusadelli F.* Confucian Concord: Reform, Utopia and Global Teleology in Kang Youwei's Datong Shu. Brill, 2020. P. 173.

[60] *Koenig-Archibugi M.* Is global democracy possible? // European Journal of International Relations. 2011. No. 17 (3). P. 523.

[61] *Wells H. G.* The Outline of History. Being a Plain History of Life and Mankind. New York: The Macmillan Company, 1920. Vol. II. P. 594.

Вместо послесловия

Издание этой книги на русском языке вселяет уверенность, что Новое глобальное просвещение не нуждается в провозглашении. С прогрессом когнитивного и нравственного развития человечества и распространением планетарного сознания, утверждают ее авторы, оно уже происходит. Значительная часть населения мира осознала, что человечеству следует взять на себя ответственность за собственные действия, чтобы жизнь на Земле и само человечество имели будущее.

Безрассудная самоуверенность зла и хрупкая конгениальность добра

Каким образом остановить смертельно раскачиваемые качели с восьмимиллиардным населением и ядерным оружием на планете Земля? Ведь, казалось бы, две с половиной тысячи лет назад, между VIII и II веками до н. э., то есть в эпоху «осевого времени» (Achsenzeit)[1], когда начиналась общая история человечества, сработал феномен конгениальности. В разных местах планеты произошло нечто конгениальное по своему осевому, главному результату. Конгениальное — значит сходное по духу, образу мыслей. Это было время глубокой рефлексии, осмысления и выбора пути, когда на смену мифологическому мировоззрению пришло философское и религиозное. И во всех направлениях совершался переход к универсальности.

Однако сегодня, в эпоху глобального кризиса, обращая внимание на нечто схожее с такими историческими вехами «осевого времени», как Возрождение, Реформация и Просвещение, мы видим явную угрозу конгениальности. В результате чего это произошло?

Один из ответов на этот вопрос дала в пятидесятые годы XX века Ханна Арендт в статье «Карл Ясперс: гражданин мира?»: «Своим существованием человечество обязано не

мечтам гуманистов, и не рассуждениям философов, и даже (по крайней мере, не в первую очередь) не политическим событиям, но почти исключительно — техническому развитию западного мира»[2].

В том, что это действительно так, можно легко убедиться, посмотрев в «Википедии» статью «Хронология изобретений человечества». При всех неизбежных неточностях она поражает резко увеличившимся после XVII века числом фундаментальных научных открытий и технологических изобретений, характеризующих эпоху Нового времени. За три века более чем в десять раз. Начало этой эпохи историки связывают обычно с открытием испанцами Нового Света, Реформацией и «славной» Английской революцией. Другой важный фактор — формирование научной картины мира на основе гелиоцентрической системы Коперника, законов механики Галилея и классической механики Ньютона. Именно тогда появляется европоцентристский мир. А в Новейшее время (1789–1945) начинается экспансия европейской цивилизации с ее интенсивным развитием техники и технологий в другие регионы мира.

Об этом времени несомненных успехов и последовавших трагедий Первой и Второй мировых войн сегодня можно с уверенностью сказать, что европейцев, готовых осваивать достижения науки и техники, было тогда, как и сейчас, намного больше, чем думающих и понимающих, что, говоря словами писателя-фантаста Айзека Азимова, «история достигла точки, когда человечеству больше не разрешается враждовать».

Не говоря уже о чернокожем населении Африки, коренных жителях обеих Америк (индейцах), аборигенах Австралии и Океании, для которых Новейшее время было гораздо страшнее, чем века до этого: одних постоянно захватывали в рабство и везли в трюмах, как скот, через океан, а других часто просто уничтожали.

Но вернемся к «хронологии». В самом начале XX века на Земле было чуть больше полутора миллиардов человек, а по состоянию на 3 января 2021 года — уже около 7,836 миллиарда. За это же время было сделано около 300 изобретений (в

XVII веке — около 30). То есть фактически, суммируя изобретателей и остальных людей, миллионная доля процента от общего количества всех живущих на планете. И эта миллионная доля обеспечила не только соответствующие рабочие места, но и высокие темпы развития промышленного производства, огромный рост городского населения, и все это, конечно, в целом не могло не оказать влияния на биосферу и климат.

Таким образом, «объединив мир [еще одна цитата из статьи Х. Арендт], техника может с той же легкостью его разрушить, а средства глобальной коммуникации не случайно развивались параллельно со средствами глобального по потенциалу разрушения»[3].

Так что же способно и готово противостоять этому разрушению? Средства коммуникации, позволяющие нам координировать совместную деятельность? Ведь все названные технические и научные достижения и открытия — плоды человеческого ума. Можно ли вообще в таком случае понять, почему современное человечество оказалось заложником российской военной авантюры и американской бизнес-затеи?

Можно, если не забывать, что наряду с научными открытиями и техническими достижениями существуют философские открытия, помогающие переключать общественное внимание с достижений техники на достижения ума.

Я имею в виду фразу Декарта «Cogito ergo sum» («Я мыслю, следовательно, я существую»). Помню, она застряла у меня в голове, когда я учился в университете, и я долго недоумевал, почему Декарт стал сомневаться во всем, то есть совершил известную процедуру радикального сомнения. А потом понял: чтобы доказать, что он и есть тот, кто мыслит о сомнении. Поверив таким образом в когнитивную функцию речи, решил я, поскольку мышление связано с речью.

Или можно сказать иначе, как говорят филологи: оформление мысли происходит на основе языковых единиц и категорий. В этом можно убедиться, посмотрев в Латинско-русском словаре значение слова *cogito*. Что я в какой-то момент и сделал, увидев там семь примеров употребления слова *cogito* и

22 примера — слова *ratio,* взятых не только из текстов древнеримских авторов (Юлия Цезаря, Цицерона, Вергилия, Горация, Сенеки и др.), но и авторов, включая ученых, писавших свои сочинения на латыни позднее (Спиноза, Ньютон, Ломоносов). Приведу еще одно латинское выражение: «Vivere est cogitare» — «Жить — значит мыслить» (Цицерон. Тускуланские беседы).

То же самое происходило с древнегреческим языком и соответствующими словами в русском языке. Поэтому говорить, что Россия не европейская страна, — смешно, мы думаем и мыслим по-европейски. И пишем не иероглифами.

Так как же это сохранилось (я имею в виду античнохристианское наследие, относящееся к эпохе Achsenzeit) и как оно передается, то есть продолжает жить?

Разумеется, благодаря в том числе и двум названным философским словам: *cogito*, которое является отправной точкой для доказательства существования *ratio.* Это и стало основой западного рационализма. Сошлюсь в этой связи на нашу с Мерабом Мамардашвили (1930–1990), известным философом, беседу об «идее преемственности и философской традиции», которая состоялась после моей просьбы прокомментировать характеристику, данную Джорджем Оруэллом герою своего романа «1984»[4].

Цитирую Оруэлла: «Он [герой] был одиноким духом, вещающим правду, которой никогда никто не услышит. Но пока он говорит ее, преемственность каким-то неизвестным образом сохраняется. Духовное наследие человечества передается дальше не потому, что вас кто-то услышал, а потому, что вы сами сохранили рассудок».

Спустя более 30 лет содержание этой беседы можно свести к следующим тезисам:

• «Философские изобретения» сегодня играют в западной культуре столь же важную, если не бóльшую роль, чем научно-технические открытия и изобретения. Наша беседа была не диалогом или интервью, а, скорее, мастер-классом о понимании отношения к прошлому и будущему. Или,

другими словами, о понимании настоящего как динамической вечности. Так как речь шла не о сознании чего-то, какого-то опыта, а о том, что можно назвать, по словам Мераба, опытом самого сознания в состоянии «я есть — я мыслю». То есть помыслить, что я могу это помыслить.

• «Не потому, что вас кто-то услышал», и «не потому, что вы услышали кого-то другого до вас», — это и есть свидетельство преемственности, подтверждающее, что вы сохранили рассудок, который позволяет эмпирически далекому стать близким, а близкое связать с будущим. Здесь и возникает эта связка: мы живы в том акте, который выполняем сейчас, если держим живыми, а не умершими своих предшественников в тексте. Если жив Декарт или Кант (фамилия Пруст при этом не упоминалась), если мысленно, говорил во время беседы Мераб, я держу Декарта или Канта живыми, то жив и я. И наоборот, если жив я, если я могу помыслить нечто декартовско-кантовское как возможность моего собственного мышления, а не учености, то живы и они. И это есть бесконечная длительность сознательной жизни. Ее бессмертие. Бессмертие личности в мысли. А элементами такого предпосылочного отношения и связности являются любовь и память — не в качестве метафоры, а в качестве живой, очевидной реальности.

• Выполнение логической операции еще не означает выполнения акта мысли. Это может быть и псевдоакт, лишь похожий на мысль, имитирующий ее. Лишь после спонтанного возникновения таких автономных образований, которыми являются «философские изобретения», появляется возможность помыслить декартовское «мыслю».

• В настоящее время ситуация, в которой мы находимся, особая, неклассическая. Бывают периоды в истории, когда нити преемственности ткутся механически, так как люди продолжают развивать идеи по их содержанию. То есть чисто предметно. А бывают, продолжал свои ответы Мераб, когда от содержания нужно отказаться и перейти на иной уровень, как это произошло во время начала европейского

модернизма, казалось бы, порвавшего с прошлым, с традицией. А на самом деле, подчеркнул он, неклассическими средствами тогда решалась прежняя классическая задача. Задача «самостояния человеческой души» на острие очевидности или здравого смысла, рассудка (о котором, добавлю, писал Оруэлл, а мы говорили в конце перестройки).

• Поэтому так важно, чтобы не исчезал изначальный жизненный смысл философии как таковой с ее отвлеченным языком, создающим пространство, в котором воссоздается мыслящий. Воссоздается личность, способная самостоятельно думать и не принимать безрассудные решения.

• Язык может быть разным. В разных культурах он не только разный, но к тому же меняется. Хотя говоримое на первый взгляд не отличается от думаемого.

Таким образом, в общественных исторических событиях (в условиях свободы) всегда действует нечто вроде плана, реализуемого на уровне овеществленной метафоры бесконечности, каковой является *ratio* — своего рода запланированная пропорция между конечным и бесконечным.

Говорят, что рассудок и разум — это две ступени мышления, которые отличаются тем, что рассудок следует правилам, а разум, способный видеть сущность и взаимосвязи, их устанавливает или изменяет. То есть оруэлловский рассудок как бы стоит на страже человечности, а разум в условиях продолжающихся сегодня смертельных качелей между безрассудной самоуверенностью зла и хрупкой конгениальностью добра стремится обратить внимание на специфику их полярности. С какой целью?

Чтобы не забывать, что со временем рассудок может терять разумность. Мы видим это сегодня не только в России, где верховенство закона полностью вытеснило право, а органами госбезопасности подавлена свобода.

Человеческое в человеке проявляется в общении, которое по определению не может быть принудительным. В том числе и потому, что общение предполагает свободу. А иначе не

было бы дружбы, доверия, любви — этих уникальных событий нашей жизни. Запретить их невозможно, как и свободу. Они есть и будут, потому что сущность человека, повторю еще раз, в общении, которое начинается с поиска слова для передачи искреннего чувства. И любой, даже неосознанный поиск нужного слова уже можно рассматривать как своего рода приглашение к общению с Другим. Тем более сегодня, в эпоху глобального кризиса, когда существует явный запрос на доверие и истину, которая, будучи мыслью — неоспоримым абсолютом, — ни на чем не держится, но держит все остальное. Благодаря трансцендентальным, априорным (внеопытным) формам нашей чувственности — форме внешнего чувства (пространству) и форме внутреннего чувства (времени).

Трансцендентальное — это призма, посредством которой мы смотрим на мир, говорил Бертран Рассел. Оно имманентно человеческому сознанию и не подлежит наблюдению, характеризуя не столько окружающий мир, сколько нашу способность его воспринимать. А затем познавать, так как пространство и время, подобно конвертируемой валюте, преобразуются в конкретные числа, символы и т.д. И таким образом появляются знания, полученные уже из жизненного опыта — апостериори (Бог, свобода, личность), в отличие от априорных, внеопытных форм нашей чувственности.

Сознание человеческое живет в напряженном поле, очерченном предельными границами смыслов, и ясность в нем возможна лишь тогда, когда мы стремимся овладеть языком этих смыслов, то есть понимаем их отвлеченность. Следуя императиву: наши поступки нравственны, когда их мотивы являются общечеловеческими нормами.

В эпоху конгениальности «осевого времени», о котором писал Карл Ясперс, завершается процесс эволюции Homo sapiens и начинается его поиск преодоления животных инстинктов, в обозримом горизонте которого философия в истории человечества наряду с религией становится формой мировоззрения.

В философском мировоззрении сходятся смыслы и преодолеваются любые тупики. Если не забывать, что мир, с

которым имеет дело философия, — это общественная среда жизни и коммуникации; и в эту среду, раздвигая рамки профессий, у нас сегодня есть шанс внести определенную ясность на одном из самых востребованных языков — гражданского просвещения — о том, что история достигла точки, когда человечеству запрещено враждовать.

Идея универсальной человеческой цивилизации впервые родилась в Европе и основывалась на двух ее достижениях — науке и праве, не требующих специальных санкций (от лат. *sanctio* — строжайшее постановление) и потому способных распространяться по всему миру.

Наблюдая за тем, что происходит в мире сейчас: за отходом от базовых либеральных ценностей в некоторых демократических странах, за желанием отдельных государств использовать новые технологии для установления тотального контроля над гражданами, за доминированием экономических целей и пренебрежением правами и свободами человека, — мы все больше убеждаемся, что в гражданском просвещении нуждается не только российское общество.

Частная инициатива, частный бизнес, комфортная для развития среда невозможны без человека, осознающего себя свободным гражданином. Он здесь главная фигура. Воспитание такого гражданина — наша общая задача.

Юрий Сенокосов,
главный редактор журнала «Общая тетрадь. Вестник Школы гражданского просвещения»

Примечания

[1] *Ясперс К.* Смысл и назначение истории / Пер. с нем. М.: Политиздат, 1991. С. 32–34.

[2] *Арендт Х.* Люди в темные времена / Пер. с англ. и нем. М.: Московская школа политических исследований, 2002. С. 97.

[3] Там же. С. 98.

[4] Историко-философский ежегодник. М., 1989. С. 263–269.

