



Findlay, Trevor. What Price Nuclear Governance? Funding the International Atomic Energy Agency. Cambridge, Mass.: Report for Project on Managing the Atom, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 2016. 104 p.

Деятельность МАГАТЭ уже не одно десятилетие способствует поддержанию международного мира и безопасности — агентство поддерживает использование атомной энергии в мирных целях и снижает риск распространения ядерного оружия. Казалось бы, успешная деятельность организации окупает все финансовые затраты на ее осуществление. Тем не менее новый доклад доктора Тревор Финдлея *What Price Nuclear Governance? Funding the International Atomic Energy Agency* ставит ряд вопросов в отношении механизмов финансирования организации — достаточно неизвестного широкой публике аспекта функционирования МАГАТЭ. В докладе автор задается вопросом: является ли текущий уровень финансирования МАГАТЭ достаточным для нормального и эффективного функционирования агентства? Насколько устойчивой является растущая зависимость агентства от добровольного финансирования? Можно ли считать существующую систему финансирования справедливой? И насколько этично использование альтернативных источников финансирования?

Известное высказывание Уинстона Черчилля «За безопасность необходимо платить, а за ее отсутствие расплачиваться» как нельзя точно описывает суть доклада Тревор Финдлея — этот афоризм вспоминается при прочтении буквально каждого параграфа. В исследовании представлены различные варианты решения хронических проблем финансирования организации. Финдлей ярко иллюстрирует политику государств в отношении наполнения бюджета агентства и демонстрирует позиции членов агентства при определении первоочередных нужд МАГАТЭ, демонстрируя, кто готов платить за международную и, следовательно, собственную безопасность и в каком размере.

Регулярный бюджет МАГАТЭ, формирующийся за счет начисляемых (то есть обязательных) взносов, ежегодно утверждается документом *Программа и бюджет агентства* и охватывает шесть основных программ: ядерную энергетику, топливный цикл и науку; ядерные технологии для развития и защиты окружающей среды; техническую и физическую ядерную безопасность; верификационные механизмы; политическую, управленческую и административную службы; техническое сотрудничество в целях развития. При этом, несмотря на разнообразие программ



бюджета, основная часть средств выделяется на осуществление гарантий МАГАТЭ (safeguards) и на функционирование структур политического и общего управления — на эти цели выделяется около двух третей от всего бюджета агентства.

Следует отметить, что за последние 15 лет произошло изменение доли различных программ в распределении бюджета. После событий 11 сентября 2001 г. и аварии на АЭС Фукусима-1 доля финансирования поддержания ядерной безопасности увеличилась до 10%. Приоритет также отводится атомной энергетике, ядерному топливному циклу и науке (11%) в связи с ростом интереса к выработке электроэнергии на АЭС. Но львиная доля финансирования по-прежнему направляется на поддержание верификационных механизмов, поглощающих 39% бюджета. Такой крен в финансировании вызван увеличением числа новых членов — развивающихся стран, таких, как Джибути, Гайана и Вануату, которые меньше участвуют в наполнении бюджета организации, но нуждаются в помощи в области осуществления гарантий. Принятие Дополнительного протокола в 1997 г. также увеличило расходы агентства на проведение инспекций.

Проблемы вокруг ядерных программ Ирана, Северной Кореи и Сирии также представляются вызовами для бюджета агентства. Последней грандиозной тратой МАГАТЭ стал иранский проект, в котором агентство принимает участие с 2003 г. и который в настоящее время является наиболее дорогостоящим мероприятием, которое осуществляет МАГАТЭ в рамках государственного сотрудничества. Совместный всеобъемлющий план действий по иранской ядерной программе, согласованный в июле 2015 г., требует еще больших финансовых, кадровых и других ресурсов, которые оцениваются в 9,2 млн евро в год. Подобные неучтенные в бюджете траты, связанные, в том числе, с ликвидацией последствий ядерных аварий и инцидентов, возникают неожиданно, требуя срочных и значительных финансовых вложений, которых у агентства зачастую нет. На этот случай автор рекомендует создать специальный фонд для решения проблем подобного рода — средства для него будут выделяться из общего бюджета и вноситься странами-донорами.

Регулярный бюджет МАГАТЭ составляет около 70% от общего бюджета, остальные 30% формируются за счет других источников финансирования: добровольных взносов и негосударственного финансирования. Кроме того, агентство имеет право привлекать *бесплатных* экспертов — их работу оплачивают непосредственно государства-члены, а также получать помощь в натуральной форме. Зачастую внебюджетные средства выделяются конкретными донорами на решение конкретной проблемы, что приводит к искажению бюджетных приоритетов агентства. Ссылаясь на доклад *Alternative Funding Sources for the International Atomic Energy*, подготовленный Кристофером Туми и его коллегами, автор указывает на то, что такая практика де-факто превращает МАГАТЭ в благотворительную организацию и ставит выполнение основной миссии агентства в зависимость от внебюджетных взносов.

Другой проблемой распределения бюджета организации выступает финансирование программы технического сотрудничества. Согласно Уставу МАГАТЭ, реализация основных направлений деятельности агентства обеспечивается за счет средств регулярного бюджета. Среди таких ключевых направлений Устав выделяет осуществление гарантий и административную деятельность, необходимую для функционирования агентства. Программа технического сотрудничества также упоминается в числе программ, финансируемых из регулярного бюджета, однако на практике конкретные проекты из этой программы финансируются за счет

добровольных взносов в фонд технического сотрудничества. После принятия *индикативного подхода к планированию*, согласно которому страны — члены МАГАТЭ приняли решение наполнять бюджет путем взносов, определенных ООН, на трехлетние целевые программы развития, родилась парадоксальная идея о планировании добровольных взносов. Данная ситуация в корне не устраивает основные страны-доноры — по их мнению, международная помощь должна быть добровольной, а не предписанной де-факто. Кроме того, большинство развивающихся стран, являющихся реципиентами программы технического сотрудничества, регулярно не платит даже обязательные взносы.

Подводя итоги своего исследования, доктор Финдлей предлагает способы балансировки бюджета МАГАТЭ. В первую очередь автор предлагает включить фонд технического сотрудничества и фонд физической ядерной безопасности в регулярный бюджет. Во-вторых, выдвигается идея установить фиксированное соотношение трат на программу гарантий и технического сотрудничества, которое поможет избежать необоснованного увеличения финансирования последнего. В-третьих, предлагается упразднить систему скидок на взносы для финансирования системы гарантий, созданную в 1971 г. — по мнению автора, она уже не адекватна. Осуществление гарантий в крупных развивающихся странах, в первую очередь в Китае, непропорционально размеру их ВВП и осуществляемым взносам в бюджет агентства. Размер платежей в регулярный бюджет со стороны государств — членов МАГАТЭ, по мнению Финдлея, должен определяться на основе постоянной оценки экономического положения стран, которая бы проводилась ООН.

Стоит ли специалистам в сфере международной безопасности ознакомиться с докладом, в названии которого используются слова «стоимость» и «финансирование»? Стоит. Будет ли интересна, а главное полезна, аудитории, далекой от мира финансов, представленная в работе информация? Безусловно, будет. Автор сумел оживить сухие цифры и доступно объяснить формирование бюджета агентства. Доклад Тревора Финдлея поможет читателям сформировать общую картину финансирования организации, заполнить пробелы в понимании замысловатых денежных механизмов и (отчасти) ответить на вопрос «Почему МАГАТЭ действует именно так, а не иначе?».

Наталья Косолапова

Харрис Ш. Кибервойн@. Пятый театр военных действий. М.: Альпина нон-фикшн, 2016. 390 с.

Среди ряда корешков на книжной полке магазина название этой книги бросается в глаза — современный читатель, осознающий зависимость своей повседневной жизни от Всемирной сети и знакомый с разоблачениями Джулиана Ассанжа и Эдварда Сноудена, не может не отреагировать на такую смелую формулировку. Интернет превратился в поле битвы — такое нельзя пропустить, нужно быть в курсе. А автору с таким опытом рассказ интересной истории доверить можно — несколькими годами ранее Харрис получил престижную журналистскую премию за свой писательский дебют, посвященный государственной слежке в США.

Кибервойн@, состоящая из двух разделов, развивает эту тему. Первый раздел описывает процесс появления и развития в США национальной киберармии. С появ-



Е И
Ъ К
Н Н
Ж И
И В
Н О
К Н

лением новых угроз в интернет-пространстве у Вашингтона возникла потребность в особых группах технических специалистов, которые бы действовали в составе разных государственных структур, впоследствии роль главного координатора их деятельности стало играть АНБ. Впрочем, американская администрация понимала, что ее возможности в реализации столь амбициозной задачи далеко не безграничны. Осознав это, американские власти были вынуждены обратиться к частным компаниям: начиная от американских фирм, куда в поисках лучших условий работы перешли некоторые из бывших *правительственных хакеров*, до зарубежных корпораций, торгующих сведениями об уязвимостях в программах.

Вторая часть посвящена роли крупного бизнеса в разграничении интернет-пространства: защите компаний от хакерских атак, попыткам гигантов финансовой, банковской и IT-сфер самостоятельно выстроить систему собственной киберобороны, опыту взаимодействия подобных компаний с государством. Даже тон повествования дает понять, что американские власти не могут похвастаться абсолютным влиянием над IT-компаниями: представители разведслужб стараются усилить свое влияние на Nasdaq, Apple или Google и склонить их к обмену информацией, а на практике далеко не всегда в состоянии сообщить им что-то, чего те не знали бы сами. Приведенные в книге факты это лишь подтверждают. Оказывается, американская государственная киберразведка в каком-то смысле предстает *бумажным тигром*, а ее устрашающая репутация и доминирование в области государственной слежки — до определенной степени заслуга нескольких амбициозных военных, уверенно продвигающих собственные проекты.

Свое журналистское расследование Харрис завершает собственными предположениями о том, каким станет киберпространство в будущем. Он рисует поле битвы государств, корпораций и хакерских группировок, где стремление к анонимности априори будет означать наличие преступных намерений, а безопасность сможет позволить себе далеко не каждый.

Автор книги на протяжении долгого времени освещает деятельность спецслужб США и организуемую ими массовую слежку. Действительно, книга богата подробностями, именами, цифрами, которые могут быть известны лишь эксперту, давно специализирующемуся на теме спецслужб. Харрис не позволяет себе голословных утверждений и догадок — везде, где это необходимо, указан источник информации. Еще одним несомненным плюсом является то, что даже непосвященному в сложные технические детали читателю простота и доступность языка дает возможность разобраться в теме.

Хотя на родине Шейн Харрис известен как публицист с активной гражданской позицией, книга написана в нейтральном ключе. Как заявляет сам автор, он не хотел превращать ее в политическое высказывание. В книге не найти резких, категоричных пассажей в адрес американской администрации или противников США в киберпространстве. Впрочем, возможно, именно отсутствие элементов публицистического жара может быть воспринято некоторыми читателями как недостаток данной работы. Яркая конструктивная критика могла бы оживить качественный, но немного флегматичный нарратив.

Так или иначе, *Кибервойну* можно посоветовать широкому кругу читателей. Прежде всего она будет полезна тем, кто хотел бы иметь более обширное представление о возможностях, которые получила разведка с развитием интернет-тех-

нологий, процессе создания киберармий, а также степени государственного вмешательства в функционирование Всемирной паутины. В то же время детальная информация о методах работы АНБ сможет заинтересовать любого, кого волнуют вопросы анонимности и безопасности личных данных. Иными словами, книга дает отличную возможность поразмыслить над вопросом, на который сам автор ответа не дает: как рядовому пользователю в эпоху глобального киберпротiwостояния *всех против всех* не попасть под перекрестный огонь и защитить самого себя. 🐘

Анна Поленова

Paradox of Progress, A publication of the National Intelligence Council, January 2017, NIC 2017-001 / Национальный совет по разведке США. Парадокс прогресса. Январь 2017 г. 226 с.

Достижения индустриальной и информационной эпох формируют облик будущего — оно таит опасности, но одновременно открывает больше возможностей, чем когда-либо ранее.

Движение прогресса в последние десятилетия позволило избавить от бедности 1 млрд жителей планеты, а также расширило горизонты достижимого для индивидов, сообществ и целых государств. Но тот же прогресс породил и потрясения, подобные *арабской весне*, мировому финансовому кризису 2008 г., и привел к подъему популизма. Эти события, ставшие предвестниками мрачного будущего, показали, насколько хрупки достижения современности. Анализу рисков и перспектив развития человечества до 2035 г. и посвящен объединенный доклад разведсообщества США.

Авторы рассматривают сценарии развития событий и влияние технологий (космических, энергетических, биологических) на ближайшее будущее.

К сожалению, мир будущего не рисуется как *прекрасное далеко* — человечество станет свидетелем возрастания напряженности как внутри государств, так и между странами. По мнению авторов, глобальный экономический рост замедлится, что вызовет еще более комплексные мировые проблемы. Эра американского господства, которая утвердилась с окончанием холодной войны, завершится, основы существующего миропорядка будут пересмотрены. Право вето ООН все чаще будет становиться тормозом международного сотрудничества, а различное видение событий углубит различия в понимании международной обстановки, роли правительств в области экономики, окружающей среды, религии, безопасности и прав человека. Споры о моральных границах, ценностях и интересах государств обострятся до такой степени, что будут угрожать международной безопасности.

Попытки навести порядок в этом хаосе в долгосрочной перспективе будут обречены на неудачу. Замедление экономического роста и увеличение долговых обязательств сначала приведут к ослаблению демократии, а затем к установлению авторитарных режимов и воцарению нестабильности внутри отдельных государств. Информация станет инструментом конкуренции и сотрудничества, в ее распространении наиболее влиятельные глобальные игроки будут опираться на сетевые структуры.

Сосредоточенность Соединенных Штатов и стран Запада на собственных проблемах в совокупности с эрозией норм международного права будет способствовать



Е И
Ы К
Н Н
Ж И
З В
П О
Х Н

попыткам Китая и России ослабить влияние США в мире. Неявная агрессия не перейдет в состояние открытой войны, но усилит риски случайных просчетов. Подобная *многополярная* модель мира развяжет руки агрессивным региональным акторам.

Не лучше выглядит и внутреннее положение государств: глобализация и развитие технологий обогатят богатых и выведут из нищеты миллионы бедных, но выиграют от этого преимущественно страны Азии. Пострадает средний класс западных стран. Огромный поток мигрантов истощит национальные бюджеты и увеличит конкуренцию за рабочие места, что усилит протестные импульсы, вызовет рост националистических настроений и напряженность внутри стран.

На примере трех сценариев авторы доклада излагают свое видение будущего мироустройства, которое будет зависеть от того, как будет складываться взаимодействие отдельных граждан, сообществ и правительств в условиях быстроменяющейся экономики. По их мнению, будущее мира зависит и от того, какие формы примут международные конкуренция и сотрудничество, а также от того, насколько эффективно человечество будет справляться с возникающими глобальными проблемами.

Три сценария рассматривают глобальную перспективу на национальном (*Острова*), региональном (*Орбиты*) и глобальном уровнях (*Сообщества*).

Сценарий *Островов* ставит под сомнение теорию глобализации и предполагает перестройку мировой экономики с длительными периодами медленного (или даже нулевого) роста. В этом сценарии национальные правительства воспользуются протекционистскими методами и будут поддерживать экстенсивное экономическое развитие для обеспечения экономической и физической безопасности граждан в условиях политической нестабильности.

Сценарий *Орбиты* описывает сложное сосуществование крупных держав, конкурирующих за сферы влияния и одновременно борющихся с внутренней нестабильностью. Рост национализма, появление новых деструктивных технологий и снижение стремления к международному сотрудничеству увеличивают риски межгосударственных конфликтов. При этом лидеры ведущих стран могут проводить политику, которая либо укрепит стабильность, либо еще более обострит напряженность.

Наконец сценарий *Сообщества* ищет альтернативы традиционным инструментам управления. В нем подробно рассматриваются информационные технологии в качестве ключевого средства борьбы сетевых структур и правительств за власть.

Соблюдая традиции американского *хелпи-энда*, авторы приходят к заключению, что тенденции, которые приводят к рискам в краткосрочной перспективе, в долгосрочной могут создавать возможности для достижения наилучших результатов. И если миру хватит благоразумия использовать эти возможности во благо, наше будущее будет более светлым, чем предполагают эти три сценария.

Золотым ключиком для правительств и сообществ индивидов будет использование индивидуальных, коллективных и национальных ресурсов таким образом, чтобы это привело к устойчивому развитию, безопасности и процветанию.

Данная работа, несомненно, будет интересна экспертам по вопросам аналитического и стратегического планирования, а также всем любителям заглянуть за ширму времени. 🐼

Александра Тихонова