

НЕУПРАВЛЯЕМЫЕ ТЕРРИТОРИИ: РИСКИ И УГРОЗЫ ДЛЯ СОВРЕМЕННОЙ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация

В настоящей статье рассматриваются причины возникновения феномена неуправляемых территорий в международных отношениях, классификация неуправляемых территорий, а также угрозы, которые они представляют для международной безопасности в настоящее время. В частности, анализируется содержание понятий «несостоявшиеся государства» (Failed States) и «хрупкие государства» (Fragile States). Автор статьи рассматривает различные подходы к данной проблеме, пытается раскрыть содержание и характер угроз неуправляемых территорий, а также ответить на вопрос, как международное сообщество должно противодействовать данным угрозам. Автор приходит к выводу, что эти страны часто способствуют развитию и распространению терроризма, нелегальной трудовой миграции, торговли наркотиками, возникновению криминальных сообществ и деградации окружающей среды.

Ключевые слова: неуправляемые территории, несостоявшиеся государства, хрупкие государства, международный терроризм, международная безопасность.

Автор

Зухба Дамир Тамазович

Студент факультета политологии
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова
(Москва, Россия)



Под термином «неуправляемые территории» подразумеваются особые области, на территории которых официальная государственная власть наталкивается на серьезные препятствия в процессе осуществления властных полномочий [4]. Подобные территории возникали на протяжении практически всего времени существования национальных государств, но в XXI в. в связи с растущими угрозами международной безопасности в лице экстремистских и террористических организаций они стали объектом пристального внимания со стороны экспертов.

Неуправляемые территории возникают вследствие абсолютной неспособности государственной власти контролировать положение в стране.

Это могут быть так называемые несостоявшиеся государства (Failed States), либо так называемые хрупкие государства (Fragile States) [4]. К первым, как правило, относят страны Африки и Азии, образовавшиеся в постколониальный период. При их создании не учитывалась этническая, культурная и религиозная специфика населения, поскольку их границы совпадали с границами колоний. Следствием многолетних межгосударственных и внутренних вооруженных столкновений в совокупности с острой нехваткой ресурсов и недееспособностью местных политических институтов стала все возрастающая анархия и усиление центробежных процессов. Для второго типа также характерен низкий уровень легитимности центральной власти, низ-

кий уровень жизни населения, высокий конфликтный потенциал.

Важно отметить, что неуправляемые территории возникают не только в хрупких или несостоявшихся государствах, но и во вполне стабильных, на первый взгляд, странах. Их появление может быть вызвано этническими, конфессиональными и политическими конфликтами, а иногда — неспособностью центральной власти контролировать отдаленные регионы.

Категории несостоявшихся и хрупких государств являются относительно новыми в международном дискурсе по вопросам развития и безопасности, равно как и связанные с ними концепции. Эти две категории возникли не одновременно и не следовали одним и тем же траекториям. Понятие «несостоявшееся государство» было введено внешнеполитическими аналитиками в начале 1990-х гг. в условиях окончания холодной войны, сопровождавшейся распадом целого ряда государств. Данное понятие использовалось авторами, чтобы описать страны с угрозой распространения гражданской войны, высоким уровнем конфликтности, которые могли привести к фрагментации государственных институтов и экономическому спаду. Разгоревшаяся война в Боснии и Герцеговине, фракционные конфликты в Сомали, нищета и социальная анемия на Гаити, неспособность Камбоджи положить конец партизанской деятельности красных кхмеров и другие острые ситуации выходили за рамки моделей обычных войн, побудив аналитиков к формулировке новых категорий — таких как квазигосударство [13], несостоявшееся государство [11] или рухнувшее государство [16].

Что касается понятия «хрупкое государство», то оно в большей степени получило распространение как технический термин, используемый международными организациями в первую очередь в области развития, гуманитарной помощи и миростроительства.

В частности, он широко используется Организацией экономического сотрудничества и развития и Всемирным банком с середины 2000-х гг. для обозначения наиболее бедных и нестабильных государств, которые не соответствуют минимальным стандартам, установленным данными организациями, начиная от Индекса человеческого развития, борьбы с коррупцией, ответственного ведения бизнеса, конкуренции и заканчивая налогообложением и природоохранной практикой [7]. ОЭСР и Всемирный банк были всерьез озабочены эффективностью помощи, оказываемой таким государствам. Действительно, по оценкам экспертов, общий объем убытков от деятельности, а точнее, от бездеятельности несостоявшихся государств во всем мире в 2006 г. составил 276 млрд долл. [15].

Как справедливо отмечает В. Хуторская, существующие программы развития, донорской помощи и посткризисного восстановления не приносят желаемых результатов [6]. Число несостоявшихся стран и неуправляемых территорий с каждым годом только увеличивается, чему способствуют конфликты, природные катаклизмы, а зачастую и недальновидная (а возможно, и осознанная) политика развитых государств, которые вмешиваются в дела других стран под предлогом форсирования демократических преобразований, не учитывая неготовность этих стран к западным нормам жизни и демократии. По мнению французского исследователя К. Клемана, установление демократии по западному образцу с присущими ей многопартийностью, выборами и прочими атрибутами отнюдь не является панацеей от деградации и разрушения государства [9]. Напротив, нередко такие реформы усугубляют хаос и парализуют способность госаппарата выполнять его важные функции [14].

Наряду с перечисленными выше понятиями используются и другие,

связанные с ними: различные авторы характеризуют подобные государства как слабые, уязвимые, нестабильные, небезопасные, находящиеся в кризисе, рухнувшие, раздробленные, подвешенные, разбитые, теневые, квазигосударства и т.д. В качестве особого вида неуправляемых территорий называются также так называемые территории с оставленным управлением, возникающие в тех случаях, когда государство не в состоянии контролировать часть территории страны в силу ее удаленности и/или религиозно-этнических противоречий, и на этой территории формируется «альтернативная власть», с которой государство налаживает дальнейшее сотрудничество [5]. Данный список можно продолжить; каждое понятие относится к конкретной ситуации, но в любом случае это страны, в которых легитимность, авторитет и потенциал государственных институтов резко снижены, ослаблены или вовсе разрушены [15].

Пользуясь методикой международных организаций (Всемирного банка, ОЭСР и др.), французский эксперт Э. Лавуа разработала набор критериев, по которым можно судить о слабости государства: способность защититься от внешней агрессии; поддержание внутреннего мира и порядка в стране (степень криминализации и опасности, наличие внутренних конфликтов, соблюдение прав человека); обеспечение социально-экономической безопасности (состояние основных экономических показателей, включая индекс человеческого развития, динамика социального неравенства, показатели состояния окружающей среды); степень доверия к государственным институтам и органам власти [9].

По мнению отечественного эксперта В. Красильщикова, можно также подходить к определению критериев слабости и силы государств с точки зрения внутренней управляемости при обеспечении основных прав граждан,

однако, высокая степень управляемости вполне может сочетаться с плохим состоянием дел по части соблюдения прав человека [3]. Исходя из этого, автор выделяет группу стран, где неудовлетворительное положение с правами граждан сочетается с почти полным отсутствием управляемости: Конго (Браззавиль) и Демократическая Республика Конго (бывший Заир), Кот-д'Ивуар, Ангола, Афганистан, Бурунди, Чад, Эритрея, Эфиопия, Центральноафриканская Республика, Сомали, Судан.

Эксперт Т. Говард выделила четыре региона, страдающих от сочетания несостоявшихся государств и политического насилия: Африка южнее Сахары, Ближний Восток и Северная Африка, Юго-Восточная и Южная Азия и Латинская Америка. По разным подсчетам сегодня от сорока до шестидесяти стран, в которых проживает более миллиарда человек, либо рухнули, либо балансируют на грани краха [12]. По оценке Х. Браше, в мире насчитывается 46 стран со слабыми, недееспособными государствами. В них проживает 14% мирового населения, треть всех людей на Земле из числа тех, которые не имеют доступа к доброкачественной воде, 35% всех людей в мире, вынужденных выживать на 1 доллар в день. На эти страны приходится половина всех детей в мире, умирающих в возрасте до 5 лет [9].

Самые серьезные мировые проблемы такие как терроризм, наркотики и торговля людьми, абсолютная нищета, этнические конфликты, болезни, геноцид возникают чаще всего в таких государствах.

Политическое руководство западных демократий стало проявлять беспокойство в связи с угрозой, исходящей от подобных стран, после 11 сентября 2001 г. В Стратегии национальной безопасности США 2002 г. отмечалось, что главная опасность сегодня исходит не от традиционных государств, пусть и не слишком дружественных Аме-

рике, а от «негодных государств» как поддерживающих террористов, так и оказывающихся, даже вопреки их воле, пристанищем для всевозможных «темных сил» [2].

С другой стороны, существует точка зрения, согласно которой категории «несостоявшееся государство», «хрупкое государство» или «неуправляемая территория» являются элементами политического дискурса, направленного на легитимизацию политической или военной интервенции ведущих западных государств в раздираемых войной странах. Данная концепция действительно вполне может быть использована для оправдания различных форм вмешательства во внутренние дела отдельных государств. Примечательно, что государства объявлялись несостоятельными только тогда, когда под прямой угрозой оказывались западные интересы. Такая маркировка оправдывала интервенцию, например, в Афганистане, Сомали или Либерии, в то время как она никогда не использовалась в западном дискурсе применительно к конфликтным ситуациям в Судане (Дарфур) и Нигерии (Дельта Нигера) [15].

Известный специалист Н. Хомски [8], критикуя концепцию несостоявшихся государств, называет ее «идеологическим изобретением», используемым для легитимизации иностранных интервенций США и укрепления американского превосходства в мировом порядке, который приносит пользу в первую очередь экономическим и стратегическим интересам западных элит.

Тем не менее неоспоримым является тот факт, что несостоявшиеся государства с их неуправляемыми территориями зачастую являются привлекательным убежищем и местом базирования террористических организаций (что подтверждает ситуация в Ираке, Афганистане, Судане, Сомали, где в течение длительного времени укрывались и создавали базы, а в не-

которых и сейчас укрываются члены различных террористических структур). Они, безусловно, являются «естественной питательной средой для терроризма и политического насилия» [12].

Международные террористические организации не раз захватывали контроль над производством и экспортом наркотиков (в Афганистане), добычей нефти (ИГИЛ), также осуществляют разведку урана и других ценных ископаемых в Нигере, Конго и Сьерра-Леоне. Пользуясь практически прозрачностью границ этих стран, слабостью либо вообще отсутствием в них сил охраны правопорядка и служб безопасности, террористы осуществляют перемещение людей, оружия и финансов. Террористические организации также осуществляют рекрутирование боевиков из местного населения, где в среде представителей неимущей молодежи сильно развиты чувства религиозной или этнической неприязни [4].

Но слабость тех или иных государств, как и отсталость огромного числа стран может и должна беспокоить мировое сообщество не только потому, что такие страны потенциально могут быть поставщиками членов террористических организаций. Нелегальная трудовая миграция, деградация окружающей среды и разрастающаяся сеть «серых сообществ» с «простым» криминальным оттенком также имеют прямое влияние на эскалацию международной и региональной террористической угрозы. Массовые нарушения прав человека, включая самое основное из них — право на жизнь, — сами по себе являются достаточно тревожными, однако необходимость оказания помощи этим государствам становится еще более острой в силу того, что их проблемы имеют тенденцию распространяться [11]. И именно отсталость является в конечном счете главной причиной слабости и даже провала многих государств в бывшем Третьем мире. В тех странах, где не сложилось благоприятных усло-

вий для религиозно-мотивированных террористов, неуправляемые территории становятся надежным убежищем для международных преступных группировок, которые специализируются на наркоторговле и похищении людей [5]. Главным образом это актуально для некоторых стран Латинской Америки (Колумбии, Боливии, Гватемалы, Венесуэлы). Кроме того, бедность, беспорядок и тотальная коррупция в этих регионах привели к возникновению антиправительственных партизанских движений леворадикального толка, также вовлеченных в наркобизнес и киднепинг (похищение человека) [4].

Подобные страны нередко являются источником разрастания региональных конфликтов, способных нанести ощутимый урон безопасности и развитию соответствующих субрегионов. Так, к примеру, конфликты в Ираке, Афганистане, Сьерра-Леоне, Конго и Судане, которые по своей природе изначально имели внутренний характер, привели к тому, что в них напрямую оказались вовлечены несколько других государств [6]. В отдельных, наиболее крайних случаях такие конфликты влекут за собой осложнение ситуации в соседних государствах. Так, конфликт в Сьерра-Леоне разрушительно подействовал на ситуацию в Гвинее, конфликт в Конго — на Зимбабве. Они вызывают увеличение потоков беженцев, способствуют развитию контрабанды, нелегальной торговли, подрывают миротворческие усилия.

В некоторых странах существовали и существуют по настоящее время режимы, контролирующие значительную часть страны, но не признаваемые международным сообществом. В качестве примера можно привести режим талибов в Афганистане (1996–2001). Международное сообщество, за исключением Саудовской Аравии, Пакистана и Объединенных Арабских Эмиратов, в качестве законного главы государства признавало президента

Раббани, однако это правительство контролировало лишь 10% территории страны, в то время как талибы — почти 90%. Экономические санкции, которые международное сообщество проводило в отношении Талибана, равно как и резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, резко осуждающие нарушение прав человека в стране; игнорирование режимом талибов основных норм гуманитарного права; поддержку Талибаном терроризма по всему миру и уничтожение памятников культуры [1], не достигли своей цели. В данном случае можно говорить о том, что на неуправляемых территориях устанавливаются непризнанные режимы, которые сами по себе могут представлять серьезную угрозу мировой безопасности, поскольку у международного сообщества отсутствуют реальные рычаги воздействия на них [4].

Таким образом, с точки зрения международной безопасности, эти страны представляют опасность, главным образом, тем, что их правительства не контролируют значительную часть территории государства.

Несмотря на то, что международное сообщество выделяет миллиарды долларов на решение этой проблемы, в целом эти усилия не увенчались успехом. По мнению авторитетных экспертов, таких как А. Гани и К. Локхарт [10], военная сила, хотя ее применение, безусловно, иногда необходимо, не может решить фундаментальные проблемы. Гуманитарные интервенции стоят миллиарды долларов, однако они не оставляют после себя дееспособных государств. Гани и Локхарт утверждают, что только комплексный подход к государственному строительству может излечить эти обанкротившиеся страны. Как они объясняют, многие из этих стран уже имеют необходимые им ресурсы, важно только понять, как подключить их к глобальным знаниям и заставить их работать в правильном направлении. Предлагаемая ими стра-

тегия государственного строительства, которая возлагает равную ответственность на международное сообщество, национальных лидеров и граждан, намечает ясный путь к политической и экономической стабильности, подкрепляется историями успеха в Сингапуре, Ирландии и даже на американском Юге [10]. Авторы справедливо отмечают, что борьбу с террором, нищетой, изменением климата и многими другими глобальными проблемами нельзя выиграть без спасения этих стран и наведения в них порядка.

В целом же в поисках выхода из ситуации, связанной с угрозой мировому сообществу, исходящей от несостоявшихся государств с неуправляемыми территориями, важно делать акцент на проведении такого комплекса мероприятий, который был бы направлен на укрепление государства и устранение предпосылок возвращения данных территорий к состоянию безвластия. В частности, борьба с коррупцией и теневой экономикой, противодействие деятельности незаконных транснациональных объединений, контроль над торговлей оружием способствуют укреплению суверенитета правящей элиты и поддержанию национальной и международной безопасности. Реали-

зация инфраструктурного потенциала региональных окраин, а именно — повышение транспортной доступности отдаленных регионов, может способствовать возвращению потерянных областей и ведет к распространению суверенитета на всей территории конкретного государства. Для повышения эффективности государственного управления правящая элита должна считаться с обычаями и социальными нормами представителей этнических меньшинств, организовывать среди них местное самоуправление и в этих рамках поддерживать осуществление национального законодательства. Поддержка этнических и религиозных меньшинств и учет их интересов на региональном и национальном уровнях является залогом сглаживания внутринациональных противоречий, в особенности в социально-экономической и политических сферах.

Коренным образом ситуацию способны изменить только коллективные усилия государств в отношении данного комплекса мероприятий. Их эффективность возможна на условиях открытого и конструктивного диалога между всеми заинтересованными сторонами: при их материальной и политической поддержке в международном масштабе.

Литература

1. Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН по положению в Афганистане 1996–2001 гг. — URL: www.un.org/russian/ha/afghanistan/gares.htm.
2. Стратегия национальной безопасности США 2002 года. — URL: <https://avalon-law.ru/2014/07/30/2002-стратегия-нацбезопасности-сша/>.
3. Красильщиков В.А. Актуальный предмет исследования: несостоявшиеся государства [Текст] / В.А. Красильщиков // Мировая экономика и международные отношения. — 2008. — № 7.
4. Мильман Н.Б. Неуправляемые территории как угроза международной безопасности / Н.Б. Мильман // Политэкс. — 2011. — Т. 7. — № 3.
5. Мильман Н.Б. Особые территориальные образования как угроза международной безопасности [Текст] / Н.Б. Мильман // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6. Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. — 2011. — № 1.
6. Хуторская В. «Несостоявшиеся» государства — угроза международной безопасности? // Право и управление XXI век. — 2012. — № 2 (23).
7. Chauvet L., Collier P., Hoeffler A. Paradise Lost: The Costs of State Failure in the Pacific. WIDER Research paper no 2007/16. — Helsinki, 2007.

8. *Chomsky N.* Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy Noam Chomsky Publishers Weekly. 2006.
9. *Chataigner J-M., Magro H.* Etats et sociétés fragiles: Entre conflits, reconstruction et développement. — Paris, 2007.
10. *Ashraf G., Lockhart C.* Fixing failed states: A framework for rebuilding a fractured world. — Oxford University Press, 2009.
11. *Helman G. B. and Ratner S. R.* Saving Failed States // Foreign Policy 89. — 1992. — № 3. — P. 3–20.
12. *Howard T.* Failed states and the origins of violence: A comparative analysis of state failure as a root cause of terrorism and political violence. — Routledge, 2016.
13. *Jackson R. H.* Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World. — Cambridge: Cambridge University Press. 1990.
14. *Hibou B.* La privatisation des Etats. — Paris, Karthala. 1999.
15. *Nay O.* "Fragile and Failed States: Critical Perspectives on Conceptual Hybrids" // International Political Science Review. — 2013. N 34 (3). — P. 326–341.
16. *Zartman I. W.* Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. — Boulder, London: Lynne Rienner, 1995.