

КОНЦЕПЦИЯ ГЛОБАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ: ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ*

© 2010 г. С. Медведев, И. Томашов

Развитие политической системы мира на современном этапе определяется двумя ключевыми параметрами: во-первых, изменением баланса сил между крупнейшими государствами и межгосударственными образованиями; во-вторых, усложнением вызовов и угроз, с которыми приходится сталкиваться международному сообществу. Обе эти тенденции тесным образом связаны с процессами глобализации и могут рассматриваться как дополняющие друг друга.

Так, развитие политической и экономической интеграции сочетается с усиливающейся фрагментацией и локализацией политики, а проявившиеся в 2000-е годы тенденции ресуверенизации государств не препятствуют возрастанию степени их взаимозависимости. Как результат, формируется новая многоуровневая система управления, благоприятствующая выработке более гибких подходов к решению различных вопросов. Все больше сторонников приобретает идея о том, что зачастую ошибочно жертвовать эффективностью возможных мер в пользу централизации государственной власти.

Впрочем, изменяются не только механизмы, но и объекты регулирования. Например, теперь становятся международными многие проблемы, ранее существовавшие или решавшиеся, прежде всего, на государственном уровне, что требует значительной переоценки наших представлений о формах международного управления. Именно в качестве попытки проанализировать эти тенденции примерно полтора десятилетия назад и возникла концепция глобальных общественных благ (ГлОБ) – благ, “выгоды (издержки) от создания и существования которых распространяются поверх государственных, общественных и поколенческих границ. По меньшей мере, эти выгоды

(издержки) должны распространяться на более чем одну группу стран и не должны оказывать дискриминационное воздействие на какие-либо группы населения”¹.

Как утверждает британский экономист Мегнад Дезаи, “граждане и налогоплательщики национальных государств должны осознать, что глобальные общественные блага представляют собой ставшие глобальными национальные общественные блага, а также блага, традиционно бывшие внешними (как атмосфера), но ставшие национальными в том смысле, что их устойчивое регулирование требует согласованных действий на национальном уровне”². Список глобальных общественных благ включает в себя, например, озоновый слой и климатическую стабильность, контроль за распространением инфекционных заболеваний, права человека, обеспечение мира и безопасности.

Несмотря на критику за разнородность объектов и явлений, включаемых в концепцию глобальных общественных благ, она играет немалую роль в изменении восприятия современных международных проблем и выработке подходов к их решению. Концепция была актуализована Программой развития ООН и Всемирным банком и сыграла немалую роль в легитимации их деятельности в 2000-е годы. В данной работе мы попытаемся проследить историю ее возникновения и проанализировать сущность дебатов вокруг нее.

ИСТОРИЯ КОНЦЕПЦИИ

Термин “глобальные общественные блага” впервые начал встречаться в западной литературе в начале 90-х годов XX в.³, а внимательному из-

МЕДВЕДЕВ Сергей Александрович, кандидат исторических наук, профессор ГУ-ВШЭ (smedvedev@hse.ru).

ТОМАШОВ Игорь Андреевич, студент магистратуры ГУ-ВШЭ (itomashov@yandex.ru).

* Работа подготовлена в рамках проекта “Глобальные общественные блага в системе международных отношений”, осуществляемого при поддержке гранта ректора ГУ-ВШЭ, № проекта 09-01-0062.

¹ Kaul I., Grunberg I., Stern M. Global Public Goods – Concepts, Policies and Strategies / Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century. Eds. I. Kaul, I. Grunberg, M. Stern. N.Y., 1999. P. 450–508.

² Desai M. Public Goods: A Historical Perspective / Providing Global Public Goods: Managing Globalization. Eds. I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R.U. Mendoza. N.Y., 2003. P. 74 (<http://www.globalpublicgoods.org/>).

³ См.: Long D., Woolley F. Global Public Goods: Critique of a UN Discourse // Global Governance. 2009. № 15. P. 107, 119.

учению концепция впервые подверглась в книге “Глобальные общественные блага: международное сотрудничество в XXI в.”⁴, изданной в 1999 г. Программой развития ООН. Утверждая, что глобализация имеет свои негативные аспекты, связанные зачастую с недостаточным или, наоборот, чрезмерным производством глобальных общественных благ, авторы книги предлагали для исправления ситуации сконцентрироваться на решении трех ключевых проблем: (1) недостатке полномочий, (2) недостатке участия и (3) недостатке стимулов. При этом решение проблемы недостатка полномочий подразумевало усиление роли международных институтов, потенциально способных регулировать глобальные вопросы более эффективно, чем это делают правительства национальных государств. В целях демократизации международной среды предлагалось стимулировать участие негосударственных акторов и простых граждан в принятии решений, а поощрять деятельность по созданию глобальных общественных благ планировалось путем смещения акцентов с иностранной помощи на иные методы⁵.

Последовавшая дискуссия о концепции ГлОБ затронула широкие экспертные слои и привела к появлению целого ряда публикаций, включая еще две книги Программы развития ООН: “Обеспечивая глобальные общественные блага. Управляя глобализацией”⁶ в 2003 г. и “Новые публичные финансы. Отвечая на глобальные вызовы”⁷ в 2006 г., – где авторы попытались конкретизировать как саму концепцию, так и свои предложения.

Будучи вброшена в публичный дискурс, концепция ГлОБ обсуждалась и в политических кругах в ходе подготовки и проведения ряда встреч и саммитов, – в частности, Международной конференции ООН по финансированию развития (Монтеррей, Мексика) и Всемирного саммита по устойчивому развитию (Йоханнесбург, ЮАР) в 2002 г.⁸ Однако ввиду противоречий между странами, упоминание термина “глобальные общественные блага” было исключено из официальных документов. По сути, государства разделились

в своем восприятии концепции на те, которые поддерживали ее за новизну, и те, которые критиковали ее за аналитическую слабость и “инструментальность”, позволяющую чиновникам из международных организаций использовать ее для продвижения своих корпоративных интересов.

Вместе с тем страны, заинтересовавшиеся продвижением концепции (например, Франция и Швеция), хотели поддержать работу по выработке конкретных политических предложений и основали в 2003 г. Международный комитет по глобальным общественным благам. Эта организация со штаб-квартирой в Стокгольме просуществовала четыре года и в качестве результата своей деятельности опубликовала в 2006 г. доклад “Отвечая на глобальные вызовы: международное сотрудничество в национальных интересах”⁹. В нем были выделены шесть ключевых глобальных общественных благ: предотвращение появления и распространения инфекционных болезней, борьба с изменением климата, поддержание международной финансовой стабильности, усиление международной торговой системы, достижение мира и безопасности, накопление знаний¹⁰.

Таким образом, в 2000-е годы концепция ГлОБ была одной из основных в сфере содействия международному развитию. Она в немалой степени способствовала повышению внимания к таким вопросам, как: проблема водных ресурсов и продовольствия, борьба с распространением инфекционных заболеваний, последствия изменения климата. Кроме того, к позитивным аспектам следует отнести и заложенную в ней попытку рассмотреть в комплексе целый ряд явлений и процессов, внимание к которым критически важно для устойчивости современного развития.

СУЩНОСТЬ КОНЦЕПЦИИ

Общественные блага в классическом понимании – это товары или услуги, которые, будучи предоставленными одному человеку, могут быть доступны другим без каких бы то ни было дополнительных затрат с их стороны¹¹. Они обладают двумя ключевыми свойствами: неисключительностью в предоставлении и неконкурентностью в потреблении. Первое означает, что производи-

⁴ См.: Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century. Eds. I. Kaul, I. Grunberg, M. Stern. N.Y., 1999.

⁵ См.: Kaul I., Grunberg I., Stern M. Op. cit. P. 450–508.

⁶ См.: Providing Global Public Goods: Managing Globalization. Eds. I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R.U. Mendoza. N.Y., 2003 (<http://www.globalpublicgoods.org/>).

⁷ См.: The New Public Finance: Responding to Global Challenges. Eds. I. Kaul, P. Conceicao. N.Y., 2006.

⁸ См.: Carbone M. Supporting or Resisting Global Public Goods? The Policy Dimension of a Contested Concept // Global Governance. 2007. № 13. P. 186–189.

⁹ См.: Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Final Report of the International Task Force on Global Public Goods. Stockholm, 2006.

¹⁰ См.: *ibid.* P. XIII–XXI.

¹¹ См.: Блок Ф. Роли государства в хозяйстве // Экономическая социология. 2004. Т. 5. № 2. С. 37–56 (http://ecsoc.hse.ru/data/178/588/1234/ecsoc_t5_n2.pdf#page=37).

тель блага не может воспрепятствовать его потреблению индивидом, не уплатившим за право потребления; второе – что потребление блага одним индивидом не снижает возможности его потребления другими¹². Общественными благами являются, например, национальная безопасность, обеспечение государством законности и порядка, а также экономической стабильности.

В целом, значение функции предоставления общественных благ неизменно возрастало по мере перехода человеческих обществ сначала от аграрной к индустриальной, а затем от индустриальной к постиндустриальной стадиям развития. Так, в Средние века правители занимались, прежде всего, обеспечением безопасности жителей подвластной им территории, а также, в случае распространения эпидемий, предоставлением минимальных медицинских услуг. В Новое время объем обеспечиваемых государством общественных благ значительно вырос. Богатство наций увеличилось с развитием капиталистических отношений, граждане стали платить больше налогов и требовать больше социальных услуг. Задачей государства стало создание институциональных условий и инфраструктуры для дальнейшего экономического роста.

Адам Смит одним из первых призвал к развитию системы начального образования и воспитания с целью уменьшить социальный разрыв, порождаемый разделением труда на промышленных предприятиях¹³. В XIX в. государство могло регулировать продолжительность рабочего дня. Были сформулированы и инфраструктурные требования к правительствам: строительство дорог и системы водоснабжения, обеспечение городских жителей жильем.

Важный прорыв в области создания общественных благ произошел в XX в., и его теоретической основой стала концепция “государства всеобщего благосостояния”. Утверждалось, что именно государство должно взять на себя ответственность за социальное благополучие граждан, исправление “провалов” и негативных экстерналий рынка. Было расширено предоставление таких услуг как дороги и образование; в качестве общественных благ стали рассматриваться здравоохранение, жилье, высшее образование; были увеличены размеры социальных выплат и количество их получателей. Концепция общественных благ стала

одной из центральных в экономической науке, а в конце XX в. исследователи заговорили об общественных благах в международном контексте.

Впрочем, исторически одним из первых глобальных общественных благ является принцип свободы открытого моря, в целом оформившийся еще к концу XVIII в.¹⁴ Сюда же можно отнести и становление правил торговли и передвижения между странами в XIX в. На протяжении большей части XX столетия развитию концепции ГЛОБ препятствовала геополитическая и идеологическая вражда крупнейших государств и их сателлитов: вначале Германии, Франции и Великобритании, затем – СССР и США. Условия для ее актуализации сложились лишь в самом конце XX в. после крушения советского блока и с выходом на мировую арену новой движущей силы – глобализации.

По сути, глобальные общественные блага характеризуются теми же свойствами, что и “национальные” – неисключаемостью и неконкурентностью, которые, однако, рассматриваются с точки зрения участников мировой политико-экономической системы. Некоторые ГЛОБ являются таковыми по своим изначальным характеристикам (например, озоновый слой и климатическая стабильность), другие появились в результате человеческой деятельности (знания, права человека, всемирное культурное наследие, Интернет), третьи представляют собой особую группу постоянных политических действий, направленных на обеспечение мира и безопасности, устойчивого развития, свободной торговли, равенства и справедливости.

Кроме того, существуют и различные виды глобального общественного зла. Этим термином описываются явления, противоположные по своей сути соответствующим глобальным общественным благам – разрушение окружающей среды, распространение инфекционных заболеваний, терроризм, нарушения прав человека. Возникая в большинстве случаев как негативные экстерналии в ситуациях, когда субъект действия не берет на себя все связанные с его осуществлением издержки, они привлекают к себе гораздо большее внимание международного сообщества, чем создание глобальных общественных благ.

Значительная часть ГЛОБ – это ставшие за последние десятилетия глобальными национальные

¹² См.: *Афонцев С.* От борьбы к рынку: экономическая кооперативность в мирополитическом взаимодействии // Международные процессы. 2003. Т. 1. № 2 (2) (<http://www.intertrends.ru/two.htm>).

¹³ См.: *Desai M.* Op. cit. P. 67.

¹⁴ См.: *Гуреев С.А.* Принцип свободы открытого моря в современных условиях // Правоведение. 1987. № 1. С. 80–84 (<http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=178124>).

общественные блага¹⁵. Например, доктрина прав человека, изначально признанная лишь в некоторых государствах Запада, в 1948 г. получила статус универсальной, а в конце XX в. и вовсе стала одной из идеологических и институциональных основ мирового порядка. Обеспечение финансовой стабильности и экономического роста сегодня невозможно без скоординированных усилий на международном уровне. Постепенно приходит осознание того, что окружающая среда является общим достоянием всех жителей планеты: негативные эффекты быстро распространяются поверх государственных границ, следовательно, экологическая политика не может ограничиваться масштабами отдельных государств.

Складывающаяся международная система во многом уникальна, ведь основой ее существования является не принцип баланса сил или доктрина сдерживания, а “логика сети”, нацеленная на включение как можно большего количества новых членов. Чем больше сеть, тем больше выгоды для отдельных ее членов; появление новых потребителей глобальных общественных благ только расширяет возможности существующих¹⁶. Страны и игроки все реже прибегают к использованию некооперативных стратегий, которые подрывают их способность отвечать на новые системные риски – изменение климата, излишнюю экономическую и финансовую волатильность, социальное неравенство. Особенно такое взаимодействие заметно на региональном уровне.

ВИДЫ ГЛОБАЛЬНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ

Глобальные общественные блага – последнее по времени появления, но не по значению звено цикла создания общественных благ. Свой вклад в него вносят практически все участники экономических отношений: производители и потребители частных благ, государства, международные политические режимы (договоры и организации). Первые платят налоги и могут добровольно участвовать в работе преследующих транснациональные цели некоммерческих организаций. Государства создают общественные блага, выгодные, прежде всего, для граждан страны, но зачастую также являющиеся “кирпичами” при создании ГЛОБ – на-

пример, инфраструктуру национальной системы аэронавигации. Большинство региональных экономических и политических организаций нацелены на обеспечение на определенной территории условий для мирного развития и устойчивого экономического роста, что, безусловно, в интересах всего мирового сообщества. Именно поэтому сами эти организации и создаваемые ими выгоды могут быть охарактеризованы как “промежуточные” глобальные общественные блага, без которых зачастую невозможно создание “конечных”¹⁷.

Особенности появления и создания ГЛОБ позволяют разделить их на три основные группы¹⁸. Во-первых, это природные глобальные общественные блага, – например, атмосфера Земли и открытое море. В своем изначальном состоянии они являются неисключаемыми и конкурентными, хотя и доступными практически для каждого, благами¹⁹. Ключевой проблемой, связанной с созданием и предоставлением глобальных общественных благ этого типа, является чрезмерное использование и злоупотребление ими, а также сложность их возобновления.

Ко второму типу относятся блага, появившиеся в результате человеческой деятельности. Это теоретические и практические знания, международное право, глобальная сеть информационных и транспортных коммуникаций. Доступ к ним может быть как свободным, так и ограниченным: например, знание теоремы Пифагора ограничить невозможно, а новейшие изобретения обычно патентуются. Большинство таких благ являются “глобализированными” национальными общественными благами, принцип неисключаемости которых утверждается теперь в международном масштабе. Именно со сложностью в применении этого принципа связана главная проблема в их создании и потреблении: недостаточное использование и нелегитимное ограничение доступа для значительной части человечества.

Третью группу ГЛОБ составляют результаты политической деятельности. В отличие от благ второй категории, они не являются материальными объектами, их невозможно создать раз и навсегда: например, международный мир, финансовая стабильность, свобода торговли, борьба с инфекционными заболеваниями, защита экологии.

¹⁵ См.: Kaul M., Mendoza R. Advancing the Concept of Public Goods / Providing Global Public Goods: Managing Globalization. Eds. I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R.U. Mendoza. N.Y., 2003. P. 80 (<http://www.globalpublicgoods.org/>).

¹⁶ См.: Kaul I., Grunberg I., Stern M. Op. cit. P. 450–508.

¹⁷ См.: Афонцев С. От борьбы к рынку: экономическая кооперативность в мирополитическом взаимодействии. Указ. соч.

¹⁸ См.: Kaul M., Mendoza R. Op. cit. P. 78–111.

¹⁹ См.: Gardiner R., Le Goulven K. Sustaining Our Global Public Goods. 2002. P. 17 (<http://www.worldsummit2002.org/texts/Globalpublicgoods-briefing.pdf>).

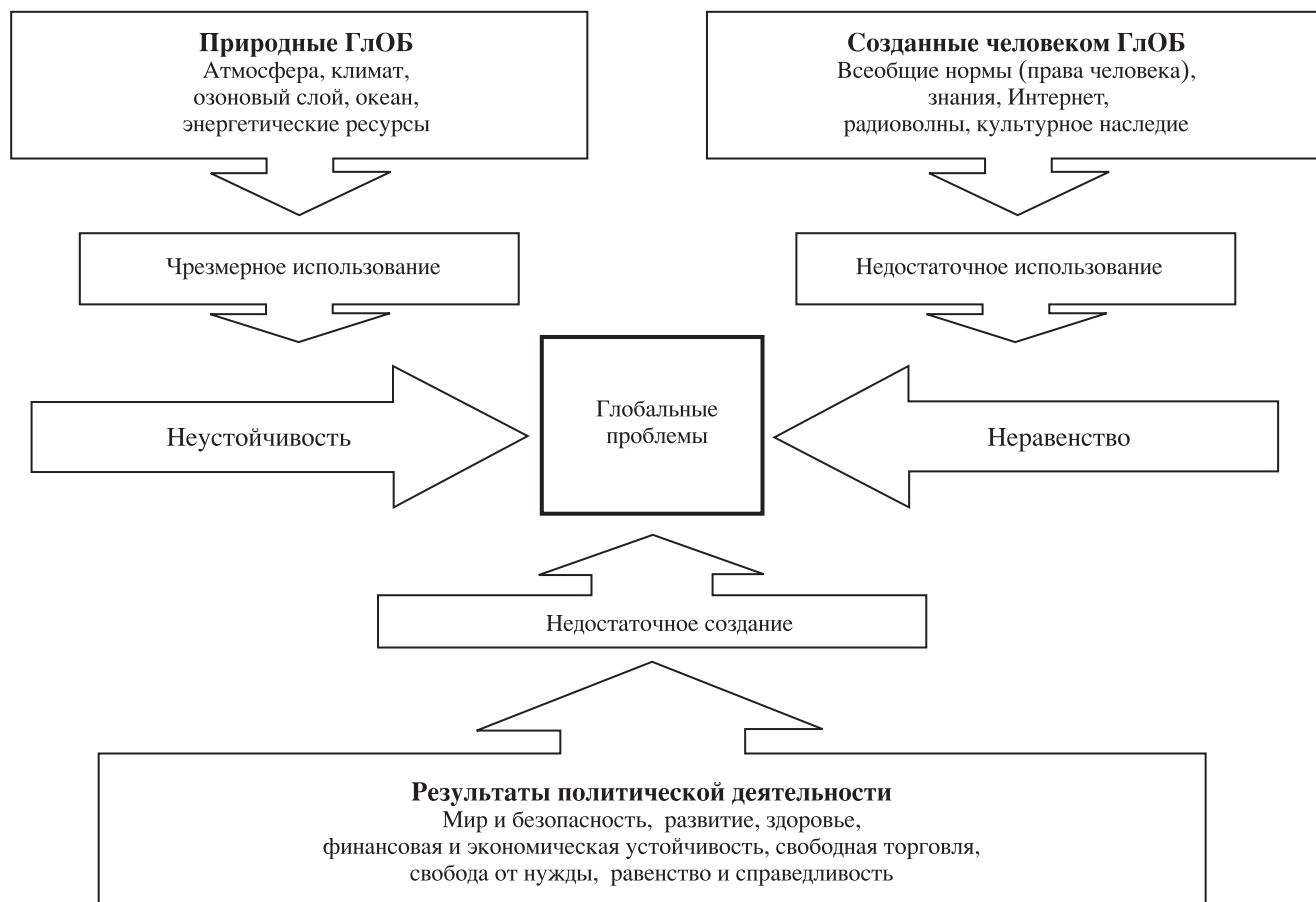


Рис. Типология глобальных общественных благ (ГЛОБ).
Источник: авторская разработка.

Эти блага – неисключаемые и неконкурентные, и главное препятствие к их распространению – отсутствие у ключевых участников мирового политического процесса достаточных стимулов и институциональных механизмов кооперации.

Существует и другая типология ГЛОБ, разделяющая их на четыре группы в зависимости от сферы, в которой они существуют. Так, можно выделить экономические, социальные и политические, инфраструктурные, а также относящиеся к окружающей среде глобальные общественные блага. Экономические ГЛОБ – это либеральный торговый режим (открытая торговля), финансовая и экономическая стабильность, обеспечение достаточного предложения критически важных для мировой экономики ресурсов (например, нефти). Социальными и политическими благами являются обеспечение международного мира и безопасности, предоставление посреднических услуг при урегулировании конфликтов, соблюдение прав человека, поддержание власти закона и порядка, борьба с болезнями и повышение меди-

цинских стандартов. Стоит особо подчеркнуть, что предоставление этих благ невозможно без создания эффективных институтов на всех уровнях глобального управления. Инфраструктурными могут быть названы блага, появляющиеся в результате объединения усилий и стандартизации благ, создаваемых в разных странах – например, глобальная система аэронавигации, физическая и виртуальная инфраструктура сети Интернет, знания в широком понимании этого слова. Наконец, экологические блага – это океан, атмосфера, биологическое разнообразие, устойчивость климата.

БЕЗОПАСНОСТЬ И МЕЖДУНАРОДНЫЙ МИР

Если в списке глобальных общественных благ, каждое из которых является критически важным для развития человечества, нужно было бы выделить центральный элемент, то им, скорее всего, стало бы обеспечение международной безопасности и мира. Действительно, в ситуации конфликтов и во время военных действий практически не-

избежным становится нарушение прав человека, на второй план отходит забота об окружающей среде, не приходится говорить о создании устойчивых институтов. Более того, возникают негативные эффекты, способные оказывать дестабилизирующее воздействие как на региональном, так и на глобальном уровнях.

Гражданские войны и этнические конфликты вызывают исход беженцев, стимулируют рост преступности и могут напрямую или опосредованно влиять на ситуацию в соседних странах. Например, геноцид в Руанде в 1994 г. привел к дестабилизации обстановки в Бурунди и Заире²⁰. На международном уровне «отсутствие эффективной системы коллективной безопасности не только увеличивает риск войны, терроризма или других форм насилия, но и угрожает общему развитию и процветанию. Войны, конфликты и терроризм разрушают доверие, ослабляя финансовые рынки. Изоляционизм и недоверие сказываются на торговле, порождая протекционизм и откат назад. Борьба с глобальным потеплением климата и попытки улучшения систем здравоохранения также ослабевают при отсутствии достаточной безопасности»²¹.

С одной стороны, безопасность и международный мир являются безусловными глобальными общественными благами, неисключительными в предоставлении и неконкурентными в потреблении. Единственный аргумент, который можно было бы выдвинуть против этого тезиса, – географическая удаленность того или иного конфликта. Но хотя удаленность иногда и влияет на восприятие той или иной ситуации, она никак не сказывается на сущностных характеристиках этого типа глобальных общественных благ. Более того, география значит все меньше по мере «глобализации» понятия безопасности и мира и по мере исчезновения проблемы «безбилетника» в международном масштабе: в сегодняшнем мире международные организации и институты объединяют государства все большим количеством взаимосвязей, ставя каждое из них перед необходимостью жертвовать чем-либо ради достижения поставленных целей, например, международной безопасности.

Вместе с тем изучение конкретных примеров показывает, во-первых, неоднозначность определения безопасности и мира как глобальных

общественных благ, и, во-вторых, отсутствие между безопасностью и миром устойчивой взаимно обуславливающей связи. Когда ядерное оружие имеют лишь несколько стран, его можно рассматривать как глобальное общественное благо, играющее в международной системе стабилизирующую роль. Но грань между благом и злом при этом тонка: так, стремление Ирана и КНДР к обладанию ядерным оружием укрепляет их национальную обороноспособность ценой международной безопасности. Существует и более фундаментальный вопрос: в какой степени существование армий обеспечивает безопасность и мир, а в какой – препятствует их достижению? «Военное лобби» напрямую заинтересовано в наращивании и усовершенствовании вооружений и в наличии конфликтов, работа в военной промышленности и на «рынках насилия» дает средства к существованию миллионам людей, для которых именно война и насилие, а не безопасность и мир, являются «клубным благом».

Представляется, что между военной и гражданской сферами жизни обществ должен существовать определенный баланс, гарантирующий безопасность и мир, но не препятствующий поступательному развитию. В качестве примера нарушения этого баланса можно привести СССР, в котором обороноспособность государства укреплялась ценой развития гражданских отраслей экономики. Да и в целом, назвать ситуацию второй половины XX в. мирной вряд ли возможно. США и СССР противостояли друг другу в «холодной войне», вели гонку вооружений, ввязывались в многочисленные периферийные конфликты. Военная мощь принуждала стороны к миру, но не устанавливала его. Эта проблема шире, чем может показаться на первый взгляд: поиск баланса между обеспечением безопасности и мирным развитием требует переоценки роли военного фактора; разрешение конфликтов и выращивание эффективных государственных институтов подразумевает разные виды политического менеджмента.

Следует отдельно сказать об эволюции концепций безопасности и международного мира в эпоху глобализации. С одной стороны, безопасность становится все более «гражданской» и труднодостижимой: кроме защиты от войн, терроризма, организованной преступности и распространения оружия массового поражения, в понятие безопасности сегодня также включают финансовую и энергетическую безопасность, борьбу с инфекционными заболеваниями и предотвращение деградации окружающей среды. С другой стороны, в

²⁰ См.: *Collier P. Peace and Security / International Task Force on Global Public Goods Expert Paper Series Five: Peace and Security. Stockholm, 2006. P. 29.*

²¹ *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Op. cit. P. 55.*

условиях роста глобального неравенства, эрозии мирового порядка, дискредитации Запада и политики “либерального империализма” перспективы достижения международного мира выглядят довольно пессимистично.

В период холодной войны безопасность была своего рода одномерным и однородным проблемным полем, существовала в едином политическом и географическом пространстве, определявшимся идеологическим противостоянием капитализма и социализма. Сегодня, в отличие от того времени, обеспечение глобальной безопасности является многомерным и многосторонним процессом. Это хорошо видно на примере европейского континента, безопасность которого находится в фокусе внимания таких разных организаций как НАТО, ОБСЕ, ЕС, ОДКБ. К сожалению, на глобальном уровне ООН постепенно теряет свою легитимность, не справляясь с функцией универсального инструмента решения проблем безопасности. При проведении военных акций и для урегулирования конфликтов предпочтение все чаще отдается односторонним действиям или “коалициям желающих”. Кроме того, повышается роль новых негосударственных акторов.

ЗНАНИЯ И ОБРАЗОВАНИЕ

Развитие экономики, основанной на знаниях, является одной из ключевых характеристик изменений, происходящих в глобальном масштабе последние несколько десятков лет. Конечно, образование, изобретения, накопление знаний являлись важными факторами прогресса на всем протяжении мировой истории. Однако основными источниками власти были все же “жесткая” сила и богатство. В наши дни этот баланс нарушается: по выражению Элвина Тоффлера, происходят метаморфозы власти, в результате которых “и сила, и богатство стали поразительно зависеть от знания”²².

В результате происходящих изменений знания и образование оказываются в категории “глобализированных” общественных благ: если раньше задачи развития систем образования ставились на национальном уровне, то теперь речь идет о достижении “целей тысячелетия”, включающих всеобщее начальное образование и достижение гендерного равенства в доступе к образованию²³. Ситуация непроста: знания в широком смысле этого слова являются движущей силой развития

цивилизации – но также и источником роста глобального неравенства. В то время как передовые страны имеют все возможности для развития науки, аутсайдеры зависят от технологий, гуманитарной и финансовой помощи развитых стран.

Знания сами по себе – глобальное общественное благо, удовлетворяющее требованиям неисключительности и неконкурентности. Каждый имеет возможность выучить математическую теорему, и это никак не ограничивает других в “потреблении” этого же блага. Чем больше вокруг образованных людей, тем выше потенциал развития общества. Таким образом, проблема глобального неравенства заключается не в знаниях, а в обеспечении доступа к ним, в связанных с получением знаний транзакционных издержках. В мире до сих пор не решена проблема всеобщего начального образования: в Африке около 40 млн. детей, свыше 60% которых – девочки, не имеют доступа к школьному образованию²⁴.

Согласно принятой ООН в 2000 г. “Декларации тысячелетия”, цель обеспечения детей всего мира доступом к начальному образованию должна быть достигнута к 2015 г.²⁵ Очевидно, что это невозможно без участия и помощи государств и объединений, взявших на себя осуществление функции “глобального управления”, прежде всего, членов “Большой восьмерки” и ЕС. Финансовая и технологическая инициативы находятся в их руках, а успех зависит от преодоления противоречий на пути реализации таких идей, как, например, “Ноутбук – каждому ребенку” (*One Laptop per Child*)²⁶. Концепция этого проекта заключается в обеспечении детей из развивающихся стран недорогими ноутбуками, что должно способствовать повышению эффективности их обучения и преодолению “цифрового разрыва”.

Проблема доступа к начальному образованию является наиболее масштабной из всех, связанных со сферой образования и науки, но далеко не единственной. В частности, довольно остро стоит вопрос защиты авторских прав и патентования изобретений. Ученые должны получать вознаграждение за свой труд, но как возможно сочетать принципы неисключительности и неконкурентности и все же гарантировать существование знаний как глобального общественного блага? Именно в поиске ответа на этот вопрос возникла система государственной поддержки исследований, частные фонды, система патентования изобретений.

²² Тоффлер Э. Метаморфозы власти. М., 2004. С. 38–39.

²³ См.: Декларация тысячелетия ООН. 08.09.2000 (<http://www.un.org/russian/document/declarat/summitdecl.htm>).

²⁴ См.: Образование для инновационных обществ в XXI веке. 16.07.2006 (<http://g8russia.ru/docs/12.html>).

²⁵ См.: Декларация тысячелетия ООН.

²⁶ См.: <http://laptop.org/en/>

Последняя, временно ограничивая неисключительность знания, поддерживает материальную заинтересованность исследователей в продолжении работы.

Таким образом, взаимодействие ключевых игроков в области знаний и образования носит противоречивый характер. С одной стороны, в последние годы оно определяется развитием международного сотрудничества, пониманием необходимости преодоления глобального социально-экономического разрыва; с другой – страны, организации, индивиды не только сотрудничают, но и конкурируют друг с другом в этой критически важной сфере. Накоплению знаний как глобальных общественных благ продолжают препятствовать трудности разработки единых образовательных стандартов, отсутствие соответствующей инфраструктуры, высокие издержки доступа к качественному образованию.

ГЛОБАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ ЗЛО

Глобальное общественное зло – это оборотная сторона концепции ГлОБ, явления и процессы прямо противоположные тем, которые обычно определяются как глобальные общественные блага: международная преступность, терроризм, бедность и неравенство, распространение инфекционных заболеваний, нарушение прав человека, загрязнение окружающей среды. В мировой повестке дня борьба с различными видами глобального общественного зла занимает гораздо более высокое место, чем создание глобальных общественных благ. И, несмотря на значительный прогресс последнего времени, преодоление политического и финансового разрыва между двумя этими задачами продолжает оставаться важнейшей целью для всего мирового сообщества.

Глобальное общественное зло более публично, чем благо – оно привлекает к себе больше внимания общества, СМИ, политиков. В то время как создание и предоставление благ обычно воспринимается как рутинный процесс, нечто само собой разумеющееся, общественное зло, особенно проявляющееся в конкретных фактах, угрожает благополучию людей, а потому вызывает резонанс, заставляет говорить о проблемах. Именно поэтому международная повестка дня больше ориентирована на борьбу с глобальным общественным злом, чем на создание глобальных общественных благ. Богатые страны имеют достаточно знаний, технологий и ресурсов, чтобы обезопасить себя от глобальных угроз – и предпочитают дистанцироваться от очагов нестабильности.

С одной стороны, события 11 сентября 2001 г. показали слабость этой стратегии и необходимость создания глобальной системы безопасности, с другой – последствия организованных именно с этой целью вторжений в Афганистан и Ирак выявили недостаточную легитимность политики “либерального империализма” и отсутствие единства даже внутри западного мира.

В современном мире глобальное общественное зло накапливается там, где существует недостаток усилий национальных государств и международных организаций по созданию глобальных общественных благ. Вместе с тем различия в восприятии зла и блага, глобальное неравенство, трудности кооперации между государствами препятствуют разработке четкой стратегии развития гуманитарной политики. Международное сотрудничество зачастую ограничивается наименьшим общим знаменателем: борьбой с уже существующими бедствиями, что, однако, не означает минимизации издержек. Напротив, расходы на оборону, на урегулирование конфликтов, на создание новых международных организаций, на борьбу со стихийными бедствиями могут значительно превышать размер долгосрочных инвестиций в создание глобальных общественных благ. Все это свидетельствует о необходимости новых подходов к решению проблемы коллективных действий в международном масштабе.

ГлОБ И ПРОБЛЕМА КОЛЛЕКТИВНЫХ ДЕЙСТВИЙ

Масштабные трансформации последних двадцати лет значительно изменили глобальный геополитический ландшафт. Размывание части государственного суверенитета, усиление взаимозависимости ключевых участников мирового процесса и появление новых акторов (транснациональных корпораций, международных некоммерческих организаций) привели к “глобализации” понятия общественных благ. Расширился круг проблем, напрямую затрагивающих интересы международного сообщества. Нарушения прав человека, социальные и этнические междоусобицы, вызывающие последствия регионального и глобального масштаба (нарушение политической стабильности, исход беженцев), больше не рассматриваются как дело исключительно одной страны. Высокого уровня интеграции достигла мировая экономическая система, что ярко проявилось в период глобального финансового кризиса.

Вместе с тем существующая проблема коллективных действий в международном масштабе

Таблица. Глобальные общественные блага (ГЛОБ) и виды глобального общественного зла (ГЛОЗ)

Тип ГЛОБ	Свойства ГЛОБ		Причина связанных проблем	Соответствующее ГЛОЗ	Свойства ГЛОЗ	
	Неисключаемость	Неконкурентность			Неисключаемость	Неконкурентность
Экономические ГЛОБ						
Либеральный торговый режим	+	+	Недостаточное создание	Фрагментация рынков	+	+
Финансовая и экономическая стабильность	(частично) +	+	Недостаточное создание	Финансовый кризис, излишняя волатильность	+	+
Обеспечение мировой экономики ресурсами	-	-	Недостаточное предложение	Нехватка ресурсов	+	+
Социальные и политические ГЛОБ						
Мир и безопасность	+	+	Недостаточное создание	Войны, конфликты, терроризм	+	+
Права человека	(частично) +	+	Недостаточное использование, отсутствие доступа	Нарушения прав человека, дискриминация	(частично) +	+
Власть закона и социальный порядок	(частично) +	+	Недостаточное создание	Социальные конфликты, несправедливость, коррупция	(частично) +	+
Борьба с болезнями	+	+	Недостаточное создание	Инфекционные заболевания (СПИД, малярия)	+	+
Инфраструктурные ГЛОБ						
Глобальная система аэронавигации	+	+	Недостаточное использование	Несоответствие авиационных стандартов	+	+
Интернет	(частично) +	+	Недостаточное использование, отсутствие доступа	Ограничение доступа в Интернет, цензура	(частично) +	+
Знания	(частично) +	+	Недостаточное использование	Ограничение доступа к знаниям	(частично) +	+
Экологические ГЛОБ						
Океан	+	-	Чрезмерное использование	Загрязнение океана	+	+
Атмосфера, устойчивость климата	+	-	Чрезмерное использование	Глобальное потепление	(частично) +	+
Биоразнообразие	+	+	Чрезмерное использование	Разрушение экосистем	+	+

Подготовлено авторами на основе: *Gardiner R., Le Goulven K. Sustaining Our Global Public Goods. 2002. P. 17* (<http://www.worldsummit2002.org/texts/Globalpublicgoods-briefing.pdf>).

См.: *Kaul I., Grunberg I., Stern M. Op. cit. P. 450–508.*

является одним из главных препятствий к тому, чтобы создать устойчивые механизмы воспроизводства ГЛОБ. Крайне размыты цели, к которым должны стремиться участники мирополитического взаимодействия; отсутствует понимание того,

как должен происходить процесс коллективного действия и кто должен его координировать; остро стоит вопрос распределения издержек, связанных с созданием глобальных общественных благ;

велик соблазн сыграть роль “безбилетника”, привлекая выгоду из действий других акторов.

Существуют три основные стратегии создания ГлОБ: “суммирование”, “слабое звено”, “передовик”²⁷. “Суммирование” позволяет объединить усилия всех заинтересованных лиц, однако несет в себе наибольший риск появления “безбилетников”. Суть “суммирования” проста: каждый вносит свою долю в создание глобального общественного блага, – например, пытается сократить выбросы углекислого газа. Общее сокращение выбросов является суммой действий всех участников независимо от их размера, статуса и географического положения.

В случае “слабого звена” количество созданного общественного блага измеряется вкладом наименее активного и успешного участника этого процесса. Наиболее развитые государства могут значительно продвинуться в своей борьбе с инфекционными заболеваниями или терроризмом, но условием создания конечного блага – искоренения этих зол – является эффективная борьба с ними во всех без исключения странах мира. В рамках этого сценария критическую важность приобретает фактор кооперации и помощи наиболее слабым “звеньям” цепи производства того или иного глобального общественного блага.

Третья стратегия – “передовик” – выглядит в современных условиях наиболее актуальной. Именно она наилучшим образом описывает сложившуюся в современном мире ситуацию глубокого социального и технологического раскола между Севером и Югом. Создание общественных благ в таких условиях – прерогатива наиболее развитых стран. Они имеют значительные знания и широкие возможности по развитию экологиче-

ски чистых производств, борьбе с инфекционными заболеваниями, реагированию на чрезвычайные ситуации. Весь вопрос в том, действительно ли эти блага являются глобальными, либо лишь усиливают разрыв между богатейшими и беднейшими частями человечества.

* * *

Таким образом, концепция глобальных общественных благ подразумевает комплексное рассмотрение различных международных проблем. В ее рамках исследователями также осуществляется поиск возможных путей их решения, определяются наиболее эффективные механизмы международного сотрудничества. Несмотря на то, что концепция ГлОБ еще не получила широкого признания в экспертном сообществе и зачастую становится объектом критики как слабый аналитический инструмент, используемый чиновниками из международных организаций лишь для привлечения внимания к своей деятельности, хотелось бы отметить, что сам факт формулирования и продвижения данной концепции – это шаг в правильном направлении, в сторону большего осознания сложных взаимосвязей, возникающих в эпоху глобализации между различными элементами международной системы и происходящими в ней процессами. В свете того, что количество проблем и вопросов, требующих согласованных действий различных акторов на международном уровне, в среднесрочной перспективе едва ли уменьшится, такое изменение мышления представляется своевременным и актуальным.

Ключевые слова: глобальные общественные блага, ГлОБ, концепция знания, глобальное общественное зло.

²⁷ См.: Kaul I., Grunberg I., Stern M. Op. cit. P. 450–508.