Научное сообщество

Екатерина Кузнецова

Ускользающий суверенитет: статус-кво против идеологии перемен

Монография

Москва
АРГАМАК-МЕДИА
2013

УДК 327 (0,75.4)
ББК 67.412.1
К89

К89 **Е. Кузнецова. Ускользающий суверенитет: статус-кво против идеологии перемен.** Монография. — М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2013. — 240 с. — (Научное сообщество).

ISBN 978-5-00024-008-3

Работа посвящена оригинальной, мало разработанной в российских исследованиях теме — ограничению суверенитета. В то время, как большинство политиков и исследователей концентрируется на задачах и перспективах укрепления суверенитета, автор изучает практику его ограничения, полагая, что оно может рассматриваться как средство повышения степени свободы и защищенности граждан во всем мире. Автор выстраивает свою систему аргументации на основе анализа двух метаслучаев — добровольного ограничения суверенитета на примере интеграции в Европейском Союзе и международного опыта принудительного ограничения суверенитета, накопленного с момента распада СССР.

Основываясь на анализе внушительного массива данных, включая международно-правовые документы региональных организаций, специализированные доклады, а также фактологический материал, который прежде осмысливался и анализировался в основном специалистами-регионоведами, автор предлагает рассматривать опыт региональной интеграции в рамках Европейского Союза как перспективную модель и изучить возможности ее распространения на другие регионы мира.

В работе содержится достойная отечественной науки попытка осмысления концепции суверенитета с учетом новых реалий мировой политики и международных отношений. Работа вводит понятие ограниченного суверенитета в вокабуляр российской политической науки, предлагает способы его систематизации и комплексное определение, а также демонстрирует возможность и необходимость рассмотрения политических процессов в различных регионах мира с точки зрения характера и динамики процесса ограничения суверенитета.

УДК 327 (0,75.4)
ББК 67.412.1

Е. Кузнецова
Ускользающий суверенитет: статус-кво против идеологии перемен
Монография
Редактор-корректор *Косова Л.М.*
Компьютерная верстка *Ильина Н.И.*

Подписано в печать 01.09.13. Формат 60x88/16. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Печать офсетная. Усл. печ. л. 15. Уч.-изд. 15,1. Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «АРГАМАК-МЕДИА»
105043, г. Москва, Измайловский бульвар, д. 14/36, корпус 1
Тел./факс: (499) 163 27 18, (495) 363 42 70, доб. 3-86. E-mail: argamak@infra-m.ru

Официальным дистрибьютором Издательства «АРГАМАК-МЕДИА» является
ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»,
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31 В, стр. 1

Отдел продаж «Инфра-М»: 127282, Москва, ул. Полярная, д.31 В, стр. 1
Тел. (495) 363 42 60; факс (495) 363 92 12; e-mail books@infra.ru
Отдел «Книга-почтой», тел. (495) 363 42 60 (доб. 232, 246)

© Кузнецова Е., 2013
ISBN 978-5-00024-008-3
© АРГАМАК-МЕДИА, 2013, оформление

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 4

ЧАСТЬ I. ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ 14

Глава 1. Суверенитет в современных трактовках 14

Глава 2. Угрозы суверенитету: реальные и мнимые 41

ЧАСТЬ II. ДОБРОВОЛЬЦЫ ОГРАНИЧЕНИЯ СУВЕРЕНИТЕТА 76

Глава 3. Роль институтов 81

Глава 4. Роль права 111

ЧАСТЬ III. СУВЕРЕНИТЕТ И ПРИНУЖДЕНИЕ 131

Глава 5. Этнос и государства: конфликты в регионах с этнически перекрестным населением 139

Глава 6. Конфликты, терроризм и суверенитет 165

Глава 7. Межэтнические конфликты 178

Глава 8. Политически неудобные режимы 201

Заключение 229

Алфавитный указатель 234

Свидетелям XX-го века
Валентину Павлову и Игорю Колосовскому

ВВЕДЕНИЕ

Государства повсюду находятся под угрозой. Ни одно из них не может чувствовать себя в безопасности, как прежде. Одни сражаются с внешними угрозами — агрессией соседей, вмешательством во внутренние дела, давлением международных организаций. Югославия, Ирак, Ливия и многие другие страны пережили вторжение в свои границы. Следующей мишенью может стать Сирия, за ней последовать Иран. Международное право бессильно защитить их суверенитет. Другие противостоят внутренним вызовам — сепаратизму, гражданскому неповиновению, военным переворотам. За минувшее десятилетие Грузия, Украина, страны Северной Африки прошли через горнило этих испытаний. И ни одно государство — будь то могущественные Соединенные Штаты, крошечные офшорные экономики или авторитарные режимы — не застраховано от анархических демаршей самоотверженных борцов-одиночек за свободу личности в эпоху интернета — таких как Брэдли Мэннинг, Джулиан Ассанж или Эдвард Сноуден. Государственные секреты и военные тайны предаются ими гласности в знак протеста против тотального контроля бездушной бюрократической машины.

Россия, казалось бы, счастливо избегает этих опасностей. В российскую внешнюю политику в новом веке вернулась идеология. Ее ядром стало возрождение национального суверенитета. Все государственные деятели после Б.Н. Ельцина подчеркивали, что суверенитет — это то, чем Россия не может и не собирается поступаться[1]. Все шаги, все действия отечественной дипломатии призваны были показать: Россия никому не позволит вмешиваться в свои внутренние дела, навязывать повестку дня, допускать внешние силы до контроля над территорией, которую она считает зоной своего исторического влияния.

Как долго Россия сможет оставаться «тихой гаванью» в мире, где набирают силу новые тревожные тенденции?

Когда «холодная война» завершилась, оставив после себя вместо «одного Запада и двух Европ» «два Запада и одну Европу»[2], последняя на-

---

[1] Выступление Д. Медведева на II Петербургском Международном Юридическом Форуме 17 мая 2013 г. Цит. по сайту: http://www.spblegalforum.ru/

[2] См.: *Moïsi D*. Reinventing the West // Foreign Affairs. Vol. 82. No. 6. 2003, November/December.

чала с удивительной скоростью объединяться на основе добровольной передачи суверенных полномочий в пользу наднациональных институтов. Бывшие члены советского блока стали с энтузиазмом входить в состав этого интеграционного объединения, «обменивая» вожделенный прежде суверенитет на участие в объединении с жесткими и не всегда выгодными для них экономическими порядками, с устойчивым правовым режимом и гарантиями безопасности. 1990-е гг. прошли под знаком успехов европейского эксперимента; в конце десятилетия Европа ввела на своей территории единую валюту, что стало серьезным подтверждением ограничения экономического суверенитета участников зоны евро.

Социальный прогресс бывших социалистических стран, вошедших в ЕС, оказался столь впечатляющим, их выбор в пользу воссоединения с Европой — столь твердым, что в сторону единой Европы развернулось «ближнее зарубежье» России, которое она привыкла считать своей исключительной зоной влияния — Молдавия, Грузия и даже Украина.

Перспектива утраты традиционной сферы влияния подтолкнула Россию к переосмыслению модели доминирования на постсоветском пространстве. Впервые она попробовала (через создание интеграционного противовеса в виде Евразийского союза) объединить сферу своих интересов в рамках равноправного экономического партнерства. Впрочем, политическая жизнеспособность этого объединения полуавторитарных режимов, равно как и его экономическая целесообразность еще нуждаются в подтверждении.

На глобальном уровне перемены не менее глубокие и значимые поколебали политические, интеллектуальные, стратегические и геополитические основы мировой политики. Распад духполюсной системы принес с собой понимание, что национально-освободительное движение, закрепившее на практике концепцию универсального суверенитета, привело к тяжелым неприятным последствиям. Человечество, наконец, призналось себе в очевидном — страны глобальной «периферии» в большинстве не стали богаче после обретения политической самостоятельности, насилие и нарушение прав человека во многих из них вошли в обыденность, а этнические и религиозные конфликты, приводящие подчас к миллионам жертв среди мирных граждан, были порождены слабостью, коррумпированностью и некомпетентностью правительств. На фоне распада СССР и образования ЕС гуманитарная катастрофа в Руанде могла показаться не столь значимой, но именно она и подобные ей события привели к тому, что «Юг» стал в открытую называться «неразвивающимся миром»[3], а в

[3] См., напр.: *Rivero Oswaldo de*. The Myth of Development. The Non-Viable Economies of the 21st Century. — London. — N-Y: Zed Books, 2001. P. 67, 70.

начале нового тысячелетия вышел в свет знаменитый доклад «Ответственность защищать»[4], авторы которого предприняли первую систематическую попытку обосновать вмешательство во внутренние дела формально независимых стран бедственным положением их граждан, игнорированием прав человека и отсутствием гарантий личной безопасности для значительных групп населения. Спустя всего семь лет после этого, в 2008 г. Россия, следуя этой логике, предприняла операцию по «принуждению к миру» Грузии, поднявшей оружие против своей ищущей независимости провинции.

Распространение «несостоявшихся» или «деградировавших» государств (failed states) было в конце концов признано Организацией Объединенных Наций одним из наиболее острых вызовов глобальной и региональной безопасности. В значительной мере именно «конец «холодной войны» поспособствовал тому, что эти элементы хаоса стали восприниматься именно так, как и следовало бы — как подтверждение неспособности многих стран развивающего мира эффективно управлять собственной территорией и отвечать на растущие политические и социально-экономические требования»[5].

Впрочем, далеко не все оказались готовы мириться с новыми веяниями и безропотно менять правила игры. Первой ощутила прямую и явную угрозу своим интересам, исходящую от интервенционистской политики Запада, Россия. Ее реакция на военную интервенцию в Сербии фактически положила начало отходу от политики согласования своих действий с ведущими западными державами. Но на рубеже XX и XXI веков в мире появились и другие влиятельные игроки, которые превыше всего поставили свой суверенитет и готовы следовать лишь минимуму международных правил и норм. В 1997 г. практически одновременно Индия и Пакистан объявили о создании собственного ядерного оружия вопреки Договору о нераспространении; Китай, хотя и вступил в 2002 г. в ВТО, полностью подчинил свою политику интересам экономического развития, а не нормам, предписанным международными соглашениями. Даже в Соединенных Штатах Америки общественные настроения после террористических атак 11 сентября 2001 г. качнулись обратно в сторону Realpolik и классического суверенитета, будто и не

---

[4] См.: The Responsibility to Protect: The Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. — N-Y: International Development Research Centre Publications, 2001.

[5] *Barak O.* Lebanon: Failure, Collapse, and Resuscitation / R. Rotberg (ed.) // State Failure and State Weakness in a Time of Terror. — Cambridge (MA): World Peace Foundation, 2003. P. 307.

было в предшествующем десятилетии ни многообещающей идеи глобального управления (global governance)[6], ни философских рассуждений о «конце истории»[7], ни малоуправляемых периферийных конфликтов вроде Сомали или иракского Курдистана, которые подвели к идее ограничения суверенитета злоупотребляющих «цивилизованными нормами» поведения стран. Как с сожалением отмечает американский политолог Дж. Рабкин, «суверенитет стал считаться намного более естественным по мере осознания того, что опасность терроризма и угрозы со стороны экспортирующих терроризм стран пережили «демократическую волну» 1990-х гг.»[8].

Итак, к концу 2000-х гг. Россия превратилась в страну, радикальнее прочих отторгающую новации в международной политике и отстаивающую status quo. Как суверенное государство она имеет на это законное право. Но даже это «законное право» требует объяснения. И оно имеется.

Ренессанс «суверенистских» представлений в России в начале нового столетия был рукотворным, искусственным. «Игры» в суверенитет — беспроигрышный способ укрепления власти. Хотя справедливости ради надо сказать, что объективные предпосылки для того были в наличии. Власти страны чувствовали себя уязвленными активным вмешательством Запада, и прежде всего Соединенных Штатов, во внутренние дела других государств. Сербия образца 1999 г., Ирак образца 2003 г., и даже Украина образца 2004 г. — все эти примеры укрепляли желание политического класса максимально подчеркнуть суверенитет и свои возможности по определению политики как внутри страны, так и в ее «ближнем зарубежье». Чуть ранее расширение НАТО на бывшие социалистические страны ознаменовало крах надежд на быстрое вхождение России в «цивилизованное сообщество» на правах одного из его лидеров. Всплеск терроризма, жертвой которого стала Россия на рубеже XX и XXI столетий, также создал питательную почву для спекуляций вокруг темы безопасности и способности государства ее обеспечить. Не последнюю роль сыграло неумение власти сформулировать привлека-

---

[6] В общем виде глобальное управление можно определить как мирное коллективное регулирование международных отношений. См. подр.: *Ikenberry G.-J.* Liberal Order Building / M. Leffler, J. Legro (eds.) // To Lead the World: American Strategy After the Bush Doctrine. — Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 96, 97.

[7] Для понимания масштаба «разворота» достаточно сравнить подходы Ф. Фукуямы начала 1990-х годов (см.: *Fukuyama F*. The End of History and the Last Man. — London. — N-Y: Penguin, 1992) и Р. Кейгана середины 2000-х (см.: *Kagan R*. The Return of History and the End of Dreams. — N-Y: Alfred A. Knopf, 2008).

[8] *Rabkin J.* Law Without Nations. Why Constitutional Government Requires Sovereign States. — Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005. P. 20.

тельную национальную идеологию, вследствие чего мы стали свидетелями возрождения «великого советского прошлого» и жертвами пропаганды по возвращению стране статуса великой державы.

С начала 2000-х гг. обществу стал навязываться миф об «особом пути», который частично компенсировал социальную депрессию, гражданскую разобщенность, болезненный разрыв с собственным прошлым. Однако мифологема российской особости отражает не столько особенности исторического пути развития, сколько комплекс отсталости. Особость пути России — в роли государства, которое заботится о народе, но презирает личность, в «ценностном разрыве» между Россией и Западом, историческом пути испытаний и страданий, породившем особый тип человека, в уникальной по размеру территории, расширяя которую, мы, как писал А. Горчаков, расширяли свои слабости.

Этот миф об «особости», который вначале эксплуатировался лишь политиками популистского толка, в 2000-х гг. твердо вошел в инструментарий политического мейнстрима. Апология сложившейся системы полуавторитарной власти, имитирующей демократию в условиях неконкурентной экономики, вызвала к кратковременной жизни концепции «либеральной империи» (А.Б. Чубайс), «энергетической сверхдержавы» (В.В. Путин) и, наконец, «суверенной демократии» (В.Ю.Сурков)[9]. Для теоретиков суверенитета настало «золотое время» — хотя, разумеется, не для всех, а лишь для тех, которые без сомнения причислял Россию к «высшей категории» суверенных стран, которые способны полностью нейтрализовать внешнее влияние на свои внутренние дела. Крайности эти интеллектуальные эскапады достигли в высказывании тележурналиста В.Т. Третьякова, который заявил, что «Запад есть технологический придаток России»[10].

Идея восстановления и укрепления суверенитета страны вскоре дополнилась оригинальными теоретическими изысканиями в области международных отношений. Российские исследователи начали выпускать статьи и книги о «реальном»[11], «имперском»[12] и даже «духовном»[13] суверенитете. Общим лейтмотивом этих работ проходит мысль о том, что

---

[9] *Чубайс А.* Миссия России в XXI веке // Независимая газета. 2003. 1 октября.

[10] *Третьяков В.* «Вау!» вместо «ах!» // Известия. 2009. 16 апреля.

[11] См.: *Кокошин А.* Реальный суверенитет в современной мирополитической системе. — М.: Изд-во «Европа», 2006.

[12] См.: *Грачев Н.* Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития. — М.: ООО «Книгодел», Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009.

[13] *Матвейчев О.* Суверенитет духа. — М.: Эксмо, 2009.

в современном мире не все страны одинаково суверенны, и России надлежит восстановить свой суверенитет до «полного», «реального», «имперского». Это уже происходит, как благоговейно отмечают многие авторы, благодаря лидерству В. Путина. Такие рассуждения, к счастью, редко транслируемые за пределы страны, хотя и претендуют на отстаивание государственных интересов, оказывают власти «медвежью услугу». Ведь на словах российская дипломатия декларирует приверженность классическим принципам международного суверенитета и незыблемость существующих международных норм. И такая позиция не допускает двусмысленности: суверенитет одинаков для всех, его не может быть мало или много, и укреплять необходимо не государства, а международное право, требующее уважение суверенитета всех.

Впрочем, дипломатам непросто отстаивать эту позицию на внешней арене, когда внутри страны суверенитет понимается совсем иначе. В России по-прежнему царствуют архаичные представления о суверенитете, как «достаточных собственных ресурсах страны», «сохранении ее геополитической востребованности», «военной мощи, которая является гарантом безопасности и независимости России»[14]. По сути, суверенитет в России видится так же, как несколько веков назад, во времена абсолютных монархий: как тогда правителю позволялось определять вероисповедание своих подданных, так и сегодня в России насаждается квазирелигия «государственности»; как тогда сила, необходимая для смирения или подавления сопротивления, определяла границы дозволенного, так и сейчас права человека не играют в нашей стране сколь-либо существенной роли. Понимание суверенности как «права устанавливать исключения»[15] вполне соответствует логике и притязаниям отечественного политического класса. Российская внутренняя политика представляет собой непрерывный процесс создания исключений и изъятий, подтверждая тем самым претензии страны на статус «реально суверенной».

Вдобавок недавние шаги России на внешней арене поставили российскую дипломатию в совершенно неудобное, двусмысленное положение. Вмешательство в 2008 г. в конфликт Грузии и Южной Осетии на стороне последней в нарушение международных норм вынудило дипломатов отрицать очевидное — Россия уважает международный порядок не более, чем любая другая страна, осуществившая гуманитарную интервенцию, и с готовностью применяет силу в собственных интересах.

---

[14] *Путин В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 12 декабря 2012 г. Цит. по сайту: http://www.kremlin.ru/news/17118.

[15] См.: *Schmitt C.* The Concept of the Political. — Chicago, London: University of Chicago Press, 1996. P. 5.

Казалось бы, почему два разных понимания суверенитета — для внутреннего «потребления» и для внешнего — не могут сосуществовать в политике одного государства? Так, во внутренней политике страны найдется место ограничению прав граждан, запрету неугодных властям организаций и объединений, проповедям собственной исключительности, а во внешней — уважению сложившегося правопорядка, международному сотрудничеству, воздержанию от применения силы.

Ответ прост: развитый мир в постбиполярную эпоху стал менее терпим к проявлениям хаоса, грубым нарушениям гуманитарного права и региональным угрозам, порожденным внутриполитическими конфликтами. Этим и обусловлен кризис классического суверенитета, который мы наблюдаем сегодня, — граница между внешним и внутренним суверенитетом постепенно стирается. В современных условиях государствам все сложнее выстраивать внутреннюю политику по своему усмотрению — с одной стороны, ввиду ограничений, накладываемых наднациональными региональными органами, которым делегирована часть полномочий национальных правительств (Европейский Союз, Всемирная торговая организация, Международный уголовный суд), с другой стороны, под угрозой вмешательства отдельных стран, региональных объединений или международного сообщества в их дела ради восстановления порядка и обеспечения безопасности граждан и соблюдения их прав.

Современный мир глобален — и он глобален далеко не в том смысле, в каком был «глобален» мир конца XIX века. Полтора столетия тому назад тон задавали европейские страны, и «освоение» ими планеты было тождественно процессу, который сейчас принято называть вестернизацией[16]. Их порядки и опыт переносились на страны периферии. Мир начала XXI века только кажется устроенным по тем же «лекалам» — но на деле сегодня все зависят от всех; точки ускоренного экономического роста существуют далеко за пределами западной цивилизации; радикальные религиозные движения в казавшихся изолированными странах вызывают озабоченность; хаос и анархия, охватывающие некоторые территории, привлекают внимание ведущих международных организаций. Современная цивилизация сложна и многообразна, и каждая из ее составных частей критически зависит от остальных. Внешняя политика любого современного государства не может быть свободна от учета мировых реалий, а они упорно указывают на серьезные изменения, произошедшие в последние полвека. Суверенитет, который часто воспринимается как непреходящая категория, является, тем не менее, все более и более условным.

---

[16] См., напр.: *Laue T.-H. von.* The World Revolution of Westernization. The Twentieth Century in Global Perspective. — Oxford. — N-Y: Oxford Univ. Press, 1987.

Никто не знает, обратимы ли эти изменения. Быть может, период глобализации сменится эпохой автаркии. Быть может, развитый мир устанет бороться со стихией хаоса и силы, бушующей вокруг островков безопасности и благополучия. Быть может, противоборство двух тенденций — к укреплению суверенитета и его ограничению — завершится победой одной из них или же уйдет в историю под влиянием новых непредсказуемых вызовов.

Но если не игнорировать очевидное, следует признать: ограничение суверенитета стало мощным трендом, который трудно остановить. Это касается прежде всего экономики, в которой обретают силу глобальные процессы и глобальные компании, логика развития и бизнеса которых неподвластна национальным правительствам. Это в еще большей степени относится к финансовой сфере, ставшей уже практически полностью интернациональной и действующей под влиянием стихийных решений, принимаемых в самых разных точках мира. Затронуты и социальные процессы, которые все меньше признают национальные границы и согласуются с представлениями отдельных правительств о должном положении вещей. В последнее время это все более отчетливо касается и безопасности, особенно в условиях, когда иерархически организованные политические системы не в силах защитить своих граждан от угрожающих им гибких и подвижных сетевых структур. И, наконец, это имеет место и в мировой политике, где все большую роль играют наднациональные институты и которая все чаще предполагает возможность вмешательства в дела третьих стран.

Игнорирование этих процессов непростительно. Мы иногда делаем все от нас зависящее, чтобы переломить тенденции, которые видятся нам вредными или негативными. Но не стоит делать вид, что их не существует. Они есть, и эта книга написана в том числе для того, чтобы помочь разобраться в огромной массе явлений и процессов. Здесь будут рассмотрены двуе группы явлений. Первая из них — добровольная передача суверенных полномочий в пользу наднациональных институтов (что наилучшим образом прослеживается на примере Европейского Союза), вторая — внешнее принуждение властей тех или иных государств к соблюдению широкого спектра международных обязательств или прав человека. В первом случае важнейшим признаком ограничения суверенитета выступает наличие специальных надгосударственных органов, обладающим правом контроля и инструментами принуждения к исполнению решений, а во втором — вмешательство, осуществляющееся в обход или с пренебрежением определенных международными соглашениями легитимных процедур разрешения споров. Эти процес-

сы имеют различную природу, но в обоих случаях речь идет об ограничении суверенных полномочий государства в рамках его национальных границ. Между этими полюсами существует целый спектр международных механизмов, влияющих на способность распоряжаться суверенитетом — санкции, эмбарго, блокады, запреты на передвижение. Но они носят вспомогательный, промежуточный характер. Эта же книга посвящена самому главному и самому спорному — противоборству силы и права.

Какова альтернатива, открывающаяся перед нами: признать тот факт, что суверенитет для всех не одинаков, или обусловить признание легитимности государства соблюдением произвольно выбранных правил? Чтó скорее поможет нам добиться счастья для всех?

Интерес к теории и практике ограниченного суверенитета, который и обусловил появление на свет этой книги, определяется дефицитом новых прорывных концепций на стыке международного права и международных отношений. Ограничение суверенитета государств как средство повышения степени свободы и защищенности граждан видится одним из парадоксальных и дерзких, но тем не менее многообещающих трендов в мировой политике XXI века.

Под давлением государств, озабоченных соблюдением гуманитарного права в ходе внутригосударственных конфликтов, на международной арене разворачиваются серьезные споры вокруг смыслового наполнения понятия суверенитета. Сегодня широко признано, что теория международных отношений «игнорирует благо[получие] людей, живущих в рамках того или иного государства, исходя из восприятия государства как «идеальной общности» и предполагая, что достойная жизнь может быть организована исключительно в государственных рамках, а рассуждения о преодолении этих рамок бессмысленны»[17]. Пока такие дискуссии ведутся в академической среде, но международные институты и объединения активно вовлекаются в процесс. Можно предположить, что когда критическая масса сомнений в отношении целесообразности невмешательства в дела государств, подавляющих собственных граждан, использующих грубые методы борьбы, не способных удерживать конфликты от разрастания, будет накоплена, вопросы об условиях признания суверенитета и поиске нового баланса прав и обязанностей суверенных государств обретут политическую актуальность.

Россия, декларируя приверженность классическим принципам международного сотрудничества и сложившейся системе международных институтов, устранилась от участия в подобных дебатах, не желая тем

---

[17] *Jackson R.* Classical and Modern Thought on International Relations. — N-Y: Palgrave Macmillan, 2005. P. 41.

самым легитимизировать ревизию международных норм. Таков суверенный выбор. Однако на словах защищая принципы «реального» суверенитета, на практике она вовлекается в процессы, которые вполне могут рассматриваться как ведущие к его ограничению. Пример гуманитарной интервенции России в Грузию уже приводился. Все это наводит на мысль, что нашей стране, как и остальному миру, не удастся в ближайшие годы уйти от обсуждения вопроса о том, что́ есть суверенитет и отвечает ли реалиям современной мировой политики созданная без малого четыре столетия тому назад «вестфальская система». В этих условиях обойтись без системного понимания того, какие концепции могут прийти на смену отживающим свой век теориям, нельзя.

Чем бы не определялся сегодня внешнеполитический курс России — экономическими интересами крупных корпораций, сиюминутными интересами правящей элиты, заботой об общественном благе, идеологическими мотивами, дипломаты, политики, эксперты не имеют права игнорировать новые тенденции, веяния и даже настроения. Честно и открыто рассказать о формирующихся в глобальной политике трендах, систематизировать имеющуюся практику и предостеречь от недооценки складывающихся реалий — главная цель этой книги. Важно показать, насколько серьезной стала в современном мире эрозия казавшихся незыблемыми принципов, а какие выводы следует из этого сделать, пусть задумаются политики.

ЧАСТЬ I
ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ

Суверенитет — важнейшая и неотъемлемая характеристика современного государства, и потому любая попытка пересмотра этой концепции немедленно отражается на представлениях о государстве, а изменения в ткани государственных отношений, в свою очередь, влияют на подходы к суверенитету. Эволюция теории суверенитета в постбиполярную эпоху свидетельствует об идущем в современном мире интенсивном поиске нового равновесия между интересами личности и государства.

Крепнущее в среде политических и социальных философов мнение о том, что суверенитет в последние десятилетия ограничивается, размывается и даже разрушается, происходит из наблюдений — за тем, как государство утрачивает способность контролировать социальные и экономические процессы, в прежнем объеме выполнять функции, которые оно приняло на себя в последние десятилетия, а также эффективно справляться с новыми вызовами. Однако суверенитет, как принцип организации власти внутри общества и отношений между государствами, не статичен: он адаптируется, приспосабливается к изменениям, произошедшим или происходящим в политической жизни государств. И в этом смысле сокращение функций государства или их утрата не всегда «ограничивает» суверенитет.

Суверенные права государств ограничивают лишь факторы, имеющие нормативную и правовую «матрицу», отличную от той, что воплощена в понятии классического суверенитета. Приняв это допущение, можно предположить, что их число вряд ли будет большим, а политические эксперименты, в ходе которых реальный (полный) суверенитет превращается в ограниченный (неполный) — явлениями редкими, если не сказать — исключительными. Однако они серьезно меняют наши представления о должном устройстве отношений в обществе и государстве.

Глава 1
СУВЕРЕНИТЕТ В СОВРЕМЕННЫХ ТРАКТОВКАХ

В практике современных международных отношений суверенитет, как правило, признается неделимым и абсолютным. Исторически сло-

жилось так, что ни серьезные политические новации — такие как утверждение принципа разделения властей, ни перипетии международной жизни не нарушили его целостности. «Вестфальский суверенитет» устоял перед напором Наполеона, стремившегося избавить Европу от старых монархий, выдержал бремя Священного союза, позволил европейским державам провести раздел мира, пережил Лигу Наций, успешно сосуществует с современными международными организациями. На протяжение многих столетий неизменным оставалось представление о том, что установленное правителем положение вещей в границах определенной территории не должно изменяться внешними силами. На базе идеи о недопустимости такого вмешательства, впервые высказанной Эммрихом фон Ваттелем в XVIII веке, во второй половине XX столетия была выстроена правовая инфраструктура суверенитета, в которую вошел ряд нормативных документов, устанавливающих правила взаимодействия и сотрудничества между суверенными государствами, а также нормы, регулирующие возможность вмешательства в их внутренние дела.

Концепция суверенитета сохранилась до наших дней практически в неизменном виде, и вплоть до недавнего времени ее легитимность никак не оспаривалась. Суверенитет до сих пор чаще всего трактуется как «верховная абсолютная и непрерывная власть над гражданами и подданными, наивысшее право распоряжаться»[18], высшая власть в границах определенной территории[19], а в международных отношениях — как принцип, воплощающий идею равенства государств[20]. Основу суверенитета составляют отсутствие внешнего по отношению к государственному аппарату органа власти, обладающего законодательными и/или контролирующими полномочиями, право государства на применение силы и его статус законодателя, и, наконец, иммунитет от нелегитимного, то есть предпринимаемого в обход международного права, вмешательства других международных акторов во внутренние дела государства.

Здесь необходимо сделать две оговорки. Не сам суверенитет, давно и всесторонне изученный, а его развитие и развилки представляют наибольший интерес. Под суверенитетом, ограничения которого будут рас-

---

[18] *Bodin J.* The Six Books of the Commonwealth, Bk. 1, Ch. 8 (цит. по: *Bodin J.* On Sovereignty. — Cambridge: Cambridge University Press, 1992. P. 1).

[19] См. подр.: *Philpott D.* Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations, Princeton (NJ). — Oxford: Princeton University Press, 2001.

[20] См. подр.: *Byers M.* Custom, Power and the Power of Rules: International Relations and Customary International Law. — Cambridge: Cambridge University Press, 2001; *Byers M.* War Law: International Law and Armed Conflict. — London: Atlantic Books, 2005.

сматриваться в этой книге, понимается «вестфальский суверенитет»[21], основанный на двух «столпах» — территориальности и исключении любых внешних акторов из внутриполитической системы власти. Вопросы, касающиеся модальности отношений между обществом и государством или внутриполитической конкуренции, находятся вне сферы данного исследования.

Может возникнуть искушение отождествить естественный процесс эволюции понятия суверенитета, сопровождавшийся уточнением его значения в ходе развития и усложнения системы международного права, и ограничение суверенитета, имеющее место вследствие целенаправленной политики отдельных государств. Избегнуть этой ловушки можно, если исходить из того, что принцип невмешательства, несмотря на исторические исключения — вмешательство европейских держав в дела неевропейских государств в XIX столетии, теорию «экспорта революций» первой половины прошлого века, «доктрину Брежнева» 1970-х гг., неизменно подтверждался в качестве основополагающего принципа отношений между государствами. С созданием Организации Объединенных Наций он обрел прочный фундамент, подтвержденный Декларацией о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств и ограждении их независимости и суверенитета от 1965 г.

Однако в последние десятилетия смысловое наполнение суверенитета постепенно меняется, порождая кризис в трактовке и понимании принципа суверенности. Этот кризис выражается в ситуациях, где расхождение между основополагающими принципами международных отношений, ориентированными на защиту суверенитета от внешнего вмешательства, и практикой его ограничения (как добровольного, так и принудительного) создает угрозу существующему миропорядку, не способному защитить государство от вмешательства в его внутренние дела. Одновременно такой кризис способствует углублению раскола между миром «постмодернистских» государств, которые смогли обеспечить экономическое процветание и высокий уровень безопасности посредством передачи части суверенных полномочий наднациональным органам власти, и стра-

---

[21] Трактовка «вестфальского суверенитета» в данном случае соответствует классификации С.Краснера, который выделяет четыре формы суверенитета: (1) внутренний суверенитет как принцип организации публичной власти в государстве и контроля над ней со стороны общества; (2) суверенитет взаимозависимости (interdependence sovereignty), позволяющий контролировать трансграничные передвижения; (3) международный правовой суверенитет, утверждающий равноправие государств на международной арене; (4) «вестфальский суверенитет», запрещающий внешним акторам вмешиваться в распределение властных полномочий внутри государства (См. подр.: *Krasner Stephen G.* (ed.) Problematic Sovereignty. — N-Y: Columbia University Press, 2001).

нами периферии, характеризующимися высоким уровнем конфликтности и небезопасности, но при этом крайне болезненно относящимися к любым попыткам ограничения их суверенных прав.

Вплоть до сегодняшнего дня термин «ограниченный суверенитет» как самостоятельное понятие не получил широкого распространения. Это подтверждается прежде всего тем, что среди западных экспертов в сфере международных отношений отсутствует согласие относительно того, как следует трактовать трансформацию суверенитета. Многие исследователи предпринимают попытки «скорректировать» классический суверенитет, адаптировав его к новым реалиям посредством ограничительной или уточняющей трактовки этого понятия. В итоге основной термин дополняется такими определениями, как «многослойный» (layered)[22], «разделенный» (divided)[23], «фрагментированный» (disaggregated)[24], «смягченный» (softened)[25], «общий» или «исчезающий» (waning)[26]. Использование таких ограничительных или уточняющих понятий необходимо в условиях, когда, по словам А.-М. Слотер, «традиционные концепции суверенитета не способны выразить сложность современных международных отношений»[27]. Однако неизбежно встает вопрос: чем ограниченный суверенитет сущностно отличается от классического? Какие изменения в модальности отношений между властью и обществом, какие сдвиги в международной «архитектуре» призваны отразить подобные терминологические нововведения?

Угрозы суверенитету можно усмотреть во многих явлениях и процессах общественной жизни — при этом лежат они в разных плоскостях. Первая раскрывается в системе международного права и правосудия: для государственного суверенитета могут оказаться опасными и межгосударственные договоры, налагающие жесткие обязательства, и наднациональные суды и трибуналы, контролирующие их соблюдение. Вторая плоскость обнаруживается в процессах экономической глобализации: возрастающая взаимозависимость в сфере международной торговли и финансовых транзакций, делокализация производства, нарастание масштабов техно-

---

[22] См.: *Buzan B., Little R.* International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations. — Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 359.

[23] См., напр.: *Keating M.* Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era. — Oxford. — N-Y: Oxford University Press, 2002. P. 4—8.

[24] См.: *Slaughter A.-M.* A New World Order. — Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004. P. 266, 267.

[25] См.: *Clunan A., Trinkunas H.* (eds.) Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty. — Stanford (Ca.): Stanford University Press, 2010.

[26] См.: *Brown W.* Walled States, Waning Sovereignty. — N-Y: Zone Books, 2010. P. 62—64.

[27] *Slaughter A.-M.* A New World Order. P. 266, 267.

логического и коммуникационного обменов ограничивает возможности государства осуществлять контроль над влиятельными участниками этих процессов, определять их экономический и политический выбор. Третью плоскость формируют социально-психологические процессы — в частности, рост правосознания и, как следствие, требований к государству в том, что касается уважения прав человека и его политических свобод. Четвертую плоскость образует политика «единственной сверхдержавы»: односторонние действия США, предпринимаемые в обход международного права, зачастую несут угрозу политической стабильности государств и ограничивают право народов на самостоятельный выбор политического строя. И, наконец, пятой плоскостью можно считать малоконтролируемые трансграничные процессы, такие как загрязнение окружающей среды, последствия которого нельзя устранить в границах одного государства. Очевидно, что перечисленные явления — разного порядка, и хотя косвенным образом они могут влиять на наши представления о суверенитете, не все они представляют для него именно угрозу и могут привести к его ограничению. Иначе говоря, факторы, ограничивающие суверенитет, нуждаются в тщательном изучении и классификации.

Анализ ограничения суверенитета в контексте взглядов представителей разных школ международных отношений позволяет определить «систему координат», по которой можно вычислить, чтó именно ограничивает суверенитет. Каждая из школ сформировала собственный подход к суверенитету и приписывает ему такие качества и свойства, которые в наибольшей мере соответствуют ее нормативно-ценностному ядру. Соответственно и иерархия угроз суверенитету крайне специфична для каждой из них и обусловливается доминирующими в ней методологическим подходом и философией. Ниже подходы основных школ будут рассмотрены, но прежде следует сказать несколько слов о методологических основаниях для ограничения суверенитета, которыми сегодня руководствуется большинство западных исследователей.

Речь идет не только о констатации усложняющегося характера взаимоотношений между развитыми странами в ходе прогрессирующих экономической взаимозависимости и политической интеграции, но и о качественно новом понимании самой природы легитимной государственности в современном мире. Идея «вестфальского» суверенитета вообще оставляла вопрос о легитимности в стороне, по сути полагая легитимным всякое правительство, обеспечивающее эффективный контроль над определенной территорией. Сегодня, в условиях роста влияния доктрины прав человека и гуманитарных факторов, перед экспертами все чаще встает задача выработки «совокупности норм, […] которые опре-

деляют субъекты власти и их прерогативы в контексте ответов на три вопроса: Какие государства можно считать легитимными? Каковы правила, позволяющие стать одним из них? И, наконец, каковы основные прерогативы этих государств?»[28]. Один из наиболее оригинальных современных исследователей суверенитета Д. Филпотт, собственно, и задавший эти вопросы, ввел термин «конституционный порядок международного сообщества» для обозначения моделей отношений между народами и государствами. По его мнению, таковой определяет характер всей международной системы, а смена международного конституционного порядка или, иначе говоря, «революция суверенитета» (поскольку все конституционные революции со времен Вестфальского мира либо создавали, либо уничтожали суверенное государство)[29] происходит тогда, когда ответ на любой из этих вопросов меняется. Новый конституционный порядок устанавливает иные требования к входящим в него общностям и стандарты отношений между ними, вводит новые условия их признания на международной арене.

Исчерпывающую палитру явлений, «размывающих» государственный суверенитет и способных привести к глубоким подвижкам в международной системе можно составить на основе анализа понятия суверенитета через призму взглядов различных школ международных отношений. В рамках такого подхода следует, во-первых, выяснить, какие иные легитимные политические общности или объединения оспаривают суверенитет государства, во-вторых, определить те международные практики, которые подвергают сомнению универсальность суверенитета как основополагающего принципа международных отношений, и, в-третьих, понять, позволяет ли сформированный десятилетиями инструментарий международных отношений достигать целей, которые провозглашаются международным сообществом.

В той или иной степени именно на эти вопросы и призвана ответить эта книга, как в теоретической, так и в прикладной части: не только в ходе осмысления концепции, но и в ходе оценки практики ограничения суверенитета. А эта практика обширна, но не разнообразна — государства расстаются с суверенитетом добровольно, по договоренности ради достижения целей развития или самозащиты, или же суверенитет ограничивается принудительного, с применением силы.

При анализе добровольного ограничения суверенитета (прежде всего речь идет о Европейском Союзе) методологической основой послужила

---

[28] *Philpott D.* Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations, Princeton (NJ). — Oxford: Princeton University Press, 2001. P. 12.

[29] См.: Ibid., p. 21.

концепция конституционализма, которая предложила в качестве модели для европейской интеграции не классическую международную организацию, а более политически «плотное» образование наподобие федеративного государства. Концепция конституционализма изначально была выдвинута правоведами-«европеистами», которые стремились встроить Европейское экономическое сообщество в классический международный правопорядок и создать парадигму для анализа решений судебной ветви власти европейского объединения. Однако, когда в 1963 г. Суд Европейских сообществ объявил европейское право, в те годы еще ограниченное по сфере применения, новым правовым порядком (new legal order), стало ясно, что деятельность Сообщества регулируется не общими принципами международного публичного права, а специфическим, по сути конституционным пониманием права. С развитием правоприменительной практики формировалось мнение, что классическая парадигма межгосударственного сотрудничества не может объяснить правовую «мутацию» Европейского сообщества. Сегодня стала общепринятой трактовка конституционализма как «процесса, в ходе которого договоры ЕС развились из совокупности правовых договоренностей, обязательных для суверенных государств, в вертикально интегрированный правовой режим, наделяющий юридически реализуемыми правами и обязанностями все юридические лица и организации, государственные и негосударственные, в границах применения европейского права»[30].

Анализ принудительного способа ограничения суверенитета требует иных подходов, поскольку в этом случае важно определить механику внешнего вмешательства в дела государства, а также его первопричину, задающую и цель интервенции[31]. Иными словами, если сперва выявить способ ограничения суверенитета (прямой, предполагающий открытое использование военной силы, или опосредованный, предусматривающий применение внеправовых методов воздействия), а затем классифицировать основания для вмешательства, мы получим матрицу для анализа ситуаций (обусловленных как внутренними, так и межгосударственными конфликтами), сопряженных с ограничением суверенитета.

---

[30] *Weiler Joseph H.H.* The Constitution of Europe. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 221.

[31] См., напр.: *Finnemore M.* The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force, Ithaca: Cornell University Press, 2003; *Weisburd A. Mark.* Use of Force. The Practice of States Since World War II, University Park (PA): The Pennsylvania State University Press, 1997.

Угрозы и вызовы суверенитету: взгляды основных школ

Государство, сила и суверенитет (неореализм)

Во второй половине XX столетия теория международных отношений испытала на себе сильное влияние возникшей в США доктрины неореализма, которая до сих пор остается одной из самых влиятельных и распространенных. Идеи К. Уолтца, Дж. Миршаймера, Дж. Г. Рагги, Р. Гилпина, М. Уолцера[32] и многих других исследователей серьезно изменили научные представления о принципах организации международной системы и закономерностях ее развития. Террористические атаки 11 сентября 2001 г., заставившие забыть мечты 1990-х гг. о более справедливом, безопасном и процветающем мире, предоставили школе неореализма, традиционно отстаивающей ценности государственной автономии, серьезные аргументы в свою пользу. Это спровоцировало появление оригинальных, хотя и не бесспорных концепций, вышедших из-под пера нового поколения неореалистов — Р. Кейгана, Ф. Фукуямы, Ф. Закарии, П. Ханны[33].

Неореализм стал первой в истории системной теорией международных отношений, выстроенной в максимально приближенном к точным наукам виде: он предложил систематизировать практику международной жизни при помощи новых теорий, в частности теории равновесия сил и распределения возможностей; разграничил уровни анализа международных отношений, выделив уровень элементов системы (государств, непредсказуемость поведения и изменчивость черт которых не оказывают влияния на итоги международной политики) и уровень ее структуры (т.е. конфигураций власти в рамках всей международной системы, задающих направления союзничества и противостояния); определил постоянные и переменные факторы, влияющие на международную политику.

Насколько «священным» видится суверенитет неореалистам — как классическим, так и современным?

---

[32] См. подр.: *Mearsheimer J., Walt S.* The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy. — N-Y: Farrar, Straus and Giroux, 2007; *Waltz K.* Theory of International Politics. — Boston: McGraw-Hill, 1979; *Gilpin R., Gilpin J.* Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. — Princeton (NJ), Oxford: Princeton University Press, 2001; *Ruggie J.-G.* Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis / R.-O. Keohane (ed.) // Neorealism and Its Critics. — N-Y: Columbia University Press, 1986.

[33] *Kagan R.* End of Dreams, Return of History / M.P. Leffler, J.W. Legro (eds.) // To Lead the World. American Strategy after the Bush Doctrine. — Oxford: Oxford University Press, 2008; *Fukuyama F.* State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century. — London: Profile Books, 2004; *Закария Ф.* Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами. — М.: Ладомир, 2004; *Параг Х.* Второй мир: империи и влияние в новом мировом порядке. — М.: Европа, 2010.

В целом данная школа допускает определенный плюрализм в этом вопросе, заданный еще ее «отцом-основателем» К. Уолтцем. В своих трудах он называл суверенитет «проблемной концепцией», неотъемлемо связанной с краеугольным элементом системы международных отношений — государством. Концепция суверенитета вытекает из самого положения государства в системе международных отношений. «Проблемность» его обусловлена широко распространенным представлением о том, что суверенитет тождественен абсолютной свободе государства проводить такую внутреннюю и внешнюю политику, которую оно считает необходимым. Однако в представлении К. Уолтца суверенитет отнюдь не означает возможности самоуправства или самоизоляции. Для раннего неореализма быть суверенным значит самостоятельно определять, как государство может решать внутренние и внешние проблемы, включая и вопрос о том, следует ли ему просить помощи у других стран и не ограничат ли взятые им на себя обязательства его свободу[34]. Суверенитет, по К. Уолтцу, является важным, но не стержневым элементом системы международных отношений. Особенно ярко это проявляется при рассмотрении суверенитета в контексте теории распределения возможностей, которое, по мнению К. Уолтца, происходит не по воле отдельных государств, а самой структурой международных отношений. Суверенитет в итоге выступает зависимым элементом с пластичным содержанием, которое определяется прежде всего местом государства в структуре распределения силы.

Данная концепция международных отношений отрицает значимость экономических, культурных, политических или любых иных процессов взаимодействия между государствами. «Определение структуры, — считает К. Уолтц, — требует игнорирования взаимных отношений, в которых находятся ее элементы, и концентрации на их позиционировании друг по отношению к другу»[35]. Государства рассматриваются как наименьшие самостоятельные элементы системы, выполняющие схожие функции. Они, никогда не будучи единственными, остаются тем не менее главными международными игроками[36], которые в силу своей суверен-

---

[34] См.: *Waltz K.* Theory of International Politics. — Boston: McGraw-Hill, 1979. P. 90.

[35] Ibid., p. 71.

[36] Ibid., p. 89. Отметим, что второстепенными по отношению к государствам акторами К. Уолтц считает постоянно множащиеся международные организации и наднациональные органы, которые «либо сами обретают некоторые атрибуты и возможности государств […], либо вскоре осознают невозможность действовать без поддержки, или, как минимум, при условии непротивления ведущих государств, имеющих интересы в соответствующей сфере». (Ibid., p. 88). При этом он отмечает, что государства не всегда находились на вершине иерархии; в разные эпохи их место занимали города-государства, импе-

ности задают условия взаимодействия, «поощряя развитие новых неписаных правил или активно разрушая те, которые их не устраивают»[37]. С этим мнением соглашается Р. Кейган, утверждая, что «государства столь же сильны, как и прежде, и такими же мощными остаются их националистические амбиции и позывы, равно как и соперничество между государствами, которое определяло ход истории»[38].

Утверждение К. Уолтца о неизменности «конечных следствий» международных отношений исключает саму возможность пристальнее взглянуть на процессы, развивающиеся внутри государства, ибо, по мнению автора, даже изучив его «нутро», понять мировую политику невозможно. Это утверждение основывается на уверенности в неизменности принципа иерархичности государства и его потенциала даже при условии объединения с другими государствами. Это отчетливо проявляется в трактовке причин послевоенной интеграции в Европе: «Появление русской и американской сверхдержав создало предпосылки для более широкого диапазона и эффективного взаимодействия между государствами Западной Европы, ставшими потребителями безопасности… Эти новые условия позволили «усовершенствовать (upgrade) общий интерес», предполагающий, что все должны действовать сообща для улучшения положения каждого вместо того, чтобы одержимо спорить о точном распределении выгод»[39].

Полагая, что суверенитет не несет самостоятельной, абсолютной ценности, а всего лишь является атрибутом государства, неореалисты закономерным образом считают угрозы суверенитету вторичным явлением в сравнении с опасностями, грозящими государству. Главная из них — глубинные перемены в структуре международных отношений, обусловленные усилением конкурирующих центров силы и созданием международных институтов, ограничивающих возможности власти. К. Уолтц считал, что оба эти сценария имеют минимальные шансы воплотиться в реальности, поскольку любые попытки более сильного игрока на-

---

рии или народы (Ibid., p. 91). Схожего мнения придерживается М. ван Кревельд, который отмечает, что «государство […] — сравнительно недавнее изобретение», и ему предшествовали догосударственные политические сообщества, которые он подразделяет на четыре типа: племена без вождя, «вождистские» племена (княжества), города-государства и империи (см.: *van Creveld M.* The Rise and Decline of the State. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 1, 2).

[37] См.: *Waltz K.* Theory of International Politics. — Boston: McGraw-Hill, 1979. P. 89.

[38] *Kagan R.* End of Dreams, Return of History / M.P. Leffler, J.W. Legro (eds.) // To Lead the World. American Strategy after the Bush Doctrine. — Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 36.

[39] Ibid., p. 59.

вязать новые правила игры в итоге спровоцируют ответную реакцию и вернут систему к равновесию. Впрочем, упрочение американской гегемонии после распада советского блока поколебало тезис неореалистов о внутренней устойчивости мировой системы и ее склонности к равновесию. Однако вернуть баланс системе, по их мнению, в любом случае способно лишь усиление отдельных государств, но никак не укрепление международных институтов. Ф. Фукуяма утверждает, что «наличествующие международные институты — важное средство упрощения коллективных действий различных стран, но на нынешнем этапе истории они неэффективны и слабы для того, чтобы обеспечить на глобальном уровне аналог тех общественных благ, которые на уровне национальном обеспечивают правительства»[40]. Схожего мнения придерживается и М. Уолцер: «Глобальные организации слабы; принятие в них решений упорядочено и неспешно; имеющиеся в их распоряжении средства принуждения сложно приводятся в действие и в лучшем случае имеют ограниченный эффект»[41].

В неореалистической парадигме национальное государство остается доминирующей формой политической организации и твердо сохраняет статус главного игрока на международной арене. Ее сторонники полагают, что альтернативных государству политических общностей, способных более эффективно создавать значимые общественные блага и выполнять важные социальные функции, сегодня не существует. Одновременно с этим они признают в международных режимах потенциальную угрозу государственному суверенитету, но только в том случае, когда эти режимы располагают действенными механизмами принуждения национальных государств к соблюдению строгих правил или норм. Наконец, неореализм в силу государствоцентричности не в состоянии объяснить структурные изменения в международных отношениях, связанные с появлением новых негосударственных политических общностей.

«Жить в обществе и быть свободным от общества нельзя» (неолиберализм)

Первой концептуальной альтернативой неореализму стал неолиберализм, изложенный в виде системной теории Р. Кохейном в 1984 г.[42] Две эти школы сходятся в том, что главные международные акторы — госу-

---

[40] *Fukuyama F.* Soft Talk, Big Stick / M.P. Leffler, J.W. Legro (eds.) // To Lead the World. American Strategy after the Bush Doctrine. P. 204.

[41] *Walzer M.* Arguing about War. — New Haven (Ct.): Yale University Press, 2004. P. 179.

[42] См.: *Keohane R.* After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton (NJ). — Oxford: Princeton University Press, 1984.

дарства — свободны от влияния системы и руководствуются во внешней политике исключительно собственными интересами или стремлением к максимизации силы и влияния. При этом, однако, неолибералы считают, что международная анархия, естественным образом выходящая на поверхность в виде конфликтов интересов и геополитического соперничества, может быть эффективно демпфирована международными институтами.

Эту мысль развил один из наиболее ярких представителей старшего поколения неолибералов — Р. Кохейн, наставник целой плеяды американских международников — Д. Филпотта, Ф. Закарии, Э. Моравчика. В своих трудах этот воспитанник неореалистов попытался смягчить традиционные подходы и инкорпорировал в концепцию ряд черт других теорий, в частности «английской школы» международных отношений. За два десятилетия он проделал путь от обоснования значимости взаимозависимости (которую неореалисты традиционно игнорировали), позже получившей название «глобализация», через выработку «системных теорий, способных детально разграничить предметные области, определить место [международных] институтов, лучше объяснить перемены»[43], к созданию теорий институционального, а позже глобального управления, которые могли бы объяснить современные реалии мировой политики.

В отличие от неореалистов Р. Кохейн не считает суверенитет статичным и неделимым. В эпоху нарастающей взаимозависимости суверенное государство постепенно утрачивает монополию не только на поддержание и содержание отношений с внешним миром, но и на контроль за процессами, происходящими внутри него: конкуренцию здесь составляют прежде всего транснациональные корпорации, определяющие экономическое благополучие целых регионов, направление и объем инвестиций, а порой даже и результаты выборов[44]. В логике автора именно глобализация ответственна за ослабление национального государства и несет главную угрозу незыблемости концепции суверенитета — а саму эту концепцию он считает крайне важной, полагая, что «возможности осмысления современных международных тенденций — глобализации, окончания «холодной войны», неясных перспектив нового мирового порядка — серьезно расширятся, если мы поймем природу суверенитета»[45]. Последний выступает в его теории главным институтом, позволяющим преодолеть ситуацию, при которой эгоистичные государства сосуще-

---

[43] См.: *Keohane R.* After Hegemony. P. 197.

[44] См. подр.: Ibid., p. 74.

[45] Ibid., p. 65.

ствуют в атмосфере глобального безвластия и обречены воевать друг с другом за власть и могущество. В прошлом, в период конфликтов между отцами церкви и монархами, государями и их подданными, доктрина суверенитета сыграла заведомо позитивную роль, утвердив право суверена на всю полноту власти в границах государства и его независимость от других суверенов. Суверенитет стал механизмом, если не упорядочившим отношения между отдельными государствами, то, по крайней мере, обуздавшим международную анархию. В этот период традиционная концепция суверенитета выступила мощным организующим фактором в международных отношениях, но в новой ситуации она не способна удовлетворить требованиям и запросам суверенных стран. По мере укрепления взаимных связей государствам требуются новые формы отношений, которые классический суверенитет, ориентированный на низкий уровень взаимозависимости, обеспечить не может. Иными словами, Р. Кохейн полагает, что эволюция суверенитета обусловлена естественным развитием процесса взаимозависимости в мире, и сегодня «суверенитет — это в меньшей мере территориально определяемая “рамка” и в большей мере инструмент торга в политике, характеризующейся комплексными сетями международных взаимодействий»[46]. Эта мысль прослеживается и в работе другого известного представителя неолиберального лагеря — Ф. Закарии. В своей книге «Будущее свободы», размышляя о возможности государств эффективно противостоять современным угрозам — терроризму, экономическим дисбалансам глобализации, меняющимся демографическим трендам, он высказывает предположение, что решением могло бы стать делегирование полномочий, то есть стратегия, позволяющая выводить принятие решений в рамках одного спектра полномочий из границ политического поля в пространство, свободное от давления политических групп[47].

Эта идея открывает широкие горизонты в контексте интеграционного процесса, наблюдаемого в границах современной Европы. Р. Кохейн считает, что в Европейском Союзе складывается новая форма суверенитета. В результате «“стягивания” и разделения суверенитета» властные полномочия государств сокращаются. Отличие нового европейского суверенитета от классического видится ему в том, что страны-члены ЕС принимают решения в рамках жесткого институционального контекста и одновременно действуют в поле европейского права — особого правового режима, отличающего европейскую интеграцию от иных форм

---

[46] *Keohane R.* After Hegemony. P. 74.

[47] См.: *Закария Ф.* Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами. — М.: Ладомир, 2004. С. 271, 272.

международного сотрудничества. «Хотя национальные правительства и доминируют в процессе принятия решений в Европе, — пишет ученый, — они оперируют в институциональном контексте, предполагающем «сложение» и объединение суверенитета, имея дело с Комиссией, обладающей определенным уровнем независимости… И хотя Европейский Союз ни в коей мере не является суверенным государством, тем не менее представляет собой невиданный гибрид, к которому неприменима традиционная концепция суверенитета»[48]. Ф. Закария считает, что делегирование полномочий неизбираемым институтам — таким как ВТО, независимые центральные банки, Европейская комиссия и т.д. — позволит решить центральную проблему демократических стран: обеспечить более эффективную работу государственной машины и одновременно придать этим институтам демократическую легитимность.

В неолиберальной парадигме государство в борьбе за сохранение контроля над внутриполитическими процессами и права определять глобальную повестку дня вступает в конкуренцию с новыми акторами, которые возникли в результате или в ответ на увеличение «плотности» взаимодействия в мировой политике. Р. Кохейн указывает на транснациональные корпорации, Ф. Закария отмечает других глобальных игроков (сетевые террористические организации, транснациональные неправительственные объединения). Неолибералы убеждены, что в данный исторический период государство сохраняет доминирующую роль в принятии ключевых для внутренней и внешней политики решений, а суверенитет не имеет функциональных альтернатив, но в то же время они выступают одними из наиболее последовательных адептов многосторонней дипломатии, которая может открыть пути для эффективной борьбы с издержками глобализации — терроризмом, распространением ядерного оружия, экономическими кризисами.

К неолибералам примыкает довольно аморфная группа институционалистов, к которой в той или иной степени можно отнести представителей многих школ: от неореалистов до утопистов. Институционалисты убеждены, что центр принятия решений постепенно смещается в сторону международных институтов нового типа, включающих в себя разнородных участников: как отдельные государства, так и иных формальных и неформальных акторов — таких, как группы интересов и влияния.

Один из лидеров этого направления С. Краснер относится к числу последовательных и непримиримых обличителей существующей системы международных отношений. Она, на его взгляд, пропитана ложью и

---

[48] *Keohane R.* After Hegemony. P. 72, 73.

двуличием. В своей книге «Суверенитет: организованное лицемерие» он так поясняет свою точку зрения: «Разнообразные внешние факторы, влиявшие на национальные власти, привели к растущему несоответствию норм суверенитета реальной практике. Речи и действия утратили связь между собой. Вожди государств могут постоянно подчеркивать приверженность принципу невмешательства, не оставляя попыток изменять внутренние установления соседних стран под «прикрытием» заботы о правах человека или противодействия глобальному капиталу»[49]. Нарушение принципов предоставления статуса государства автономным самоуправляемым территориальным образованиям и невмешательства в их внутренние дела может принимать четыре формы: конвенций, контрактов, принуждения и навязывания. При этом все они, по мнению С. Краснера, нарушают целостность «вестфальской модели»: «Руководители государств как бы приглашают к компромиссам по поводу своей самостоятельности, присоединяясь к конвенциям или подписывая договоры, в то же время вмешиваясь во внутренние дела других стран, действуя принуждением и навязывая [собственные нормы]… В той или иной мере многосторонние договоры могут противоречить вестфальским принципам, поскольку подрывают самостоятельность государства: конвенции как бы предлагают внешним акторам обрести некое влияние на национальные структуры власти, хотя и не обязательно его предполагают»[50].

Сам исследователь твердо стоит на позиции, зафиксированной в п. 4 ст. 2 Устава ООН — о недопустимости применения силы или угрозы такового против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства. Вместе с тем он признает, что появление двух доктрин — прав меньшинств и прав человека — пробили зияющую брешь в «броне» суверенитета, установив общие стандарты и нормы для всех народов вне зависимости от форм их политической самоорганизации. Стремясь доказать, что «характеристики, обычно ассоциируемые с суверенитетом — территория, независимость, признание и контроль — не обеспечивают четкого описания практик, имеющих место во многих общностях, которые традиционно считаются суверенными государствами»[51], автор фактически признает, что суверенитет утратил самостоятельное значение и превратился в инструментальную ценность. Инструментализация суверенитета в данном случае означает не столько его перевод в «подчинение» правам человека и меньшинств,

---

[49] *Krasner S.* Sovereignty: An Organized Hypocrisy, Princeton (NJ). — Oxford: Princeton University Press, 1999. P. 8.

[50] Ibid., p. 25.

[51] Ibid., p. 15б, 16.

сколько манипулирование связанными с ним международными инструментами — например, международным признанием или угрозой гуманитарной интервенции — для достижения практических целей и интересов государств. Но тогда почему не предположить, что среди интересов, ради которых государства готовы манипулировать суверенитетом, могут оказаться и права человека?

Принуждение, расчет и вера
(Социальный конструктивизм и «английская школа» международных отношений)

К школе неореализма примыкает другое направление в международных отношениях — социальный конструктивизм, также выросший из критического осмысления постулатов неореалистической школы. В этой сравнительно недавней научной традиции сегодня работает целый ряд политологов и правоведов — А. Вендт, Дж. Ругги, М. Финнемор, а также группа исследователей, которые выделились в особое течение социального конструктивизма, получившее название «английской школы» (the English School) международных отношений: Б. Бузан, О. Вэвер, Р. Джексон, А. Линклейтер и ряд других. Некоторые акценты их воззрений различаются, но все они придерживаются мнения о том, что и неореалисты, и неолибералы игнорируют социальную составляющую международных отношений, выражающуюся в воздействии, которое межгосударственная система оказывает на идентичность и позиционирование своей базовой единицы — государства.

Дж. Ругги, эволюционировавший от неореализма к социальному конструктивизму, в своей заочной полемике с К. Уолтцем первым указал на то, что «в модели Уолтца теряется не только измерение перемен, но и их причины»[52]. Хотя гипотеза Дж. Ругги о том, что лишь объединенная Европа, располагающая политической силой и военной мощью, сможет положить конец биполярности, не подтвердилось, его предложение учитывать при анализе изменений международной системы не только число сверхдержав, но и фактор «динамической плотности» (dynamic density), подразумевающей учет количества, скорости и многообразия взаимодействий, происходящих в рамках самого общества, представляется обоснованным.

Дж. Ругги видит уязвимость позиции К. Уолтца в том, что описываемая им структура международных отношений бесплодна, непроизво-

---

[52] *Ruggie J.-G.* Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis / R. Keohane (ed.) // Neorealism and Its Critics. — N-Y: Columbia University Press, 1986. P. 142.

дительна и нетрансформируема. Это является естественным итогом отказа неореалистов от анализа процессов, разворачивающихся внутри обществ, хотя именно они являются главным фактором эволюции любой системы. По мнению исследователя, К. Уолтц в построении своей концепции не учел историческое измерение суверенитета, которое выражается в том, что он, выступая «лекарством» против международной анархии, представляет собой форму легитимизации, свойственную отношениям внутри государства. Впрочем, тема трансформации и угроз суверенитету остается за скобками научных задач Дж. Рагги.

Другой видный представитель конструктивистского направления А. Вендт разграничивает два типа суверенитета — внутренний и внешний: под первым он в традиционном ключе понимает неоспоримую консолидированную власть в социуме, под внешним — отсутствие любой надстоящей внешней силы. Оригинальность его концепции состоит в том, что он предлагает рассматривать суверенитет не только как специфический атрибут отдельного государства, но и как ценностный политический институт (в этом он близок неолибералам), позволяющий государствам формировать в отношении друг друга квазилегитимные политические ожидания. «Современное межгосударственное соперничество, иными словами, — пишет он, — ограничено структурой признанных международными нормами суверенных прав, и в таком контексте основано на верховенстве закона»[53]. Суверенитет в результате видится как «несущая конструкция» современной политики, выполняющая функцию минимизации межгосударственного насилия. Такой эффект достигается, по мнению исследователя, благодаря тому, что культура уважения международного права на протяжении долгих столетий истории глубоко инкорпорировалась в национальную политику и приспособилась к задачам обеспечения национальных интересов государства.

А. Вендт считает, что среди возможных причин почти повсеместного соблюдения суверенитета принуждение не играет существенного значения, уступая соображениям собственной выгоды и законопослушности перед лицом легитимных (или, точнее, считаемых таковыми) требований. Иными словами, государства следуют международным нормам не столько по принуждению или из эгоистических соображений, сколько потому, что полагают самоограничение доминантной политической культурой. Впрочем, здесь возникает противоречие. А. Вендт утверждает, что принуждение к соблюдению суверенитета применяется лишь к тем государствам, которые стремятся изменить существующий баланс

---

[53] *Wendt A.* Social Theory of International Politics. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 281.

сил (что в практической политике тождественно агрессии или угрозе ее осуществления). В то же время известно, что в современных международных отношениях суверенитет государств чаще всего ограничивается не для нейтрализации актов агрессии с их стороны, а по иным причинам, не связанным с соблюдением тех самых суверенных норм. Так что же угрожает суверенитету?

Прямого ответа на этот вопрос А. Вендт не дает. Однако приближением к ответу можно счесть его утверждение о том, что «быть частью вестфальской культуры — не только вопрос существующей индивидуальности отдельного государства, но и подтверждение международными нормами внутренней структуры этой индивидуальности как ее самобытной формы»[54]. Это значит, что в политическую систему могут быть допущены лишь те акторы, которые соответствуют установленным критериям легитимности. В то же время автор признает, что сами эти критерии постоянно меняются — и эта мысль представляется крайне важной потому, что с ее помощью перебрасывается мост от суверенитета внешнего к внутреннему. Иными словами, пересмотр или расширение требований, предъявляемых международным сообществом к организации внутриполитического процесса, непосредственным образом отражается на способности государства сохранять свой суверенитет. Этот весьма провокационный вывод по сути выступает ключом к пониманию современных доктрин ограниченного суверенитета.

«Английская школа» международных отношений, связанная с именами ее основоположников — Э. Карра, М. Уайта, Х. Булла и более поздних авторов, таких как Б. Бузан, О. Вэвер и Р. Джексон, сформировала свое отношение к проблеме суверенитета, основываясь на ключевой для ее развития концепции международного сообщества (international society). Концепция международного сообщества — лишь один из элементов «триады» «английской школы», занимающий срединное положение между концепцией международной системы (international system) и концепцией мирового сообщества (world society), первая из которых представляет собой сжатую и концентрированную доктрину неореализма, а вторая отражает принципы нормативной политической доктрины идеализма.

Особенность «английской школы» связана с тем, что она более созвучна европейскому подходу, чем американскому: ее представители стремятся не столько объяснить мир и предложить пути преодоления практических трудностей, сколько систематизировать явления, структурировать проблемы, разработать концепции, предложить четкие терми-

---

[54] *Wendt A.* Social Theory of International Politics. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 293.

ны. Последователи М. Уайта и Х. Булла видят международные отношения в ином, чем неореалисты, измерении — точнее, измерениях. Триада международных отношений в традиции «английской школы» раскладывается на несколько матриц — в зависимости от политических традиций (гоббсианизм, гроцианизм и кантианство); основных акторов (государства и негосударственные акторы); социальной структуры (межгосударственное, транснациональное или межличностное взаимодействие).

В своем отношении к роли государства «английская школа» остается весьма близкой доктрине неореализма, опираясь на онтологию государства, а не индивида. Это означает, что наименьшей самостоятельной единицей исследования остается классическое государство, характеризующееся суверенитетом и территориальностью. Как признает один из ярких представителей «английской школы» Р. Джексон, «мы по-прежнему осмысливаем международные отношения и судим о них, используя концепции и терминологию государственности и государственного управления, созданные триста-четыреста лет назад, и мы вынуждены поступать так, потому что иные подходы крайне затруднительны»[55]. О позиции «английской школы» относительно возможных конкурентов государства можно также судить по следующему отрывку из книги Б. Бузана: «Проблема, повторю вслед за Э. Карром, — в том, что мировое сообщество индивидов, наделенных правами, как мы их понимаем, существует лишь в идеале, но не в реальности. Большинство доказательств апеллируют не более, чем к здравому смыслу: для чего существуют государства, если не для нужд собственных граждан?.. Возникает противоречие между, с одной стороны, несовершенством государства, которое, однако, способно обеспечить порядок в мире, и возможным лучшим миром, который только предстоит создать»[56]. Скептицизм в отношении мирового сообщества не означает, что государство не имеет конкурентов — просто приверженцы «английской школы» не мыслят в категориях противопоставления и соперничества, а это значит, что три матрицы могут сосуществовать. Как пишет Б. Бузан, «практически любая мыслимая социальная структура будет скрепляться в определенном сочетании принуждением, расчетом и верой»[57]. В этой схеме принуждение олицетворяют государства, экономическую целесообразность — крупные корпорации, а убеждения и ценности — граждане.

---

[55] *Jackson R.* Classical and Modern Thought on International Relations. — N-Y: Palgrave Macmillan, 2005. P. 12.

[56] *Buzan B.* From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation. — Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 36.

[57] Ibid., p. 130.

В рамках «английской школы» центральное положение суверенитета закреплено с помощью концепции первичных институтов (primary institution), которые представляют собой исторически сложившиеся международные практики, устанавливающие модели легитимного поведения на международной арене. Для большинства представителей этого направления, за исключением Х. Булла, суверенитет наряду с государством, международным правом, дипломатией и войной является одним из таких первичных институтов.

К. Холсти объяснил значимость метода первичных институтов для «английской школы» тем, что эти институты используются в качестве точек отсчета для мониторинга важных перемен в международных системах[58]. Постепенное обновление состава первичных институтов является важным свидетельством изменений критериев легитимности поведения суверенных государств, а «трения» между первичными институтами рассматриваются как движущая сила эволюции международного сообщества. Суверенитет удерживает статус краеугольного первичного института в работах большинства современных представителей «английской школы»; его особое положение «первого среди равных» обусловлено тем, что он служит ключом к другим первичным институтам и принципам — территориальной целостности, международному праву, невмешательству. Однако гармония этой связки нарушается новыми институтами — такими как свобода торговли, равенство народов, право на самоуправление. Новые первичные институты вступают в противоречие с образующими ядро «вестфальской системы». Дж. Мэйал убедительно показывает, что признание прав человека ведет к обесценению международного права, не предполагающего законных возможностей для вмешательства в дела государства на гуманитарных основаниях[59]. Р. Джексон отмечает, что универсализация права наций на самоопределение подрывает принцип территориальной целостности и суверенного равенства государств. Относительно недавно созданные международные структуры — ВТО, Совет Европы, Комиссия ООН по правам человека — воплощающие и охраняющие новые первичные принципы международной системы, ставят под сомнение территориальную целостность государства, право народа на свободный выбор формы политического правления (в ситуации, если имеет место, скажем, нарушение прав человека) и принцип невмешательства. Иными словами, под ударом оказывается суверенитет и весь комплекс смежных с ним принципов и норм. Но при-

---

[58] См. подр.: *Holsti K.* The Institutions of International politics: Continuity, Change, and Transformation (paper presented at the ISA Convention. — New Orleans, March 2002, 62 pp).

[59] См.: *Mayall J.*World Politics: Progress and Its Limits. — Cambridge: Polity, 2000.

сущая «английской школе» склонность к поиску порядка и к гармонизации отношений и сил в международной политике обусловливает неожиданное, неконфликтное видение взаимодействия между первичными институтами. Если для неореалистов права человека являются одним из инструментов влияния государства на события международной жизни и поведение других государств в своих собственных интересах, а не в интересах универсалистской философии[60], то сторонники «английской школы» рассматривают развитие прав человека как удобную возможность для внедрения в обществе космополитического сознания, которое поддержало бы солидаристскую межгосударственную повестку дня[61]. Это своего рода новое, гуманистическое «издание» хорошо знакомого россиянам лозунга «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!»

В социально-конструктивистской парадигме исследователи принимают за наименьшую структурную единицу системы суверенное государство. Обладающее суверенитетом и территориальностью, оно является главным игроком на мировой арене, но в то же время плотно встроено в социальную ткань международных отношений, оказывая влияние на конфигурацию миросистемы, но и одновременно испытывая ее влияние на себе. Конструктивисты делают первый шаг в направлении ревизии традиционной концепции, считая, что принцип суверенитета не является безусловным и в современной ситуации его целесообразно «подчинить» гуманистическим и космополитическим задачам, целям построения единого глобального сообщества.

Государство на цепи (универсализм)

«Нейтральности» неореализма и «английской школы» противостоят сторонники ценностного подхода. Их — за критику доминирующих принципов международных отношений — называют идеалистами, утопистами или же универсалистами. Ряды представителей этого научного направления множатся начиная с конца «холодной войны», когда снова забрезжила надежда на воцарение бесконфликтного и объединенного общими ценностями мира. Этот интеллектуальный лагерь на удивление интернационален. Среди наиболее ярких его представителей — аргентинский правовед-международник Ф. Тесон, тяготеющие к солидаристской традиции представители «английской школы» — Э. Линклейтер, Т. Данн и Н. Вилер, основоположник коммунитаристского движения американец А. Этциони и его итальянский единомышленник Д. Арки-

---

[60] См.: *Goldsmith J., Posner E.* The Limits of International Law. — N-Y, Oxford: Oxford University Press, 2005. P. 107.

[61] См. подр.: *Buzan B.* From International to World Society. P. 197.

буджи, канадский политический философ М.Игнатьев, австралийский политолог, основатель философии потенциализма Л. Стори и целый ряд менее известных исследователей.

Свободный человек, не скрывающий своей этнической или культурной принадлежности, наделенный фундаментальными и неоспоримыми правами, без принуждения избирающий власть, способный противостоять диктатуре, помещается универсалистами в центр системы международных отношений. В этой картине мира государства слабеют под давлением умножающихся политических, культурных, экономических и коммуникационных связей. Они теряют монополию на идентичность человека и вынуждены противостоять стремлению общества вмешиваться в процессы управления, требовать от власти прозрачности и все больших гражданских прав и свобод. Как пишет Э. Линклейтер, «становление транснационального общества создало условия, в которых индивиды могут преодолеть традиции отчужденности от иных народов и научиться ассоциироваться с ними на более гуманистических основаниях»[62].

Несмотря на остроту внутренних и внешних угроз — распад слабых или несостоявшихся государств на квазифеодальные княжества под руководством полевых командиров, терроризм, сектантство, распространение оружия массового поражения и т.д. — универсалисты считают соблюдение прав человека главной задачей и обязанностью государства. Кредо универсализма довольно точно отражает лаконичное определение Т. Данна, который называет государство институтом, «существующим лишь для обеспечения благополучия и безопасности собственных граждан»[63].

Для универсалистов суверенитет не является ни самоценностью, ни самостоятельным нравственным принципом. Они считают возможным и допустимым рассматривать его как инструмент, позволяющий лучше обеспечивать права человека. Но в то же время государство несет в себе и скрытую угрозу для прав и свобод человека, а это означает, что «левиафан» должен находится под неусыпным контролем. Универсалисты полагают, что государство должно иметь право пользоваться возможностями, проистекающими из его суверенитета — но лишь при условии их политической легитимности, которая опять-та-

---

[62] *Linklater A.* The Transformation of Political Community Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era. — Columbia (SC): University of South Carolina Press, 1998. P. 4.

[63] *Dunne T.* International Society (unpublished paper), 1995. P. 7; цит. по: *Buzan B.* From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation. — Cambridge: Cambridge University Press, 2004. P. 94.

ки складывается из безусловного соблюдения прав и свобод человека и уважения законных прав меньшинств, включая и право народов на самоопределение.

Ф. Тесон считает, что легитимность проистекает из существующих в обществе двух форм солидарности: вертикального и горизонтального общественных договоров. Первый складывается на основе отношений между гражданами и органами власти, обязанными соблюдать права человека. Под вторым понимается преобладание таких законов, которые обеспечивают равенство всех граждан. Таким образом суверенитет, производный от легитимности, обретает неприкосновенность и незыблемость лишь при условии, что государство ставит во главу угла вполне конкретные права и свободы человека[64]. Проблема легитимности является ключевой и для Л. Стори. В его представлении это свойство может быть признано только за той политической общностью, которая проводит политику, обеспечивающую всем людям равные возможности для достижения целей человеческого развития. Точнее сказать, легитимная политическая система должна соответствовать двум условиям: «реализовывать политику, которая могла бы считаться обеспечивающей человеческое развитие или хотя бы не препятствующей ему, и делать это в условиях политического равенства, уважающего наши общие человеческие черты»[65]. Согласно Д. Аркибуджи, сегодня государства настолько плотно связаны между собой, что любое политическое сообщество как любое звено цепи реагирует на все внешние политические колебания и само влияет на своих соседей. Он пишет: «Само понятие “суверенитет”, по крайней мере с нормативной точки зрения, представляется несовместимым как с идеей демократии, так и с более высоким, нежели отдельное национальное государство, уровнем легитимации»[66]. Исправить этот дисбаланс может лишь перевод международных отношений на рельсы демократии.

Другим условием, которое универсалисты «предъявляют» к суверенитету, универсалисты считают право народов на самоопределение. Этот принцип, превратившийся в норму международного права в 1960-х гг. в ходе завоевания независимости бывшими европейскими колониями, рассматривается ими как проявление борьбы за права человека. Э. Линклейтер полагает, что в тех обществах, где процесс глобализации не при-

---

[64] *Tesón F.* A Philosophy of International Law. — Boulder (CO): Westview Press, 1998. P. 58.

[65] *Storey L.* Humanity or Sovereignty. A Political Roadmap for the 21st Century. — N-Y: Peter Lang, 2006. P. 102, 103.

[66] *Archibugi D.* The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy. — Princeton (NJ), Oxford: Princeton University Press, 2008. P. 98.

вел к совмещению политических и культурных границ (т.е. в империях — бывших и нынешних), политическое пробуждение национальных меньшинств, освобождающихся от опеки суверенных государств, превращается в значимый фактор позитивных перемен[67].

Впрочем, право на самоопределение универсалисты признают и приемлют лишь на том условии, если оно подчинено логике соблюдения прав человека. В истории примерами законного и безукоризненного с точки зрения прав человека идеалисты считают распад Чехословакии в 1993 г. и отделение Черногории от Сербии в 2006 г.

Однако совместить право на самоопределение с правами человека трудно и в теории, и на практике. Если право на самоопределение — право группы и может быть использовано лишь коллективно, то права человека — индивидуальны. Зачастую случается так, что право на самоопределение монополизируется группой или сообществом, точнее теми, кто претендует на представление их интересов, и приобретает доминирующее над правами человека положение. Между правами группы и правами человека противоречия возникают столь часто и характеризуются такой остротой, что в научном сообществе сформировалось устойчивое представление о том, что предоставление преференций или дополнительных прав группам ведет к углублению социальной разобщенности и, в конечном итоге, к ущемлению прав человека[68]. Ф. Тесон также строго разграничивает эти два типа прав, полагая, что «права групп — не более чем значимые формы социальной политики, которые время от времени превалируют над индивидуальными правами»[69]. Исследователь предлагает избежать ловушки мультикультурализма посредством несложного теста: для него право наций на самоопределение является обоснованным, если с его помощью представляется возможным защитить права отдельного человека, в особенности, когда они попираются многонациональным или поликонфессиональным государством. При этом стремление народов к самоопределению должно опираться на веские основания — такие как нарушение прав людей, принадлежащих к национальному меньшинству, или ущемление их свобод, которые могут быть реализованы только в коллективе (таких, например, как свобода го-

---

[67] *Linklater A.* The Transformation of Political Community Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era. — Columbia(SC): University of South Carolina Press, 1998. P. 26.

[68] См., напр.: *Barry B.* Culture and Equality. An Egalitarian Critique of Multiculturalism, Cambridge (Ma). — London: Harvard University Press, 2001; *Benhabib S.* The Claims of Culture. Equality and Diversity in the Global Era. — Princeton (NJ), Oxford: Princeton University Press, 2002.

[69] *Tesón F.* A Philosophy of International Law. P. 137.

ворить на родном языке)[70]. Д. Аркибуджи замечает, что реализация прав национальных меньшинств на самоопределение лишь в редких случаях приводит к комплексному решению проблемы нарушения прав и свобод человека, поскольку превратности политики нередко превращают этническое меньшинство, обретшее самостоятельность, в национальное большинство — не слишком толерантное и уважительное к остальным этническим группам. Пример Косово наглядно демонстрирует, как стремительно национальное меньшинство, превратившееся в большинство при обретении полной независимости, проникается нетерпимостью к представителям других этносов и народов, оказавшихся на его территории. Исследователь предлагает решать эту проблему ни много ни мало через построение космополитического миропорядка, где нормы каждого сообщества людей были бы совместимы с нормами других сообществ, а международное сообщество играло роль арбитра при пересмотре границ и гаранта соблюдения индивидуальных и коллективных прав, «вместо того, чтобы постфактум признавать то, что уже стало реальностью вследствие войн и насилия»[71].

Очевидно, что немногие общности в современной политической системе соответствуют жестким критериям универсалистов. По этой причине Ф. Тесон бескомпромисен в своем утверждении о том, что «традиционное международное право утверждает тиранию, давая карт-бланш всякому, кто желает пренебречь волей народа, захватить и удерживать власть грубой силой — что в текстах международных правовых документов деликатно именуется правом государства на свободный выбор политической системы»[72]. Он полагает, что существующая система международных отношений, включая международное право, глубоко безнравственна, поскольку «заточена» под интересы государства, которое она ставит выше индивидуальных прав и свобод. Ф. Тесон признает права человека единственным мерилом не только эффективности государства, но также его права на невмешательство со стороны других государств. Легитимное же государство в его представлении может использовать весь арсенал средств, включая военные, для того, чтобы защитить граждан нелегитимного государства от него самого[73].

---

[70] См. подр.: *Тесон Ф.* Гуманистическая утопия эпохи политического реализма // Свободная мысль. 2007. № 5. С. 49, 50.

[71] *Archibugi D.* The Global Commonwealth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy. — Princeton: Princeton University Press, 2008. P. 240.

[72] *Tesón F.* Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality. — Ardsley: Transnational Publishers, 2005. P. 182.

[73] См.: *Tesón F.* Humanitarian Intervention. P. 59.

Не менее резки высказывания Л. Стори: он отказывает в легитимности не только существующей международной системе, но и основным международным институтам, в частности ООН, на том основании, что они некритически принимают суверенитет в качестве абсолютной ценности и не ставят его признание за государством в зависимость от внутренней политики. В такой среде любая война служит прелюдией к следующей. По этой причине исследователь не признает за нелегитимными государствами права на самооборону до тех пор, пока обороняющееся государство не подтвердит свою легитимность. Необходимо отметить, что это мнение разделяют многие исследователи, которые работают в иных политологических традициях: к их числу относятся С. Краснер и ранее уже упоминавшийся Р. Джексон.

В универсалистской парадигме государству приходится сталкиваться с возрастающим давлением со стороны своих граждан и их объединений, требующих от верховной политической власти соблюдения прав и свобод человека. Универсалистская философия прав человека, которая в развитых странах постепенно встраивается в матрицу международных отношений, все чаще выступает своего рода ограничителем всевластия государства. Универсалисты выделяют два критерия легитимности политической общности, дающие государству право на иммунитет от внешнего вмешательства: это соблюдение прав и свобод человека, а также миролюбивая и уважительная политика в отношении национальных меньшинств.

***

Современные международные отношения стоят на фундаменте концепции суверенитета. На протяжении без малого четырех веков она задавала вектор развития международной системы. Однако за последние пятьдесят с небольшим лет отношение к суверенитету менялось, и не единожды. Если еще в начале XX века суверенитет воспринимался как исключительное право, круг обладателей которого был ограничен «цивилизованными» странами, то спустя полвека практически весь мир был разделен на государства, каждому из которых, независимо от условий и характера его возникновения, приписывались суверенные права. Каким образом освободившиеся народы, многие из которых не имели опыта самоуправления, могли стать полностью суверенными и как они были способны обеспечивать своим гражданам весь объем социальных благ — эти вопросы не ставились ни идеологами движений за национальную независимость, ни теми, кто формировал контуры международной системы. Дело в том, что после окончания Второй мировой войны суверенитет был возведен в ранг абсолютной ценности. Это произош-

ло в обстановке «холодной войны», когда каждая из противоборствующих сверхдержав пыталась консолидировать свою сферу влияния, что могло быть реализовано только в рамках системы государств. Суверенитет в таких условиях рассматривался как естественное и необходимое свойство государства, вне зависимости от его состоятельности, способности обеспечивать интересы собственного населения и форм участия в глобальной политике.

Распах двухполюсной системы перевернул многие из доминировавших ранее представлений, в том числе и о суверенитете. С одной стороны, важнейшей причиной меняющегося отношения к суверенитету стало переосмысление концепции легитимности. В те времена, когда понятие суверенитета еще только завоевывало широкое признание, целью миросистемы была защита одних государств от агрессии других. Никого не интересовал вопрос о том, законно ли властвует суверен и как он управляет контролируемой им территорией. По мере того, как права и свободы человека отвоевывали себе политическое «пространство», вопрос об обусловленности суверенитета «достойным» поведением власти стал возникать все чаще. С другой стороны, «вестфальский суверенитет» в ситуации постбиполярной хаотизации утратил стержневую роль в международных отношениях: он оказался неспособен ни предотвратить внутренние конфликты, ни удержать их от распространения на прилегающие страны. Как следствие, в последние десятилетия мы наблюдаем рост неспровоцированного насилия, проистекающего не из международных, а внутриполитических конфликтов. Нередко именно эти акты насилия оказываются главной угрозой региональной стабильности и безопасности, а их последствия ощущаются далеко за пределами тех территорий, на которых они совершаются.

Разумеется, все эти обстоятельства не могут заставить мир отказаться от суверенитета или пересмотреть подход к международной системе как к сообществу суверенных государств. Но классическая концепция суверенитета, продолжающая оставаться императивом в поведении большинства государств, на теоретическом уровне давно уже не выглядит бесспорной. Практически все научные школы так или иначе пересматривают суверенитет.

Но что́ именно ограничивает свободу государства распоряжаться своим суверенитетом? Многосторонние соглашения в рамках международных организаций? Нарастающая и неконтролируемая глобализация? Гуманитарные интервенции? Об этом эксперты продолжают спорить. Обзору этих факторов, составляющих важнейшие вызовы суверенитету, посвящена следующая глава.

Глава 2
УГРОЗЫ СУВЕРЕНИТЕТУ: РЕАЛЬНЫЕ И МНИМЫЕ

Если свести воедино взгляды представителей основных школ международных отношений, получится, что суверенитету угрожают шесть существенных факторов. Это международное право; транснациональные корпорации; агрессия или вмешательство во внутренние дела государства извне; гуманитарные интервенции; наднациональные органы власти и обладающие правосубъектностью международные институты, а также меньшинства, претендующие на самоопределение. Каждой из этих угроз соответствуют свои формы ограничения суверенитета: международное право ограничивает его посредством конвенций, соглашений, эмбарго и санкций; глобализация угрожает ему через договоры и контракты; агрессия осуществляется посредством военного нападения и оккупации; вмешательство других государств во внутренние дела обретает вид санкций или навязывания политических решений; пренебрежение правами человека может вести к гуманитарной интервенции или операции по смене режима; интеграционные процессы воплощаются в создании особых правовых режимов и наднациональных органов власти, имеющих право законодательной инициативы. Для наглядности эти данные обобщены в Таблице 1. Все эти угрозы различаются по механизму действия и степени ограничения суверенных прав государств. Рассмотрим их в приведенном выше порядке.

Международное право

Вторая половина XX столетия была ознаменована динамичным развитием международных институтов и, как следствие, международного права, которое устанавливало стандарты поведения в сферах, прежде находившихся в исключительном ведении суверенных государств. Это особенно заметно на примере универсализации прав человека, а также правил и норм международной экономической деятельности, таких как свобода торговли или инвестиционно-финансовые режимы. С того момента, когда наметились эти перемены, и даже раньше, еще в межвоенный период, начали высказываться опасения относительно неконтролируемых и потенциально опасных последствий процесса естественного сжимания суверенных прав государств. К тому же периоду относятся первые попытки, предпринятые недовольными утратой полномочий государственными деятелями и юристами, оспорить обязательства, вытекающие из добровольно принятых государством соглашений. Этот спор отражает старинную,

зародившуюся одновременно с суверенитетом дилемму — волен ли суверен, обладающий верховной и абсолютной властью, ограничивать ее по своему усмотрению без ущерба своему суверенитету? Она ставилась еще Жаном Боденом, Эммрихом фон Ваттелем и Иммануилом Кантом.

Таблица

Научная школа	Факторы, предположительно ограничивающие суверенитет национального государства	Способы ограничения суверенитета
Неореализм	Сами национальные государства, стремящиеся: — достичь превосходства в военной силе над другими; — обеспечить политическое доминирование, посредством навязывания международных обязательств	Агрессия Классическое международное право: заключение международных договоров
Неолиберализм	Глобализация: нарастание взаимозависимости в экономике и в сфере безопасности	Вмешательство транснациональных игроков в процесс принятия решений на национальном уровне
Социальный конструктивизм, в т.ч. «английская школа»	Зависимость государства от конфигурации миросистемы: — пересмотр требований к организации внутриполитического процесса; — изменение основополагающих международных практик (первичных институтов)	Вмешательство в дела государства: гуманитарные интервенции и/или операции по смене режима
Институционализм	Создание наднациональных органов власти и обладающих правосубъектностью международных институтов: смещение центра принятия решений в направлении международных институтов	Наделение международных институтов механизмами принуждения к выполнению решений
Универсализм	Универсализация прав человека: — требования «включенности» в отношении национальных меньшинств; — рост правозащитного движения (индивидуальные и коллективные права)	Самоопределение народов

Традиция рассматривать суверенитет как право правителя, пользуясь изящным языком К. Шмитта, «устанавливать исключения и чрезвычайное положение»[74], возникла далеко не сразу. Трактовка суверенитета Ж. Боденом, первым его теоретиком, отвергала силовые источники власти и основывалась на тезисе о республиканской природе человеческого общежития: не случайно его новаторские размышления о суверенитете

[74] См.: *Schmitt C.* The Concept of the Political. — Chicago, London: University of Chicago Press, 1996. P. 5.

назывались трактатами о «республике», а главной задачей суверена считалось установление законов и контроль за их соблюдением[75]. В тексте «Шести трактатов о республике» автор подробно изучает вопрос о том, в какой степени суверен может, не жертвуя своим суверенитетом, вступать в договорные отношения с другими суверенами, а также деликатную проблему того, вправе ли он менять пределы раз установленных и согласованных с обществом суверенных полномочий.

Современное международное право допускает, что государство может добровольно взять на себя обязательства, которые приведут к ограничению его суверенитета. Основополагающий принцип международного права pacta sunt servanda (договоры должны соблюдаться) основывается на взаимном ожидании соблюдения договоренностей каждой из сторон, даже если одна из них приняла на себя невыгодные обязательства вследствие неблагоприятного стечения обстоятельств. Участие государства в международной жизни, в том числе посредством заключения договоров, которые могут включать в себя санкции и наказание за несоблюдение обязательств, не считается нарушением суверенитета в том числе и потому, что оно не нарушает других фундаментальных принципов международного права — в частности, принципа суверенного равенства государств. Все государства, гласит этот принцип, «чтобы быть равноправными, должны быть суверенными; чтобы оставаться суверенными, они должны быть равноправными»[76]. Поэтому в международных отношениях точка зрения, согласно которой обязательство государства следовать договоренностям не нарушает суверенитет, а выступает лишь формой его реализации, является общепринятой. Т. Хеллер и А. Софаер приводят любопытный исторический пример, отражающий интенсивность споров вокруг дилеммы под названием «волен ли суверен ограничить свой суверенитет». Впервые в международном праве этот вопрос был поднят сразу после создания Лиги Наций. Германия стремилась ограничить доступ ко всем своим судам, находящимся в международных водах, на том основании, что заключенный после Первой мировой войны договор, обязывавший ее обеспечить такой доступ, юридически ничтожен, поскольку является ограничением суверенитета — в частности, права государства соблюдать нейтралитет. Но Постоянная палата международныого правоудия указала: «Любой договор, создающий обязательство [действовать или не действовать определенным образом], накладывает ограничение на реализацию суверенных прав государства в том

---

[75] См.: *Bodin J.* The Six Books of the Commonwealth. Bk. 1. Ch. 10 (*Bodin J.* On Sovereignty. P. 55, 56).

[76] Международное право. — М.: Международные отношения, 2000. С. 67.

смысле, что от него требуется реализовывать их в определенном ключе. Но право входить в международные соглашения составляет признак государственного суверенитета»[77].

Таким образом, участие в международных соглашениях, ограничивая права государства или самого суверена, но не подвергая сомнению их суверенность, проистекает из неотчуждаемого свойства суверена ограничивать самого себя. Государство, представляющее народ-суверен, не может считаться ограниченным в своем суверенитете на том лишь основании, что оно берет на себя международные обязательства. Р. Джексон прямо утверждает: «Когда государства вступают в международные договоры, они не только не отказываются от своего суверенитета, но даже не ограничивают его. Напротив, они им пользуются. Международное право по определению не предполагает и не может предполагать отказа от суверенитета со стороны связанных им государств… Государственный суверенитет изначален, тогда как международные обязательства и ограничения суть продукт обстоятельств. Это настолько очевидно, что один из наиболее значимых принципов международного права гласит rebus sic stantius — договоры являются обязательными для соблюдения лишь до тех пор, пока породившие их обстоятельства остаются неизменными»[78]. Эта точка зрения, доведенная до логической крайности, ведет к абсолютизации суверенитета и отрицанию обязательного характера международных обязательств. Примером этой правовой «нигилистической» позиции выступает работа американских правоведов Дж. Голдсмита и Э. Познера, которые считают, что «международное право возникает из преследования государством своих национальных интересов на международной арене, … [и] в этом смысле оно […] не сдерживает интересы государства, а само является их порождением, […] не подталкивает государства к послушанию, противоречащему их целям, и пределы его влияния серьезно ограничены соотношением государственных интересов и распределением власти»[79].

Суверенитет государства защищен от международного права еще одним механизмом, а именно необходимостью инкорпорировать международные нормы в национальное законодательство. В международном праве соглашения заключаются правительствами и для правительств. Это означает, что международное публичное право в многообразии своих форм, выражающих юридические нормы, оставляет на усмотрение властей от-

---

[77] *Heller T., Sofaer A.* Sovereignty. The Practioners' Perspective / S.-G. Krasner (ed.) // Problematic Sovereignty. — N-Y: Columbia University Press, 2001. P. 31, 32.

[78] *Jackson R.* Classical and Modern Thought on International Relations. P. 107.

[79] *Goldsmith J., Posner E.* The Limits of International Law. P. 13.

дельных стран методы, которыми взятые обязательства будут инкорпорированы в национальное законодательство. Большинство стран придерживается принципа примата международного права. Конституция Российской Федерации гласит: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы; если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»[80]. Однако в большинстве случаев международно-правовые нормы становятся законами только при условии ратификации международного соглашения. Получается, что нормы международного права, прежде чем начать действовать, должны пройти через «чистилище» голосования в парламенте.

В Великобритании международный договор должен быть одобрен парламентом, если он влечет финансовые последствия (к примеру, договор о двойном налогообложении) или же касается политических вопросов и содержит письменное указание на необходимость ратификации. Хотя в международном праве преобладает мнение, что договоры требуют ратификации только если содержат в себе требование, обусловленное необходимостью менять законодательство или затрагивающее политический контекст[81], ратификация продолжает использоваться в качестве средства шантажа. Неслучайно Государственная Дума РФ ратифицировала Киотский протокол, который президент Б.Ельцин подписал еще в 1999 г., только спустя 7 лет — в обмен на ускорение переговоров по вступлению России в ВТО. Ряд важных международных конвенций и договоров до сих пор не ратифицирован, хотя выгоды от этого для большинства российских граждан выглядят очевидными. И не одна Россия пользуется этой уловкой. В 1999 г. произошел случай, продемонстрировавший всю ограниченность возможностей международного права. После полугода судебных разбирательств Апелляционным комитетом палаты лордов — на тот момент высшей судебной инстанцией Великобритании — лишила ныне покойного генерала А.Пиночета иммунитета и приговорила его к выдаче Испании по обвинению в нарушении Конвенции против пыток в период его президентства (несколько тысяч человек, в том числе и граждане Испании, были замучены и убиты в Чили в 1973—1983 гг.). Выпустить А.Пиночета на родину британскому правительству, долго препиравшемуся с прокурорами Бельгии и Испании, позволила «формальность»: Европейская Конвенция об экстрадиции 1957 г., на кото-

---

[80] Конституция РФ, ст. 15, п. 4.

[81] House of Commons Information Office, Factsheet P14 Procedure Series, Revised November 2006.

рую ссылались Испания и Бельгия, не была инкорпорирована в английское право (то есть не существовало Акта парламента о ее принятии). В британском суде ссылки на нее оказались несостоятельны[82]. Генерал Пиночет не слишком эффектно, зато эффективно избежал правосудия.

Споры между теми, кто считает, что договоры накладывают международные обязательства, и теми, кто полагает, что договоры заключаются исключительно в политических целях, периодически разгораются среди юристов как в США, так и в Европе. Часто указывается, что европейские государства, воспользовавшиеся своим суверенитетом входить в соглашения и подписывать договоры, ограничили свой суверенитет созданием надгосударственных органов власти.

Сегодня немногие ученые готовы согласиться, что участие в международных организациях ограничивает суверенитет государства. Наоборот, вступление в международные союзы или присоединение к межправительственным соглашениям повсеместно признается суверенным правом государства. Однако реализация этого суверенного права в ряде случаев ведет к ограничению суверенитета. Подавляющая часть межправительственных договоров, многосторонних конвенций и других форм межгосударственного сотрудничества содержит жестко очерченный круг требований, которые не могут быть изменены или расширены без согласия государства-участника. Никто не может заставить государство выполнять эти дополнительные обязательства или наказать за их нарушение. Реальную угрозу суверенитету представляет лишь такой международный договор, по которому государство передает право принимать обязательные к исполнению нормы наднациональным органам власти и соглашается на учреждение механизмов принуждения к соблюдению этих норм. Собственно говоря, именно с этого момента международно-правовые конструкции и начинают действовать в качестве реального ограничителя государственного суверенитета.

Вмешательство транснациональных игроков

Договоры, наряду с конвенциями и соглашениями, представляют собой одну из наиболее неагрессивных по отношению к суверенитету форм международных документов, которая, чтобы обрести силу обязательства, должна быть подтверждена государством путем инкорпорирования в национальное законодательство. Тем не менее, пространство международного права непрестанно расширяется, и сегодня все значимые аспекты международной жизни в разной степени регулируются междуна-

---

[82] См.: *Sands P.* Lawless World. America and the Making and Breaking of Global Rules. — London: Penguin, 2005. P. 42.

родными нормами. Этот процесс — одно из проявлений глобализации, которую некоторые исследователи рассматривают в качестве главной угрозы суверенитету. Подобное утверждение требует взвешенной оценки.

Прежде чем рассмотреть возможное влияние глобализации на суверенитет, необходимо определить, что есть глобализация. Д. Хелд дал ставшее одним из наиболее используемых в социальных науках определение глобализации как «исторического процесса, который трансформирует пространственную организацию социальных отношений и товарообмена и порождает трансконтинентальные или межрегиональные сети взаимодействия и использования власти»[83]. В научной литературе сформировался консенсус относительно того, что глобализация должна рассматриваться не как событие или явление, а как процесс, который не имеет конечной четко заданной цели. Отсутствие или преодоление границ — сухопутных и воздушных, идеологических и культурных, политических и экономических — определяющая черта глобализации. Любая деятельность, выходящая за рамки одного сообщества, одной страны, встраивается звеном в цепь глобализации. От этой исходной точки исследователи глобализации расходятся в разные стороны. Экономисты трактуют глобализацию как процесс, в ходе которого экономическое взаимодействие разных регионов, государств и компаний становится более интенсивным[84]. В процессе глобализации мировая экономика меняет свое качество, превращаясь из совокупности национальных экономик в единое глобальное хозяйство. Экономическая глобализация оценивается масштабами международной торговли, интенсивностью перетока капиталов, размером прямых иностранных инвестиций, объемом выпуска имеющих международное обращение финансовых инструментов. Как справедливо отмечал Д. Белл, глобальное хозяйство — «это не расширившаяся до планетарных масштабов международная экономика», а экономика, регулируемая процессами, делающими любую значимую тенденцию неизбежно влияющей на все страны и тренды[85]. Сегодня за пределами национальных границ продаются товары, составляющие 24% глобального валового продукта, около 20% инвестиций направляются за

---

[83] *Held D., McGrew A.* Introduction / D. Held, A. McGrew (eds.) // Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance. — Cambridge: Polity Press, 2002. P. 11.

[84] См., напр.: *Gilpin R., Gilpin J.* Global Political Economy: Understanding the International Economic Order. — Princeton (NJ), Oxford: Princeton University Press, 2001; *Stiglitz J.* Globalization and Its Discontents. — N-Y, London: W.W. Norton & Co., 2002; *Legrain P.* Open World: The Truth About Globalisation. — London: Abacus, 2002; *Wolf M.* Why Globalization Works, New Haven (Ct). — London: Yale University Press, 2004, и др.

[85] *Белл Д., Иноземцев В.* Эпоха разобщенности. Размышления о мире XXI века. — М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2007. С. 49.

пределы страны-инвестора, ТНК контролируют до 45% мировой экономики, капитализация фондовых рынков сопоставима с глобальным валовым продуктом, а ежедневный объем валютных трансакций — с ВВП ведущих западных стран. И все эти процессы способны стремительно корректироваться под влиянием кажущихся малозначительными событий, происходящих в самых разных точках мира.

Другой, не менее распространенный подход к глобализации, имеющий среди своих сторонников основоположников теории международных режимов Дж. Ная-мл. и Р. Кохейна, гуру глобализации Д. Хелда, бывшего президента Ассоциации международных исследований Дж. Розенау, состоит в том, что «глобализация воспринимается как многообразный, а не одномерный, очевидный в культурном, политическом, экологическом, военном и социальном измерениях процесс, открытый в будущее и не имеющий ни исторической детерминанты, ни четкого финала»[86]. Этот подход предполагает более «широкий угол» рассмотрения глобализации, в который попадают не только позитивные стороны в виде интегрированного рынка, но и не слишком приглядные аспекты, включающие торговлю наркотиками, терроризм, распространение ядерных материалов, а также экологические риски[87]. Конечно, глобализация сама по себе не изменила ни человеческую природу, ни структуру экономики, ни организацию общественно-политической жизни. Глобализация благодаря новым средствам коммуникации открыла возможность для быстрого распространения как плодов, так и побочных следствий деятельности человека. Она превратилась в своего рода «гормон», ускоривший течение разнообразных процессов во всемирном общественном организме.

Наиболее рельефно процесс глобализации обнаружил себя в экономике, и потому принято считать, что именно экономическая глобализация подтолкнула процесс интеграции в других сферах. Этот процесс обозначил себя достаточно давно — некоторые авторы поэтому говорят о нескольких «волнах» глобализации и даже оценивают как пример глобализации бум международных экономических трансакций в начале XX века[88]. В других сферах общественной жизни за исключением культуры и науки,

---

[86] *Gilpin R., Gilpin J.-M.* Global Political Economy: Understanding the International Economic Order, Princeton (NJ). — Oxford: Princeton University Press, 2001. P. 209; см. также: *Keohane R.* Power and Governance in a Partially Globalized World, London. — N-Y: Routledge, 2002; *Rosenau J.* Distant Proximities. Dynamics beyond Globalization, Princeton (NJ). — Oxford: Princeton University Press, 2003.

[87] Подробнее о негативных последствиях глобализации см.: *Naím M.-I.* How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy. — N-Y, London: Doubleday, 2005.

[88] См.: *O'Rourke K., Williamson J.* Globalization and History. The Evolution of a Nineteenth-Century Atlantic Economy. — Cambridge (Ma.), London: The MIT Press, 1999; *Robertson R.*

которые во все времена были весьма космополитичны и вполне глобальны, глобализация началась значительно позднее. Вехой глобализации стала модель общества массового потребления 1960-х гг., которая серьезно изменила поведенческие и потребительские практики. Распространение философии прав человека и режима защиты основных свобод гражданина — также один из наиболее ярких и значимых аспектов глобализации. Подобно тому как либеральные идеи индивидуальной свободы, неприкосновенности частной собственности, права на участие в политической жизни, зародившись в Великобритании в XVII столетии, в течение полутора веков завевали признание в континентальной Европе и на другом берегу Атлантического океана, гуманистические принципы, логично выведенные европейскими интеллектуалами и политиками из осмысления уроков двух мировых войн, во второй половине XX века были инкорпорированы в национальные законодательства большинства стран мира.

Несмотря на всеобъемлющий характер глобализации, необходимо подчеркнуть, что она не является ни неизбежным, ни объективным процессом в международных отношениях. Глобализация лишь «увеличивает» масштаб национальной политики и/или национальных проблем. Как это происходит? Глобализация имеет своих «агентов», которые обеспечивают перемещение в пространстве знаний, технологий, капиталов; вовлекают в глобальное производство отдаленные регионы; создают идеологию глобализации, которая затем трансформируется в законодательные акты и правовые нормы. «Агентами» экономической глобализации выступают крупные транснациональные корпорации, международные финансовые институты, олицетворяющие собой специальные международные режимы в области финансов, торговли, заимствований, и, как это ни парадоксально, сами государства. Дело в том, что политика наряду с экономикой и другими сферами также подвергается процессу глобализации. Глобализация политики, считают многие известные исследователи, проявляется в перенесении политических полномочий и обязательств с национального и/или регионального уровней на подлинно глобальный через развитие институтов глобального управления[89].

Ядро суверенитета — полномочия суверенного государства — оказывается в точке пересечения разнообразных глобальных режимов, созданных для управления отдельными сферами межнациональной де-

---

The Three Waves of Globalization. A History of a Developing Global Consciousness, Nova Scotia, London. — N-Y: Fernwood Publishing & Zed Books, 2003.

[89] См.: *Rodrik D.* The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. — N-Y: W.W. Norton & Company, 2011. P. 32; см. также: *Baylis J., Smith S., Owens P.* (eds.) The Globalization of World Politics. — N-Y, Oxford: Oxford University Press, 2008.

ятельности и коллективного решения проблем. Необходимость отказа от общепринятых этатистских подходов к новым трансграничным проблемам и неприменимость традиционнных геополитических принципов для регулирования мировой политики и экономики стали важными результатами осмысления процесса глобализации, нашедшими отражение в концепции глобального управления (global governance). Само это явление Комиссия по глобальному управлению Всемирного экономического форума определила как «совокупность способов, посредством которых люди и институты, общественные и частные, управляют своими общими делами». Именно глобальное управление является наиболее опасным для государственного суверенитета следствием глобализации, поскольку «представляет собой параллельную государству систему принятия законов (rule-making), политического сотрудничества и урегулирования кризисов»[90]. С этим согласны авторы Доклада Комиссии по глобальному управлению: «Хотя государства сохраняют суверенитет, власть правительств подвергается эрозии: они менее способны, к примеру, контролировать трансграничные движения денег или информации, а также сталкиваются с давлением глобализации, с одной стороны, и массовых народных движений, иногда требующих автономии, если не полной независимости — с другой»[91].

Однако сама по себе глобализация вряд ли ограничивает суверенитет. В практической политике для этого необходим «агент» — новый институт власти или уже существующий орган, наделенный специальными полномочиями. А глобализация остается объективным и малоконтролируемым процессом, за которым бессмысленно искать, как это часто делается в российской публицистике, злую волю или умысел «мировой закулисы».

Глобализация породила два типа организаций, которые оказывают значительное влияние на экономическую и политическую картину мира: транснациональные корпорации и международные организации. Только последние обладают потенциалом ограничивать суверенитет, но лишь при условии, что они располагают механизмами принуждения к выполнению взятых обязательств или наказания за пренебрежение ими. Зависимость государств от транснациональных корпораций обыкновенно преувеличивается — ни структура собственности на основные мировые ресурсы, ни доля доходов, поступающих в бюджеты государств от крупнейших ТНК в виде налогов, ни политическое влияние компаний

---

[90] *Held D., McGrew A.* Introduction / D. Held, A. McGrew (eds.) // Governing Globalization. P. 8.

[91] *Wilkinson R.* (ed.) The Global Governance Reader. — London: Routledge, 2005. P. 30.

не дают оснований считать, что деятельность международных корпораций сама по себе ограничивает суверенитет государств[92]. Хотя в прошлом такие примеры были.

В пример часто приводят Вест-Индскую компанию, которая из частного предприятия, созданного в 1599 г., превратилась в de facto колониальную администрацию. Дестабилизировавшее внутриполитическую ситуацию в Индии деспотическое правление индийских суверенов (могулов), разобщенность и недоверие между различными властными кланами, стремившимися ослабить экономическое и политическое влияние друг друга, высокий уровень неравенства между массами населения и разбогатевшей в том числе на торговле с англичанами верхушкой открывали новые возможности обогащения через силовую и политическую вовлеченность в дела государства. Однако следует иметь в виду, что превращению Вест-Индской компании в военно-политическую силу способствовали сами индийцы, предоставившие иностранцам в 1698 г. «феодальную» привилегию в виде сбора налогов (заминдари). Жажда наживы, выражавшаяся в расширении привилегий (не безвозмездном, конечно) для компании, была мало совместима с пренебрежительно-покровительственным отношением со стороны индийских правителей, произвольно налагавших штрафы или вводивших новые налоги. В 1756 г. попытка молодого князя (наваба) и наместника (вице-короля) Бенгалии Сураджу-Даулы «проучить» англичан за проявление неповиновения сыграла роковую роль в решении европейцев прибегнуть к силовым методам — благодаря Роберту Клайву, клерку с талантом военоначальника, компании удалось отвоевать свой главный финансово-торговый центр — Калькутту и привлечь на свою сторону военных, при помощи которых они смогли 23 июня 1757 г. одержать победу при Пласси, положившую конец автономии региона и открывшую путь к завоеванию всей Индии[93]. Впрочем, легализовать добытые в Индии богатства и конвертировать их в статус, положение и влияние было возможно лишь в самой метрополии. Неудивительно, что государству удалось быстро и безболезненно вернуть полный контроль над компанией, инициировав в 1770 г. парламентские слушания, которые завершились выявлением актов коррупции и принятием специального закона (Regulatory Act) о главенстве Парламента над компанией, а также назначением государственного управляющего[94].

---

[92] См. подр.: *Бхагвати Д.* В защиту глобализации. — М.: Ладомир, 2005. С. 28—32.

[93] См. подр.: *Landes D.* The Wealth and Poverty of Nations. — London: Little, Brown and Company, 1998. P. 162.

[94] См.: *Creveld M. van.* The Rise and Decline of the State. — Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 316.

В наши дни крупнейшие корпорации также затруднительно считать более значимыми на мировой арене, чем государства. Объемы продаж даже самых крупных из них не превышают 500 млрд долл., а численность занятых едва превосходит 1 млн человек. При этом между ними сохраняется жесткая конкуренция: на большинстве рынков действуют от 3 до 15 компаний, занимающих относительно равные доли, и полной монополии нет ни у кого. В последние годы государства сами стоят на страже справедливой конкуренции, и сложно говорить о том, что корпорации указывают правительствам, что им следует делать. Кризис 2008 г. отчетливо показал уязвимость корпоративного сектора и вынудил правительства по всему миру выделить более 4 трлн долл. на помощь терпящим бедствие бизнесам. Единственное, о чем можно говорить — это о том, что крупнейшие корпорации из развитых стран способны соперничать по масштабам влияния с правительствами бедных периферийных государств, но в данном случае скорее следует вести речь о том, что власти этих стран сами готовы угождать бизнесменам в ожидании притока от них инвестиций или новых технологий. Влияние корпораций значительно слабее, чем это принято считать в среде антиглобалистов; они вполне склонны подчиняться существующим правилам, если осознают, что работа в соответствующей стране отвечает их интересам.

В отличие от корпораций отдельные международные институты (но далеко не все) располагают возможностями ограничить суверенитет государства, принудив его к выполнению взятых на себя обязательств или заставив компенсировать ущерб, причиненный невыполнением этих обязательств. При этом суверенитет государства ограничивается не произвольно, а лишь в рамках тех договоренностей, которые государство взяло на себя добровольно. Механизмы принуждения и наказания обеспечивают стабильность и эффективность международных режимов и предохраняют их от «эффекта домино», когда невыполнение обязательств одними влечет отказ от этих обязательств и со стороны других государств.

В случаях, когда предоставление услуг или финансовой поддержки сопровождается ограничивающими свободу государства условиями, как в ситуации с Международным валютным фондом или Всемирным банком, контроль за соблюдением этих условий обеспечить довольно просто (в 1990-е и начале 2000-х гг. это было продемонстрировано на примере Мексики, Южной Кореи, Индонезии, России и Аргентины). При этом в данных случаях речь шла о конкретных обязательствах отдельных стран перед международными организациями, которые определяли правила и условия оказания им помощи.

Намного более масштабный и действенный механизм контроля был создан чуть более десятилетия назад в рамках ВТО (ранее эта организация называлась Генеральным соглашением по тарифам и торговле). Это Апелляционный орган — высшая судебная инстанция в структуре ВТО. Именно он рассматривает жалобы на торговую дискриминацию и устанавливает размеры ответных пошлин и штрафных выплат. Перед решениями Апелляционного органа равны все члены организации — даже США. Так, запрет на импорт сталелитейной продукции из стран ЕС, введенный в марте 2002 г., обошелся Соединенным Штатам в 2,2 млрд долларов, взысканных в виде пошлин на импорт товаров из ряда штатов, которые играли решающую роль в предвыборной кампании 2004 г., в том числе на цитрусовые из Флориды.

При принятии решений Апелляционный орган сохраняет политическую непредвзятость и руководствуется не интересами отдельных государств, а лишь теми принципами, которые разделяются всеми. Именно эта правовая философия лежала в основе решения о необходимости переговоров между Соединенными Штатами, с одной стороны, и Таиландом, Филиппинами, Индией и Малайзией, с другой стороны, по проблеме ввоза в США креветок, выловленных при помощи сетей, смертельно опасных для исчезающего вида морских черепах. В силу того, что эти животные признаются конвенцией СИТЕС видом, находящимся под угрозой исчезновения, Апелляционный орган отменил решение панели ВТО и признал право государства ограничивать импорт по соображениям охраны окружающей среды, когда речь идет о сохранении общечеловеческих ресурсов. Тем не менее Апелляционный орган признал незаконным запрет США на импорт креветок по причине того, что список государств был политически пристрастен, поскольку в него не попали те государства, которые также не использовали устройство для высвобождения морских черепах из сетей, но рассматривались США как дружественные. Ради сохранения доступа к рынку США указанные страны (за исключением Малайзии) согласились заменить старые сети на новые, располагающие специальными устройствами, позволяющими черепахам высвобождаться[95].

Подводя итог, можно сказать: глобализация сама по себе не подрывает и тем более не отрицает влияние государств на политическую и экономическую жизнь современного мира; как о факторе ограничения суверенитета о ней можно говорить только в тех случаях, когда реалии глобализированного мира заставляют государства выстраивать между собой отношения и входить в союзы, ограничивающие их суверенные права. Но принятие этих решений — суверенное право государства.

---

[95] См.: *Sands P.* Lawless World. P. 111, 112.

Агрессия и вмешательство извне

Исторически главной и наиболее вероятной угрозой суверенитету государства была агрессия (прямое или косвенное применение силы или угрозы силой одним государством в отношении другого) и связанная с ней оккупация. Согласно формулировке, выработанной Специальным комитетом по вопросу об определении агрессии и утвержденной резолюцией № 3314 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г., «агрессией является применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом Организации Объединенных Наций, как это установлено в настоящем определении»[96]. Таким образом, агрессия — грубое нарушение принципа международного права о неприменении силы, уточненного в Декларации ООН о принципах международного права 1970 г., в Определении агрессии 1974 г., в Заключительном акте СБСЕ 1975 г. и Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применении в международных отношениях 1987 г. Но вот ограничивает ли агрессия суверенитет, если она считается преступлением против международного мира и никакие основания не могут служить ее оправданием?

Казалось бы, если судить по категоричности международных норм, — агрессия несовместима с суверенитетом; она не просто ограничивает его, а отрицает. Вместе с тем нечеткость и некоторая относительность международных норм не позволяет безусловно принять это утверждение. Ведь право определять, какие действия могут быть квалифицированы как агрессия, остается за Советом Безопасности ООН; поэтому безоговорочного и автоматического наказания за агрессию не предусмотрено. Таким образом, суверенитет не имеет гарантий, сопоставимых с его статусом, если даже акт агрессии не может быть установлен вне зависимости от мнения постоянных членов СБ ООН. Противоречивость международного права усугубляется и тем, что, хотя «территория государства является неприкосновенной и не [может] быть объектом, даже временно, военной оккупации или других мер применения силы», на практике имеет место формирование международного права оккупации, возникшего задолго до введения принципа неиспользования силы в межгосударственных отношениях и зафиксированного в Гаагском положении и в 4-й Женевской конвенции.

Возникает парадоксальная ситуация: применение силы и агрессия недопустимы, но если одно государство все же оккупирует другое или

---

[96] S.Res.3314, XXIX от 14 декабря 1974 г.

часть его территории, оно должно соблюдать нормы права оккупации. В отсутствие права на агрессию право оккупации вроде бы должно исчезнуть. Однако реальность свидетельствует об обратном. Правовая ситуация, сложившаяся вокруг интервенции международной коалиции во главе с США в Ирак в 2003 г., — яркий тому пример. Вторжение в Ирак не было санкционировано СБ ООН и по четырем пунктам из семи может быть квалифицировано как акт агрессии. В то же время наличие права вето у Великобритании и США не позволило СБ ООН принять такое определение. В состоянии правовой неопределенности Совет Безопасности 22 мая 2003 г. одобрил резолюцию № 1483, которая признала США и Великобританию «оккупирующими державами», подчиняющимися праву Гаагских положений и Женевской конвенции. Таким образом, ООН была вынуждена — в целях сохранения лица — поступиться своими принципами и легализовать de facto сложившуюся в Ираке ситуацию. Более того, она сделала это повторно, продемонстрировав удивительную неспособность сопротивляться силе, признав учреждение Временного правительства Ирака восстановлением суверенитета государства и переведя американскую по существу оккупацию в статус международной операции (мандат Многонациональных сил в Ираке завершился, согласно резолюции № 1790 от 31 декабря 2008 г.). Непоследовательность в применении международных норм также выявила анахронизм отдельных положений права оккупации, таких, как концепция «свергнутого правительства», необходимость соблюдать законы, принятые до оккупации, и, наконец, обязательство скорейшего восстановления общественного порядка и политического устройства.

Объяснение состоит в том, что право оккупации в его первоначальном виде трактовало суверенитет иначе, чем принято сегодня — оно обязывало оккупирующие державы ставить во главу угла интересы «свергнутого правительства» как «держателя» суверенитета и единственно законного представителя народа. Из этого следовало, что правительство по умолчанию сохраняло свой суверенитет, а оккупирующая держава становилась «временным доверителем», уполномоченным на краткосрочное вмешательство в узкий круг государственных дел. В последние десятилетия заметным образом поменялись мотивы оккупации (об этом будет сказано позже), и это, в свою очередь, оказало существенное влияние на основные принципы права оккупации. Оккупации как никакое иное явление отражают зарождающиеся перемены в международной жизни и выводят на поверхность противоречия, возникающие из столкновения устаревающего инструментария и новых императивов. К последним относятся, во-первых, демократизация государств, находящихся под авторитарным

управлением, во-вторых, обеспечение прав и свобод граждан, в-третьих, предотвращение гуманитарных катастроф. Оккупации Боснии, Косово, Афганистана и Ирака предпринимались не для того, чтобы, следуя прежним правилам, соблюдать интересы «свергнутого» правительства, уважать принятые до оккупации законы и воздерживаться от вмешательства в общественную жизнь страны, как предписывает «старое» право оккупации. К примеру, в Ираке США создали Коалиционную временную администрацию, которая была обременена обязательствами по комплексному и всеобъемлющему обеспечению прав иракского народа, включая право на политическое представительство на местном уровне и другие не менее «неотложные» права. Вместе с этим полномочия Администрации распространились далеко за пределы традиционных полномочий оккупирующих государств и включили в себя функции по фактическому управлению территорией, включая обеспечение безопасности и распоряжение финансами. Так, Администрация распоряжалась средствами Фонда развития Ирака и осуществляла всю оперативную деятельность по программе «Нефть в обмен на продовольствие».

Попытки адаптировать не просто устаревшие, а утратившие контекстность нормы международного права оккупации к новым реалиям международной жизни подтверждают востребованность со стороны части мирового сообщества, причем наиболее могущественной его части, нового правового инструментария, который позволяет заложить в понятие суверенитета нормативный компонент и оценить его эффективность.

Возвращаясь к вопросу о том, представляет ли агрессия угрозу суверенитету, необходимо подчеркнуть, что рассматривать перспективы суверенитета в условиях агрессии можно лишь сквозь призму ее последствий, то есть с учетом факта оккупации. Агрессия, безусловно, сущностно угрожает суверенитету, так как она представляет опасность для благополучия, безопасности граждан и их права на самостоятельное политическое управление в пределах границ их проживания (и правительства здесь ни при чем). Формально суверенитет обладает полным иммунитетом против агрессии, поскольку та является международным преступлением и никакое территориальное приобретение не может быть признано законным, если оно осуществлено в результате агрессии. Однако на практике добиться признания интервенции или вторжения агрессией чрезвычайно трудно. В период с 1974 (год принятия Организацией Объединенных Наций определения агрессии) по 1989 г. лишь в трех случаях — Израиля, Южной Африки и Южной Родезии — поведение государств на международной арене было признано актами агрессии. Когда же речь идет о вмешательстве во внутриполитические конфликты, тер-

минология агрессии применяется крайне редко, как, например, в ситуации с Боснией или Косово. Парадокс современной международной политики состоит в том, что за актом агрессии или за непризнанной агрессией может последовать легализованная оккупация, опровергающая принцип jus ex injuria non oritur (право не возникает из правонарушения). Согласно международным документам, любая оккупация основывается на принципе неотчуждаемости суверенитета — но последствия, которые влекут за собой современные агрессии и оккупации, свидетельствуют об «эластичности» и проницаемости суверенитета, о постепенном сближении границ внутреннего и международного правового (в терминологии С.Краснера) суверенитетов.

Интервенция и учреждение международной миротворческой миссии в Союзной Республике Югославия привело к отторжению от Югославии автономного края Косово вопреки резолюции Совета Безопасности № 1244 (1999), гарантировавшей территориальную целостность и суверенитет государства. Основанием для ограничения суверенитета послужила считавшаяся сугубо внутренним делом страны политика по отношению к этническому меньшинству. Вторжение Соединенных Штатов Америки в Ирак в 2003 г. фактически лишило иракцев права на самостоятельный выбор формы правления и способа организации территории. В итоге новое политическое устройство Ирака было скопировано с американского без учета исторических особенностей, многоэтничности и религиозной традиции общества. Внешнее принуждение к смене политического режима хотя и было формально обусловлено потенциальной угрозой миру и безопасности (подозрением на наличие оружие массового поражения), имело под собой и иную рациональность — своеобразную «цивилизаторскую миссию», состоящую в насаждении демократии. Напрашивается вывод о том, что акт агрессии не ограничивает суверенитет, а уничтожает его. Совершая агрессию, государство отрицает право другого суверенного государства на существование, а отрицание суверенитета не может считаться его ограничением.

Международное сообщество располагает широким арсеналом средств — как правовых, так и военных — для противодействия агрессии. В то же время система принятия решений в ООН устроена так, что не каждое вторжение или интервенция может быть признано агрессией. С этой точки зрения вероятность агрессии против государства статистически невелика. В то же время можно наблюдать следующую закономерность — ни одна интервенция, которая имела под собой пусть даже малоубедительные гуманитарные основания, не была признана агрессией. Практический опыт последних десятилетий вводит в понятие

агрессии логику причинности, которая исторически ему не свойственна: инструмент определения агрессии достаточно инертен и не содержит «рецепторов», делающих его восприимчивым к конкретной мотивации «агрессоров». На практике гуманитарные основания, как правило, избавляют вторжение от клейма агрессии, не меняя его сути. Открытая агрессия с целью территориальных захватов или порабощения соседних народов на сегодняшний момент представляется безусловной экзотикой.

Гуманитарные интервенции

Практика вмешательства в дела других государств по гуманитарным основаниям исторически восходит к средневековому понятию справедливой войны (justum bellum). Г. Гроций в «Праве войны и мира» подвел под это понятие соответствующее его времени научное обоснование, признав право (но не обязанность) на подобную войну при условии, что суверен нарушает «естественное право» или «право народов», а также в случае, если он угнетает своих подданных[97]. Термин «гуманитарная интервенция» впервые встречается у У.Э. Халла в его изданной в 1880 г. книге «Трактат международного права» применительно к ситуациям вмешательства в условиях широкомасштабного попрания права[98], хотя в английской и французской литературе схожие по значению понятия — «интервенция, основанная на человечности» или «интервенция гуманитарности» — встречаются и у других авторов, к примеру, у Г. Уитона и А. Ружье[99]. Правовые основания гуманитарных интервенций в XIX веке были крайне неясными, и, как отмечал сэр Уильям Харкурт, интервенции являлись «скорее вопросом политики, а не права». В первой половине столетия номинальным международным органом, принявшим на себя функции судьи и организатора интервенций, стал Священный союз. Эта сплоченная организация с резко очерченной клерикально-монархической идеологией ставила своей целью недопущение революций и осуществление вооруженных интервенций для борьбы с любыми формами мятежа. Но очевидно, что интервенции Австрии в Неаполь и Пьемонт, а Франции — в Испанию даже отдаленно не преследовали гуманитарные цели, будучи обусловлены интересами «великих держав». Говоря совре-

---

[97] См.: *Гроций Г.* О праве войны и мира: Три книги, в которых объясняется естественное право и право народов, а также принципы публичного права. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. С. 171.

[98] См.: *Hall W.-E.* A Treatise of International Law (1880). — N-Y: Kessinger Publishing, 2009.

[99] См.: *Wheaton H.* History of The Law of Nations, In Europe and America: From the Earliest Times to the Treaty of Washington. — Boston (Ma.): Kessinger Publishers, 2010; *Rougier A.* La Théoriedel'interventiond'humanité. — Paris: A. Pédone, 1910.

менным языком, они носили не гуманитарный, а политико-идеологический характер. Однако стремление к «взаимопомощи» довольно неожиданно привело к обратному результату — утверждению принципа недопустимости вмешательства во внутренние дела государства. Британия под влиянием Дж. Каннинга первой отказалась от политики интервенционизма в 1822 г. и привлекла на свою сторону США, которые перед угрозой европейской интервенции в мятежные латиноамериканские колонии Испании приняли доктрину о «самостоятельном политическом развитии американских континентов», известную как «доктрина Монро». Каковы же те «гуманитарные» основания, которые придают легитимность вмешательству одного государства в дела другого?

Первая половина XX века не внесла ясности в этот вопрос — Устав Лиги Наций в статье 10 в крайне нечетких выражениях обязывал государства «уважать и охранять от внешней агрессии территориальную целостность и существующую политическую независимость всех членов Лиги» и не содержал указаний на права человека (за исключением необходимости уважать свободу совести и религии на подмандатных территориях). Споры, «возникшие на основании, которое по международному праву находится во внутренней юрисдикции стороны» (ст. 15), Устав оставлял на усмотрение самих государств. Как следствие, гуманитарные интервенции в первой половине прошлого столетия, как и прежде, предпринимались в условиях очевидной лакуны в международном праве. Она так и не была полностью ликвидирована и в Уставе преемницы Лиги Наций — Организации Объединенных Наций.

Появление нового типа интервенций — гуманитарных — было предопределено развитием и закреплением философии прав человека, которая впервые указала на необходимость соотносить интересы государства с интересами отдельного человека. Начало этому процессу положил немецкий философ начала XVIII века К. Вольфф, отстаивавший правомочность интервенций на основании того, что принципы международного права отличаются от тех, которые формируют индивидуальную этику. Однако эта философия распространилась среди весьма ограниченного круга государств, в основном западных. Именно они стали инициаторами создания правозащитной инфраструктуры в международном праве. В то же время ни основополагающий документ международного права — Устав Организации Объединенных Наций, ни резолюции Генеральной Ассамблеи, ни решения Международного Суда не содержат определений гуманитарной интервенции. Этого понятия не существует даже в международном обычае. По данной причине сам термин не вполне корректен, хотя его употребление, на наш взгляд, оправдано для обозначения

интервенции с особой целью — обеспечить голодающее, бегущее от военных действий гражданское население самым необходимым или положить конец массовым нарушениям прав граждан со стороны властей — которая не включает в себя корыстных интересов. Без этих гуманитарных оснований интервенция может считаться лишь актом прямой агрессии.

По существу, все вмешательства, которые принято считать гуманитарными интервенциями — предпринимались ли они в одиночку или коллективно, с разрешения Совета Безопасности ООН (который согласно главе VII Устава ООН является главным органом, обеспечивающим мир) или в обход него — обосновывались общепризнанными в международном праве аргументами: такими, как самооборона или защита собственных граждан, находящихся на территории другой страны. Иностранные вторжения, которые более всех остальных заслуживают быть причисленными к гуманитарным интервенциям (вторжение Индии в Восточный Пакистан в 1971 г., Вьетнама — в Кампучию в 1978 г. и Танзании — в Уганду в то же время) по типу обоснования не были гуманитарными. Хотя представитель Индии в Совете Безопасности и заявил 4 декабря 1971 г. о том, что «Индия руководствовалась благороднейшим из мотивов и самыми чистыми намерениями: избавить народ Восточной Бенгалии от страданий», официальной причиной вторжения была названа необходимость самообороны в ответ на агрессию Пакистана (причем против Индии, а не Восточной Бенгалии). Международная комиссия юристов в итоге так и не подтвердила законность вторжения на выдвинутых Индией основаниях, но заметила, придав ситуации парадоксальности, что «признала бы вторжение законным, если бы Индия руководствовалась доктриной гуманитарных интервенций»[100]. В 1978 г. Танзания вторглась в Уганду по тем же основаниям — для отражения агрессии. Несмотря на сомнительные «заслуги» Амина в области прав человека, реакция большинства государств оказалась сдержанной, возможно потому, что Танзания, кстати сказать, тогда страна с однопартийной системой и авторитарным лидером Джулиусом Ньерере, не ограничилась отражением агрессии, а продвинулась с поддержкой угандийских беженцев, проживавших в Танзании, вглубь страны и свергла режим Амина. В том же году Вьетнам осуществил вторжение в Кампучию в ответ на столкновения на общей границе. Как и в конфликте между Танзанией и Угандой, Вьетнам использовал повстанческую группу «Объединенный Фронт за национальное спасение Кампучии» для легитимизации свержения режима Пол Пота. Вьетнам настаивал, что отражение агрессии и революционная война кампу-

---

[100] Цит. по: *Chesterman S.* Just War or Just Peace. Humanitarian Intervention and International Law. — Oxford: Oxford University Press. P. 74.

чийского народа, последовавшая за вторжением, не были связаны друг с другом. Но это не избавило Вьетнам от критики в ООН, где было заявлено о недопустимости одностороннего вмешательства, «как бы ужасно ни относилось правительство Кампучии к своему народу» (заявление Сингапура), а также об «угрозе международному миру и безопасности, которую представляла собой агрессия Вьетнама»[101].

Как отмечал выдающийся немецкий юрист Г. Келсен, «целью принудительных действий, подпадающих под статью 39 [Устава ООН], является не поддержание или восстановление закона, а поддержание и восстановление мира, что совсем не обязательно соответствует закону»[102]. Пункт 4 статьи 2 Устава ООН предписывает государствам воздерживаться от угрозы или применения силы, но защита прав человека ограничивается всего лишь требованиями, изложенными в статьях 55 и 56, которые гласят, что «с целью создания условий стабильности и благополучия Организация Объединенных Наций содействует […] всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии» и «все члены обязуются предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения целей, указанных в статье 55». Главная проблема на пути признания гуманитарных интервенций состоит в том, что заведомое меньшинство стран готово признать вопросы демократии и отношений между гражданским обществом и государством предметами публичного обсуждения и оценки.

Справедливости ради необходимо отметить, что после распада биполярной системы ООН заняла более гибкую позицию в отношении угроз миру: в заявлении СБ ООН от 31 января 1992 г. об «Ответственности Совета Безопасности за поддержание международного мира и безопасности» впервые было признано, что «отсутствие войны и военных конфликтов между государствами само по себе не гарантирует международный мир и безопасность», что «невоенные источники нестабильности в экономической, социальной, гуманитарной и экологической областях превратились в угрозы миру и безопасности»[103].

Можно ли положительно ответить на вопрос, представляют ли гуманитарные интервенции угрозу суверенитету? Безусловно, представляют. В зависимости от целей гуманитарной интервенции под угрозой могут оказаться три из четырех форм суверенитета по классификации С.Краснера.

---

[101] Проект резолюции S/13022 от 11 января 1979 года, предложенный Китаем.

[102] *Kelsen H.* The Law of the United Nations. — London: Stevens & Sons, 1950. P. 294.

[103] См.: СБООН, S/23500, 31 января 1992 г. http://www.un.org/russian/Docs/ journal/ asp/ws.asp?m=S/PV.3046.

Наиболее чувствительный удар гуманитарная интервенция наносит по вестфальской форме суверенитета, которая, согласно этой классификации, стоит на двух столпах, — территориальности и исключении внешних акторов из внутриполитической системы власти. Контроль над территорией остается одним из главным атрибутов государственности и суверенитета. Любая интервенция, вне зависимости от того, происходит ли она по приглашению законной власти, как, к примеру, произошло в Заире в 1978 г. (в ней участвовали Бельгия и Франция), или же носит произвольный характер, изолирует часть территории от общегосударственного политического пространства. Как правило, это ведет к ослаблению легитимности власти, которая априори является основным гарантом территориальной целостности государства. В зависимости от характера интервенции эта территория впоследствии может быть реинтегрирована, если гуманитарная интервенция выполнила свои цели и восстановила законность, или же отторгнута от государства, как это de facto произошло в Косово и Восточном Тиморе. Гуманитарная интервенция подрывает общепринятую в международном праве и обычае норму о недопустимости вмешательства в дела государства третьих участников. Этот принцип в прошлом стабилизировал тяготеющую к анархии систему международных отношений, установив равенство между неравными по силе и влиянию государствами. Главное препятствие к осуществлению гуманитарных интервенций состоит в том, что они выходят за рамки международного права, ведь согласно нормативным документам ООН, военное вмешательство оправдано лишь угрозой региональному или глобальному миру и должно быть одобрено Советом Безопасности ООН. В последнее время предпринимаются попытки обосновать правомочность гуманитарных интервенций именно в рамках существующего международного права[104]. Но до тех пор, пока права человека не получат институциональной структуры, аналогичной сформированной для регулирования международной торговли, эти попытки будут иметь ограниченный успех.

Гуманитарная интервенция отрицает также и внутренний суверенитет, поскольку она ломает политическую структуру государства и отменяет негласный договор (который зачастую бывает навязан гражданам) между обществом и государством о распределении полномочий, границах свободы, правах человека, то есть формально лишает народ свободно выбирать политический режим и самостоятельно управлять своими делами. Но является ли народ сувереном на практике и управляет ли он свободно своими делами до гуманитарной интервенции — боль-

---

[104] См. подр.: *Кузнецова Е.* Суверенитет. Незыблемый и неделимый? // Международная жизнь. 2004. № 7, 8. С. 150—167.

шой вопрос. В большинстве случаев гуманитарные интервенции предпринимаются в целях пресечения нарушений прав человека, актов геноцида или внутренних вооруженных конфликтов, то есть тех действий власти, которые ipso factum отрицают этот суверенитет. Приходится констатировать, что гуманитарные интервенции не случаются «на ровном месте», без причины и основания. Осуществляющее гуманитарную интервенцию правительство, как правило, вмешивается во внутриполитический конфликт и оказывает поддержку одной из сторон или же возлагает на себя замещающую функцию, устраняя нелигитимного правителя. В любом случае в логике внутреннего суверенитета оккупационные силы превращаются в конкурентов национального суверена за верховную политическую власть и контроль за территорией страны. Гуманитарная интервенция ограничивает суверенитет в его четырех проявлениях: во-первых, контроле над границами (государство теряет контроль над целыми регионами страны и не может обеспечить непроницаемость их границ, включая передвижение людей, товаров, оружия, наркотиков); во-вторых, монополии на насилие (правда, часто забывают о том, что такое насилие в свою очередь должно быть законным и оправданным); в-третьих, монополии на эмиссию денежных средств и налогообложении; в-четвертых, контроле над основными ресурсами, как природными, так и нематериальными[105]. В большинстве случаев гуманитарные интервенции оканчиваются сменой власти.

Однако следует выделить в особую группу гуманитарные интервенции, предпринимающиеся в условиях «десуверенизации» геополитического пространства. Иными словами, гуманитарные интервенции могут не только ограничивать суверенитет, но и восстанавливать его. Речь идет о случаях, когда вторжение осуществлялось на территорию государств, относящихся к категории распадающихся (failing) или деградировавших (failed) государств — Сомали, Боснии и Герцеговины, ЦАР, Либерии, Сьерра-Леоне. Такие интервенции высвечивают проблематику эффективности использования суверенитета и допустимости ее оценки извне. Вопрос здесь стоит не столько о нарушении суверенитета, сколько об угрозах, возникающих в условиях неспособности его осуществлять. Но самое главное — это то, что случается после интервенции, поскольку именно тогда становится понятно, что происходит с суверенитетом. По существу, гуманитарная интервенция — это короткий момент, и, если смены власти не происходит, ситуация обычно возвращается на круги своя. Ирак после вторжения в Кувейт — яркий тому пример.

---

[105] Систематизация суверенитета приведена по: Политический атлас современности. — М.: МГИМО-Университет, 2007. С. 70, 71.

С «технической» точки зрения гуманитарные интервенции являются военными интервенциями, то есть «принудительной тактикой, используемой с целью понуждения государства к определенному типу поведения, которое оно не избрало бы добровольно»[106]. Государство, переживающее гуманитарную интервенцию, теряет свой суверенитет, утрачивает контроль над внутренней ситуацией в стране и не способно выполнять свои прямые функции — контролировать территорию, обеспечивать мир и т.д. Отрицается и внутренний суверенитет (поскольку поводом к гуманитарным интервенциям служит именно внутренняя политика), и вестфальский (так как государству отказывают в праве на неприкосновенность и невмешательство в его дела), и международный правовой суверенитет (коль скоро государство имплицитно не признают равным членом сообщества в том виде, в каком оно существует).

Таким образом, гуманитарная интервенция представляется одной из новейших — и в то же время радикальных — форм ограничения суверенитета. Даже несмотря на отсутствие консенсуса относительно условий и форм ее проведения, она становится вполне приемлемой с точки зрения ведущих держав формой взаимодействия со странами, в которых происходят гражданские конфликты или отмечается массовое нарушение прав человека. Гуманитарная интервенция отрицает как внешний, так и внутренний суверенитет государства, и в большинстве случаев приводит к смене режима, что вызывает двойственное отношение к ней — с одной стороны, как к акту подлинного гуманизма, с другой — как к проявлению великодержавной политики, целью которой является достижение корыстных интересов великих держав. Именно поэтому гуманитарная интервенция не получила до сих пор четкого определения в системе международного права, а ее осуществление, как правило, провоцирует трения среди крупных геополитических игроков.

Наделение международных институтов механизмами принуждения к выполнению решений

На протяжении столетий национальное государство выступало высшим воплощением суверенитета; максимальным ограничением, которое могло накладываться на суверена, были требования международных договоров — но и они, как было показано выше, сами по себе не ограничивают суверенитет. Однако в последние десятилетия мир стал свидетелем появления организаций, которые обретают особые права и развиваются в рамках внутренней логики, не зависящей от желаний на-

---

[106] *Hippel K. von.* Democracy by Force: U.S. Military Intervention in the Post-Cold War World. — Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 3.

циональных властей. Об этом будет сказано в третьей главе, а пока — самые общие замечания.

Во-первых, такие организации создают единые управляющие органы, которые получают квазисуверенные права и способны принимать решения относительно направлений и методов развития всего сообщества вне зависимости от интересов и намерений их отдельных членов. Иначе говоря, одним из инструментов ограничения суверенитета в этом случае выступает деятельность наднациональных органов власти — как законодательных, так и исполнительных.

Во-вторых, данные организации, как правило, формируют судебные инстанции, в которых осуществляется разрешение споров между участниками и которые имеют инструменты понуждения участников к выполнению своих решений. Учитывая, что в современном мире судебная власть обретает все большее значение, эти инстанции выступают одними из основных звеньев, скрепляющих подобные организации — не говоря о том, что в ряде случаев они даже задают направления и характер их дальнейшего развития.

Организаций, в той или иной мере обладающих наднациональным характером, становится все больше. Самой известной из них является, несомненно, Европейский Союз, который выступает наиболее эффективной формой ограничения государственного суверенитета стран-участниц. Совет Европейского Союза, Комиссия, Европейский парламент и, наконец, Суд Европейского Союза — все эти институты наделяют сужают пределы ответственности участников ЕС, ограничивая тем самым их суверенитет. Примером более «мягкого» ограничения суверенитета выступает Всемирная торговая организация, в которой также существует судебная инстанция — Апелляционный орган, разрешающая споры между сторонами и уполномоченная налагать на провинившихся штрафы и санкции. Эффективность подобных структур признается все шире: методы управления, принятые в Европейском Союзе, сейчас пытаются копировать как в Африке (Африканский Союз), Азии (АСЕАН), так и в Латинской Америке (Меркосур). Европейская модель по факту воспроизводится и в основополагающих документах Таможенного союза России, Казахстана и Белоруссии; постоянно создаются менее масштабные интеграционные объединения; в нескольких регионах мира — от стран Персидского Залива и АСЕАН до некоторых государств постсоветского пространства — время от времени говорят о реальных перспективах введения единой валюты.

Поступательная регионализация мира свидетельствует о том, что национальные государства прекрасно осознают экономические выгоды от

объединения; а внимание к вопросам устойчивости демократии и защищенности прав человека в рамках региональных организаций указывает на то, что..., которые все чаще поднимаются... а что она является единственным гарантом устойчивости и состоятельности размывающая границу между внутренней политикой и международными делами..., и устойчивая демократия, в которой граждане пользуются равными правами и возможностями, — выступает гарантом состоятельности граждан надежно защищены, выступает координации усилий как с целью предоставления своим гражданам больших прав и возможностей, так и... Именно «на этом направлении» в XXI веке будет решаться вопрос об универсальном или частном характере доктрины ограниченного суверенитета: если ограничение суверенных прав государств окажется оптимальным инструментом обеспечения больших индивидуальных свобод граждан и повышения национальной конкурентоспособности, дни традиционной государственности и традиционного суверенитета сочтены.

Самоопределение

Самоопределение — это отделение части или частей государства с созданием суверенного самостоятельного государства. Международное сообщество не раз допускало массовое самоопределение государств — самые большие «волны» отмечались в 1950—1970-х годах в период распада колониальной системы (именно тогда, как считает Р. Джексон, государства не только получили независимость, но и сформировали систему «отрицательного суверенитета»[107], фактически превратив суверенитет в то, чем он ныне является), и в 1980—1990-е годы в условиях «переформатирования» бывшего коммунистического блока, сопровождавшегося распадом СССР, Югославии и Чехословакии.

Какие правовые акты защищают территориальную целостность государства? В каких ситуациях (или всегда) народ имеет право на самоопределение? Когда можно, а когда нельзя признавать такое самоопределение? Существует ли нормативная позиция в отношении самоопределившихся? Все эти вопросы в последние годы не только не сняты с повестки дня, но стали даже еще более актуальными после крайне неоднозначных с международно-правовой точки зрения демаршей новых «самоопределившихся» стран в Европе: с одной стороны, Косово, с другой — Абхазии и Южной Осетии.

Вплоть до второй половины XX века считалось, что не каждый народ мог претендовать на независимость. Этой привилегии были достой-

---

[107] См.: *Jackson R.* The Global Covenant. Human Conduct in a World of States, Oxford. — N-Y: Oxford University Press, 2000.

ны лишь прогрессивные народы, в то время как «варвары» могли в лучшем случае рассчитывать на опеку со стороны более развитых. Суверенитет, зародившийся как инструмент стабилизации отношений между европейскими государствами, широко использовался в борьбе за новые территории. Военная мощь и экономическое превосходство европейцев позволили им навязать асимметричные политические отношения (включавшие неравные договоры и дискриминационные меры) остальному миру: «европейские державы последовательно признавали империи друг друга, и не согласны были удостаивать признания неевропейские политические образования»[108]. В результате масштабных изменений суверенитет — институт сугубо европейский — был предоставлен всем колониям без встречного условия соблюдения классических позитивных критериев самоуправления: способности экономически конкурировать с другими государствами, соблюдать права граждан, добиваться заключения справедливых договоров и т.д. Парадокс такого решения заключался в том, что колониальные народы во многом «не заслуживали» суверенитета, но в то же время до обретения свободы не могли ему «научиться»[109].

Однако в реальности право на самоопределение было предоставлено всего лишь двум категориям «зависимых территорий»: «территориям (скорее чем народам) с отличным по культурному и расовому составу населением, которые были приобретены западными державами за предшествующие три столетия и отделялись от них морями и океанами»[110], и осколкам сложносоставных государств — Советского Союза или Социалистической Федеративной Республики Югославия, которые распались по административно-федеративным границам, ранее существовавшим внутри этих стран.

Однако скоро стало понятно, что все выдвигавшиеся основания были слишком формальными для признания бывших колоний суверенными государствами. Сформировалось понимание, что признание права на самоопределение влечет серьезные негативные последствия, если достигшая независимости нация не имеет устойчивых институтов самоуправления. История африканских стран в первые годы независимости подтверждает этот тезис. Уже к концу 1960-х годов пожар межэтнических и гражданских войн охватил новые независимые государства Африки, та-

---

[108] *Jackson R.* Classical and Modern Thought on International Relations. — P. 84, 85.

[109] См.: *Barzun J.* Is Democratic Theory for Export? / J.-H. Rosenthal (ed.) // Ethics and International Affairs. A Reader. — Washington (DC): Georgetown University Press, 1999. P. 59.

[110] *Farer T.* The Ethics in Self-determination Struggle / D. Chatterjee, D. Scheid (eds.) // Ethics and Foreign Intervention. — Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 147.

кие как Судан, Демократическую республику Конго, Чад, а в следующее десятилетие география международной напряженности расширилась на восточное Средиземноморье, Юго-Восточную Азию, Ближний Восток и ряд других регионов. Вплоть до окончания «холодной войны» кровопролитные конфликты на периферии не беспокоили развитый мир. Европа избрала путь «интравертной» интеграции, а США и СССР вмешивались в периферийные конфликты только тогда, когда это приносило им дополнительные очки в борьбе друг против друга. За эти десятилетия грубые нарушения прав человека в новых независимых странах стали обычным явлением, конфликты приняли хроническую форму, а политические лидеры утвердились во мнении, что суверенитет является синонимом безнаказанности. Во второй половине XX века западный мир отказался от принципа допустимости вмешательства в дела неевропейских народов, которое не всегда имело гуманитарные основания, но часто влекло гуманитарные последствия, в пользу принципа невмешательства, расширившегося на все международные отношения[111]. Это создало, по мнению Р. Джексона, особый нормативный режим для стран «третьего мира», который он обозначает термином «негативный суверенитет»[112]. Последний «заразил» классические отношения между странами «вирусом» исключительности. Самоопределившиеся государства «третьего мира», защищенные от вмешательства суверенитетом, нередко требуют от развитых государств особых преференций и позитивной дискриминации в виде помощи развитию, послаблений правил экономической конкуренции, снисхождения в оценке прогресса в области демократии и прав человека. Как следствие, считает автор, «нормы суверенной государственности изменились, открыв путь куда большей международной толерантности и допущения маргинальных правительств, чем это имело место с момента появления в середине XIX столетия самого концепта универсального международного сообщества (universal international society), организованного вокруг западного мира»[113].

Хотя опыт деколонизации не дал окончательных ответов на важные вопросы (Какие народы имеют право на самоопределение? Каковы моральные основания для признания независимости отделившихся территорий? Как определить готовность народа к самостоятельному суверенному существованию?), их нерешенность не представляла особой про-

---

[111] См.: *Brown C.* Sovereignty, Rights and Justice: International Political Theory Today. — Cambridge: Polity Press, 2002. — P. 140, 141.

[112] См.: *Jackson R.* Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World. — Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 27, 28.

[113] См.: Ibid., p. 24.

блемы вплоть до 1990-х годов, когда изменения в глобальном балансе сил привели к серьезной корректировке внешнеполитической линии США. Триумф либеральной модели подтолкнул американскую администрацию к более активному продвижению демократических ценностей в регионах, где Соединенные Штаты не имели политического или военного присутствия — в Восточной и Центральной Европе, на Балканах и Ближнем Востоке. В то же время процесс дезинтеграции охватил страны бывшего советского блока, бросив серьезный вызов международному праву. В этих условиях признание права на самоопределение превратилось в эффективный инструмент внешнеполитического влияния, позволивший США получить новых союзников, прежде всего в Европе, и обеспечить свое военное присутствие на территориях бывшего противника.

Надо сказать, проблема самоопределения народов в рамках империй долгое время оставалась внутренним делом самих государств. Главную роль в ее интернационализации сыграла Генеральная Ассамблея ООН, которая приняла активное участие в судьбе колонизированных народов, приняв Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 1960 г. (Резолюция № 1514) и Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций 1970 г. (Резолюция № 2625). Сдержанный подход к праву на самоопределение, содержавшийся в статье 73 Устава ООН, был нивелирован резолюцией № 1514, в которой «недостаточная политическая подготовленность» не считалась поводом для задержки предоставления независимости.

В международной практике право на самоопределение признается крайне неохотно, поскольку большинство государств, не будучи моноэтничными, опасаются возникновения центробежных настроений. Недавние российские исследования позволяют заключить, что едва ли не подавляющее большинство современных государств сталкиваются с проблемой выраженного или латентного сецессионизма. В подавляющем большинстве случаев сепаратистские течения остаются внутренней проблемой самих государств — таковы случаи Северной Ирландии, Страны Басков, Фландрии, Чечни, Тибета. Отработанного механизма интернационализации конфликтов, связанных со стремлением к самоопределению, не существует. Более того, в последние десятилетия расширение концепции uti possidetis juris на федеративные государства в Европе (СССР, Чехословакию, Югославию), не обусловленное, как и тремя десятилетиями ранее, политической готовностью к самоуправлению, создало опасную атмосферу гипотетической обоснованности самоопреде-

ления. Признание Западом искусственного и этнически нестабильного политического образования Босния и Герцеговина, чья политическая система поддерживается лишь присутствием сил ЕС, закрепило мнение о том, что для достижения независимости необязательно иметь устойчивые функционирующие институты, стабильное правительство и толерантное гражданское общество. Этот посыл был подхвачен косовскими албанцами, которые повысили уровень своих требований во время переговоров в Рамбуйе с восстановления автономии до обретения независимости. Поддержка Косово со стороны Запада показала, что самоопределение народов возможно не только в ходе распада государств по границам их субъектов, но и по административным границам внутри самого субъекта. То же самое повторилось в 2008 г. в Грузии, когда Россия признала независимость Южной Осетии и Абхазии, состоятельность которых как самостоятельных государств по меньшей мере вызывает сомнение. В подобной ситуации не может не возникнуть вопрос: почему в праве на самоопределение отказывают жителям Квебека или Страны Басков?

Несмотря на позицию многих экспертов в области международного права и международных отношений, считающих, что в последние десятилетия международное сообщество стало склоняться в сторону более требовательного подхода к легитимности государства, очевидно, что и основания для обретения независимости, и необходимые условия ее обретения, и принципы признания нового государства международным сообществом определяются конъюнктурой и политическими интересами влиятельных держав. Вторжение в Сербию, которое по заключению Независимой международной комиссии по Косово, «находится в «серой зоне», будучи технически незаконным, но морально обоснованным»[114], стало в силу политических обстоятельств актом устрашения и одновременно наказанием Сербии за нарушения прав человека. Однако усматривать в этом признак систематизации применения права на самоопределение все же преждевременно. Бездействие ООН в отношении нарушений прав человека в Судане, Тибете, нежелание признавать отделившиеся республики на постсоветском пространстве и предоставлять независимость сложившимся народам — курдам или тайваньцам — свидетельствуют о том, что самоопределение народов редко превращается в полноценную угрозу суверенитету, если только соответствующее государство не инициирует преследование национальных меньшинств, готово признать культурные и этнические особенности малых народов и, самое главное, не находится на прицеле интересов мировых держав.

---

[114] *Franck T.* Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks. — Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 170.

В международной академической среде сложился обязывающий политиков консенсус, что требования самоопределения не входят в шорт-лист условий, оправдывающих гуманитарное вмешательство. Вмешательство в конфликты, замешанные на деликатном вопросе самоопределения, подчиняются тем же негласным правилам, которые регулируют вмешательство, не обусловленное стремлением к самоопределению, а именно: требования самоопределения со стороны отдельных национальных групп должны рассматриваться сквозь нормативную призму соблюдения прав меньшинств. Иные доводы в пользу политической самостоятельности, к примеру, аргументы либертарианцев, требующих согласия каждого индивида на принадлежность к политическому сообществу, или коммунитаристов, утверждающих, что только группы, объединенные одним или несколькими признаками, могут претендовать на независимость, игнорируют реалии современного государства, которое совмещает защиту индивида с обеспечением интересов общества[115]. Требования самоопределения, исходящие от национальных меньшинств, чьи права соблюдаются; культура и традиции уважаются; которым предоставляются равные возможности в конкуренции за власть, богатство и социальные блага с представителями доминантной национальности, считаются необоснованными. Эту логику, в частности, отстаивает Ф. Тесон, жестко ограничивающий пределы самоопределения. По его мнению, «право на самоопределение — это коллективное право, которым обладают члены группы или сообщества, проживающих на определенной территории, и которое сводится к праву определить свой политический статус и формы организации для исправления политической и территориальной несправедливости в рамках уважения к правам отдельных людей и законных интересов соседей»[116]. Эта позиция, как бы она ни воспринималась, выгодно отличается своей принципиальностью от аморфного международного права, не содержащего указаний на то, при каких условиях народ обретает право на самоопределение. В то же время в ней найдена точка равновесия между стремлением отдельных народов к самоуправлению и желанием удержать современную политическую систему от фрагментации и распада. А. Бьюкенен концептуализировал данный подход в виде идеи «исключительной правозащитной меры»: «Одностороннее отделение от функционирующего государства оправдано (в отсутствие взаимной договоренности), если оно является единственно возможной реакцией на серьезное и постоянное нарушение фундаментальных прав [человека]… В случае распада государства, когда

---

[115] См. подр.: *Chwaszcza C.* Secession and Political Boundaries / D. Chatterjee, D. Scheid (eds.) // Ethics and Foreign Intervention. P. 170, 174.

[116] *Tesón F.* A Philosophy of International Law. P. 129.

фундаментальные права почти наверняка нарушаются (хотя и не обязательно попираются в массовом масштабе), право на самооборону способно восприниматься вполне законным обоснованием формирования нового государства на части территории прежнего»[117].

Главное препятствие к закреплению этого подхода на официальном уровне (помимо нежелания большей части международного сообщества) состоит в отсутствии системности: поскольку международное право не уточняет, при каких условиях народы получают право на самоопределение, за исключением случаев классической деколонизации и оккупации иностранной державой, а юридические ограничения на вмешательство с целью пресечения нарушений прав меньшинств весьма строги, право на самоопределение применяется непоследовательно и часто трактуется волюнтаристски.

Самоопределение выступает формой ограничения суверенитета государства, хотя по ряду признаков и отличается от гуманитарной интервенции или агрессии. Во-первых, попытка самоопределения со стороны этнической общности не отрицает суверенитета центрального правительства как такового и его полномочий на остальной части государства. Во-вторых, сецессия происходит и признается легитимной только в случае массового и жестокого нарушения прав человека, что считается основанием для фактической утраты государством всей полноты суверенитета (это было рассмотрено в контексте гуманитарной интервенции), так что de facto ограничение суверенитета порождается в основном внутренними причинами. И, наконец, в-третьих, если образование нового независимого государства происходит в результате распада более крупного (как в случае с Советским Союзом), то вряд ли следует вести речь именно об ограничении суверенитета в собственном смысле этого слова. Соответственно, самоопределение, ведущее к сецессии, несомненно является формой ограничения суверенитета, но «пограничной», так как к его проявлениям в данном случае могут относиться в том числе и события, которые не являются классическим ограничением суверенитета, а представляются результатом масштабных перемен в развитии сложносоставных государств.

***

Пытаясь составить «реестр» угроз суверенитету, легко прийти к выводу о том, что классический суверенитет перестает быть надежным маяком в хаотичном море международной политики. Это объясняется рядом

---

[117] *Buchanan A.* Secession, State Breakdown, and Humanitarian Intervention / D. Chatterjee, D. Scheid (eds.) // Ethics and Foreign Intervention. — Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 206.

причин. Во-первых, предоставление суверенитета плохо подготовленным к самоуправлению территориям девальвировало его статус, превратив в юридически полноправных членов международного сообщества государства, неспособные политически и экономически конкурировать с развитыми странами, а в некоторых случаях даже нести базовые обязанности, исполнения которых логично было ожидать от суверенного государства. Во-вторых, суверенитет стал препятствием на пути поиска форм и методов обеспечения соблюдения фундаментальных прав и свобод человека, так как значительная часть суверенных государств, которым не удалось обеспечить устойчивое социальное и экономическое развитие своих народов, прибегла к ужесточению политических режимов, подавлению демократии и жесткому ограничению прав меньшинств, а в некоторых случаях — и к откровенному геноциду. В-третьих, успешные страны, напротив, ощутили необходимость объединения (pooling) своих суверенных прав для расширения пространства гражданских свобод и наращивания экономической конкурентоспособности.

Оценив влияние различных политических и экономических процессов на суверенитет современного государства, ограничением суверенитета можно назвать переход части суверенных функций государства к внешнему агенту, каковым может быть правительство другой страны (или стран) или наднациональный орган власти, наделенный самостоятельностью в принятии решений в установленных границах полномочий и/или имеющий в своем распоряжении механизмы контроля за соблюдением принятых в ходе интеграционного процесса обязательств. По одну сторону от этого явления государства привычно участвуют в международных соглашениях или договорах, которые регулируют поведение их участников, но не предполагают создания органов, обладающих собственной правосубъектностью. По другую сторону находятся агрессия и внешнее вмешательство, которые не ограничивают суверенитет, а отрицают его, так как их следствием выступает лишение государства независимости — как формальной, так и фактической.

Смещение акцента с заключения «традиционных» международных договоров к новым политическим формам, основанным на согласованном ограничении суверенитета столь же заметно в современной политике, как и перенесение центра тяжести в силовой сфере с агрессий на «понуждающие действия», основанные на гуманитарной логике и соображениях обеспечения безопасности меньшинств и борьбы с нарушениями прав человека.

Вместе с поведенческими практиками меняется внешнеполитическая риторика государств, которые начинают активно апеллировать к универ-

сальным ценностям. Если в годы «холодной войны» большинство интервенций предпринимались в геополитических интересах крупнейших держав, то современные вмешательства претендуют на отстаивание общих для человечества ценностей. Целый ряд стран отказывается считать внутреннюю политику «вотчиной» национального суверенитета. Современные государства демонстрируют политическую сверхчувствительность по отношению к нуждам и положению не только собственных граждан, но и других народов в той степени, в которой их права номинально защищены и гарантированы международными конвенциями. Впрочем, далеко не всегда демонстрируемая озабоченность соблюдением прав человека в других странах преследует высокие цели утверждения идеалов равенства и справедливости; в ряде случаев, прикрываясь гуманитарными мотивами, государства ищут дополнительные возможности обеспечить себе внешнеполитические преимущества или привилегии в важном для них регионе.

Серьезные проблемы в глобальной политике порождаются размыванием международного правосознания — которое, в свою очередь, провоцируется тремя главными причинами.

Во-первых, целесообразность соблюдения международных обязательств остается неочевидной. Издержки, которые несет государство за нарушение международных правовых норм, несущественны в сравнении с выгодами, проистекающими из возможности проводить политику односторонних действий, в особенности когда речь идет о влиятельных и сильных государствах. Внешняя интервенция, если рассматривать этот акт как высшую меру насилия над суверенитетом, в минувшие годы предпринималась в исключительных случаях, тогда как в десятках менее резонансных ситуаций государства не несли за игнорирование своих обязательств ответственности, предусмотренной международными соглашениями. Сравнительная мягкость наказания за тяжкие преступления (к примеру, Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него оставляет наказание на усмотрение государства, а Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников от 4 декабря 1989 г. вообще не допускает мысли о том, что готовить и использовать наемников способны и государства), опосредованность международного правового режима (лишь государство несет ответственность за выполнение обязательств) и отсутствие надгосударственных институтов принуждения выступают непреодолимыми преградами на пути утверждения предсказуемых и ответственных отношений между государствами, выстроенных на примате права.

Во-вторых, международные институты, ответственные за поддержание глобальной безопасности и стабильности, недостаточно репрезентативны: к участию в них допущен узкий круг стран — причем на основании заслуг, относящихся еще к середине прошлого столетия. Административная структура ООН в ее нынешнем виде на протяжении последних лет регулярно становится предметом острой критики как со стороны развитых государств, обеспечивающих (как, например, Япония, Германия и Бразилия) значительную часть бюджета ООН и активно участвующих в крупнейших международных инициативах (киотский процесс, операция в Афганистане и др.), так и со стороны представителей развивающегося мира.

В-третьих, бездействие ООН перед лицом крупных гуманитарных кризисов (геноцид в Руанде, война в Конго в 1997 г., «этнические чистки» в Косово, конфликт в Дарфуре) продемонстрировало неэффективность международных усилий в разрешении кризисов нового типа, связанных с нарушениями прав меньшинств и восстановлением мира в постконфликтных полиэтничных обществах. Реакцией на падение эффективности глобальных институтов стала политическая самоорганизация государств на уровне регионов для предотвращения и урегулирования крупных локальных конфликтов, потенциально опасных для сопредельных стран. Условия, в которых происходило становление этих инициатив (стремительное распространение конфликтов на соседние государства, высокий риск захвата повстанческими организациями основных структур управления в столицах, создание перманентных угроз миротворческим контингентам и группам по мониторингу перемирия) в ряде случаев вынуждали региональные объединения действовать в обход Устава ООН и других норм международного права в ущерб устойчивости и легитимности существующего миропорядка.

Все это приводит к выводу о том, что время, пришедшее на смену периоду «холодной войны», постепенно проявляет себя как эпоха, в которую ограничение традиционно понимаемого суверенитета — как по «негативным», так и по «позитивным» показаниям — становится одним из главных трендов мировой политики.

ЧАСТЬ II
ДОБРОВОЛЬЦЫ ОГРАНИЧЕНИЯ СУВЕРЕНИТЕТА

В середине XX века система отношений между государствами претерпела фундаментальные изменения: усвоив уроки Второй мировой войны, великие державы договорились о создании «всеобщих» международных институтов и доверили поддержание мира Совету Безопасности ООН, наделенному полномочиями выявлять угрозы миру и решать вопрос о применении силы. Решение самых сложных проблем межгосударственных отношений было доверено экспертам из Комиссии ООН по международному праву, международным судебным органам. Результатом накопления опыта в области международного права стала выработка четких правил поведения для государств на мировой арене. Казалось, что эпоха хаоса, безвластия и примата силы над правом уходит в прошлое.

Сегодня неопределенность возвращается в мировую систему. Но обусловлена она не отсутствием норм, а слабостью международных институтов и отсутствием механизмов утверждения правопорядка. Известный французский специалист в области конфликтологии и теории международных отношений П. Аснер считает, что «нынешняя ситуация даже опаснее ситуации “холодной войны”, [поскольку] тогда действовали определенные правила, позволявшие вести сдержанный диалог, [и] одностороннее превентивное вмешательство в дела другого государства было немыслимо»[118]. Сдерживающий эффект противостояния двух миров остался в прошлом, и политика односторонних действий быстро вернулась в арсенал современных государств — как влиятельных и богатых, так слабых и бедных. Как только нити, удерживающие от применения силы, ослабли, суверенитет возобладал над межгосударственными обязательствами, похоронив надежду на стабильный мир на основе международного правопорядка. Была опрокинута еще одна иллюзия — что внутриполитический прогресс в целом ряде проблемных государств (отказ от авторитаризма, допущение политической конкуренции, утверждение толерантности) может произойти под влиянием внешней среды, быть «спровоцирован» извне. Оказалось, что «внешняя среда», то есть сложившаяся модель межгосударственного сотрудничества, сама по себе крайне уязвима, с одной стороны, и неспособна мирными закон-

[118] *Асснер П.* Великие державы должны иметь таких соседей, какой была Финляндия в годы «холодной войны» // Свободная мысль. 2008. № 9. С. 63.

ными способами «преодолеть» барьер суверенитета и стать фактором внутренней политики, с другой стороны.

Стало ясно, что для сохранения демократических завоеваний и стабильности (вспоминается известное утверждение, что «демократии не воюют друг с другом», а также тот факт, что права граждан, национальных меньшинств и отдельных групп населения в разных частях планеты сегодня защищены лучше, чем когда-либо в истории человечества), придется либо прокладывать путь к переменам с противоположной стороны — изнутри государства, либо устанавливать особую систему международных отношений, выстроенную на общем ценностном фундаменте, основанную на доверии государств друг другу и, как следствие, взаимном контроле. Но и в первом, и во втором случае сложившаяся за столетия границу между политикой внутренней и внешней неизбежно будет нарушена.

Гуманитарные интервенции, смена режимов, отправка наемников в соседние страны, экономическая дестабилизация пограничных регионов прилегающих государств, разжигание этнических конфликтов на региональном уровне на самом деле — явления, вырастающие из одного корня. Если склонность многих стран периферии к силовым методам разрешения споров стала свидетельством пренебрежения правом, то гуманитарные вмешательства западных государств доказали невозможность обеспечить стабильность и права человека и гарантировать демократию в рамках существующего международного режима. Но какие бы мотивы ни стояли за ними — гуманистические, национальные, корыстные (зачастую они маскируют друг друга), подобные вмешательства в любом случае расшатывают унаследованную от XX столетия конструкцию международных отношений. Таким образом, мир все глубже погружается в атмосферу политической непредсказуемости, где насилие — по отношению к политическим конкурентам внутри страны, соседям, между государствами — замывается в порочный круг.

Однако обнаруживается в современной международной системе одна особенность, которая указывает на поиск (по крайней мере в наиболее развитой части мира) новых институциональных форм сосуществования международного сообщества, нового равновесия между силой и правом, новой стабильности, выстроенной на самоограничении и взаимном контроле государств. Речь идет о наднациональности.

Наднациональность — новый феномен в мировой политике, и как любое новое явление оно находится в постоянном развитии, обновляется и обогащается новым содержанием. Наднациональность — политический антоним суверенитета. Это явление лежит на стыке трех сфер:

политики, международных отношений и права, и в каждой из них ограничивает суверенитет. Хотя общепринятой теории наднациональности пока не сложилось, ее «ядро» уже сформировалось и отчетливо различимо. Все многообразие взглядов, подходов, признаков можно свести к двум ключевым моментам. Во-первых, наднациональность — это институты принципиально нового качества и природы. Они возвышаются «над национальностями», то есть наделены исключительными полномочиями в сферах, прежде относившихся к суверенной прерогативе государств, и несут коллективную ответственность в рамках отведенных им полномочий. Их компетенции могут расширяться и уточняться; решения в них могут приниматься консенсусом или большинством; они могут формироваться через волеизъявление на выборах или же путем представительства. Все это детали. И, во-вторых, наднациональность — это совокупность механизмов принуждения, среди которых главенствующая роль отводится праву. По существу наднациональность возникает в ситуации, при которой конфликт между национальными правовыми системами и наднациональным правовым режимом решается в пользу последнего. Это происходит за счет наделения наднациональных институтов целым арсеналом прав: правом обязывать к выполнению принятых решений; правом принимать решения, имеющие прямое действие на территории стран-участниц без необходимости их «интернализации» в национальные правопорядки; правом разрешать споры, касающиеся вопросов наднационального регулирования.

Наднациональность в том виде, в котором мы наблюдаем ее сегодня, возникла благодаря европейской интеграции. Именно в Договоре об учреждении Европейского объединения угля и стали (Парижский договор, статья 9) это понятие впервые получило юридическое закрепление. Из всех успешно функционирующих международных объединений именно Европейский Союз, с одной стороны, наиболее далеко вышел за рамки строго межгосударственного сотрудничества, а, с другой стороны, создал развитую систему внедрения правовых норм и консенсусных решений, а также контроля за их исполнением.

«Очаг стабильности», возникший в Европе благодаря интеграции, дал повод для переосмысления международного сотрудничества, поиска новых моделей взаимодействия. Можно говорить, хотя и с большой долей осторожности, о начавшемся развороте в направлении пересмотра существующей системы имплементации решений в международных и региональных объединениях с целью повышения эффективности и правовой дисциплины.

Показательно, что более рельефно черты наднациональности проявляются в тех институтах, которые были созданы или реформированы в последние десятилетия. К ним относятся Всемирная торговая организация, возникшая в результате реформы Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) в 1995 г., международные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде, учрежденные в 1993 и 1994 г., Международный уголовный суд (создан в 1998 г.), Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (создана в 1989 г.). Хотя каждый из этих институтов создавался под решение конкретных практических международных задач, в границах отведенных им полномочий их наднациональность твердо закреплена (можно даже сказать, что они и задумывались как наднациональные структуры) и распространяется на сферы экономики, торговли, уголовной юстиции, регулирования финансовых рынков. От классических международных организаций они отличаются тем, что наделены реальными механизмами контроля и принуждения участников международных режимов, которые они формируют, к соблюдению взятых на себя обязательств. Так, реформа Генерального соглашения по тарифам и торговле предоставила организации-преемнице (ВТО) мощный инструмент влияния в виде обязательного характера решений для всех ее членов, за исключением так называемого негативного консенсуса, когда против голосуют все участники спора[119]. Международный уголовный суд, согласно Римскому Статуту 1998 г., наделен беспрецедентным правом привлекать к уголовной ответственности любое лицо, подозреваемое в совершении деяния, признаваемого по Статуту противоправным на территории любого государства-подписанта Статута[120]. Международные трибуналы были наделены полномочиями по судебному преследованию лиц, ответственных за геноцид и серьезные нарушения гуманитарного права.

Впрочем, и в традиционных организациях обнаруживаются признаки наднациональности. К примеру, Совет Безопасности ООН обладает исключительным правом квалифицировать акт нападения как агрессию и принимать решение об использовании против государства военной силы в тех случаях, когда речь не идет об агрессии, допускающей право на самооборону. Международный валютный фонд и Ев-

---

[119] См.: *Howse R.* Adjudicative Legitimacy and Treaty Interpretation in International Trade Law: The Early Years of WTO Jurisprudence // J. Weiler (ed.) // The EU, The WTO and the NAFTA. Towards a Common Law of International Trade. — Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 35.

[120] Римский статут Международного уголовного суда, http://www.un.org/russian/law/icc/rome_statute(r).pdf

ропейская ассоциация свободной торговли также в своей деятельности располагают определенной долей независимости от государств, входящих в их состав.

Само наличие этих примеров доказывает возможность реформирования нынешней системы международного сотрудничества. В то же время опыт успешного выстраивания системы норм, обеспечивающих соблюдение международных обязательств, остается ограниченным. Несмотря на то, что в 1990-е гг. наблюдался всплеск региональной интеграции (примерами чего служат создание Северо-Американской зоны свободной торговли, реорганизация Организации Африканского Единства, активизация усилий в рамках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии), ни одной региональной структуре не удалось приблизиться к Европейскому Союзу по глубине и эффективности интеграции. Более того, нет никакой гарантии, что если Европе и удалось осуществить успешный эксперимент по созданию новой удивительной наднациональной культуры с элементами государственного, межгосударственного и человеческого начал, это удастся повторить и другим. Ее опыт родился из сочетания ее уникальной истории, цивилизации и стремления избежать колоссальных жертв, которые она понесла в первой половине XX столетия. Иными словами, европейская система «взаимного вмешательства стран во внутренние дела друг друга», как обозначил ее Р. Купер, пока остается исключением из общего правила. В то же время, желаем мы того или нет, европейские практики широко заимствуются во всем мире и везде подтверждают свою эффективность.

В методологическом плане систему межгосударственных взаимоотношений в рамках наднациональных режимов можно рассматривать с двух точек зрения: содержательной и инструментальной. В первом случае речь идет о тех суверенных полномочиях, которые ограничиваются в ходе интеграции; во втором случае интерес представляют конкретные механизмы ограничения суверенитета — как политические, так и правовые.

Ограничение суверенитета государств осуществляется при помощи сравнительно ограниченного арсенала методов. Базовыми являются институциональный и правовой. Они формируют инфраструктуру ограничения суверенитета, позволяя исследовать не только как оно реализуется (перераспределяется ли власть между национальным и наднациональным уровнями, осуществляется ли инкорпорирование международного права в национальное законодательство, реализуются ли новые полномочия, обеспечивается ли соблюдение общеевропейских законов национальными государствами), но и какие именно суверенные полномочия подвергаются ограничению.

Глава 3
РОЛЬ ИНСТИТУТОВ

Главный вопрос европейской интеграции, сформулированный греческим исследователем Д. Хриссоху[121], — как далеко простираются полномочия наднациональных институтов, не ущемляя суверенитет или автономию государства, — может быть в равной степени обращен к любому интеграционному процессу. Универсального ответа на него не существует: в каждом отдельном случае он зависит от стадии, а точнее — глубины процесса интеграции, от политических намерений участников, а также от способности институтов, осуществляющих интеграцию, влиять на ее ход и интенсивность. Однако ограничение суверенитета через создание наднациональных институтов имеет свою механику. Центральным механизмом, «запускающим» наднациональность, выступает переговорный процесс, который, по словам бывшего еврокомиссара от Нидерландов Ф. Болкестайна, составляет главную отличительную особенность современной Европы[122]. На следующем этапе национальные государства начинают испытывать давление со стороны институтов, которые шаг за шагом отвоевывают себе суверенные полномочия. В случае успеха интеграционного процесса и подключения к нему новых участников возникает вопрос изменения порядка принятия решений, адаптированного к расширенному составу объединения. По мере того, как процесс интеграции усложняется, охватывает новые сферы, к переговорам подключаются и другие участники — группы интересов, сети политического взаимодействия, комитеты экспертов, которые, «распределяясь» по разным уровням управления, образуют «многослойное политическое сообщество, не имеющее единого центра сосредоточения власти, но обладающее постоянно меняющимися конфигурациями наднациональных, национальных и региональных институтов управления»[123]. От того, какие решения вышеозначенных проблем будут найдены, зависит объем полномочий наднациональных институтов и их способность эффективно влиять на ход интеграционного процесса.

---

[121] См. подр.: *Chryssochoou D.* Theorizing European Integration. — London: SAGE Publications, 2001. P. 94.

[122] См.: *Иноземцев В.* Болкестайн — человек и директива // Эксперт-Украина. 2006. № 14(65), 10 апреля. С. 70.

[123] *Hooghe L.* Subnational Mobilisation in the European Union // J. Hayward (ed.) // The Crisis of Representation in Europe. — London: Frank Cass, 1995. P. 176 (цит. по: *Chryssochoou D.* Theorizing European Integration. P. 107).

Договорная природа ограниченного суверенитета

В классической международной системе отношения между государствами строятся на основе согласия и общих договоренностей, надлежащим образом оформленных соглашениями. Межгосударственное сотрудничество не ставит своей целью создание наднационального уровня управления; оно ограничено констатацией общности интересов и закреплением обязательств государств действовать сплоченно в заранее оговоренных ситуациях. Иными словами, международные договоры можно уподобить планам действий на случай чрезвычайных ситуаций — агрессии, войны, вторжения, но считать их «дорожными картами» по ограничению суверенитета не стоит. Об ограничении суверенитета уместно говорить лишь тогда, когда в ходе межправительственных соглашений создаются автономные институты, имеющие в своем распоряжении инструменты принуждения к выполнению решений. Самое важное — на ограничение суверенитета государства идут добровольно. Однако их добрая воля к созданию наднациональных институтов отнюдь не гарантирует неприкосновенности их суверенитета.

Международное право, по общему правилу, имеет приоритет над национальным. Однако существуют ходы, позволяющие национальным государствам если не уйти от выполнения международных обязательств, то хотя бы временно воспрепятствовать ему или серьезным образом затруднить этот процесс. Эти возможности открываются в первую очередь инструментом ратификации. Для того, чтобы обязательства по международному соглашению вступили в силу, согласие соблюдать этот договор должно быть выражено национальным парламентом. Изначально задуманная как инструмент демократического контроля над исполнительной властью ратификация часто используется как форма политического торга или предлог для невыполнения обязательств.

Любое новое международное обязательство, которое берет на себя государство, должно быть им подтверждено (посредством ратификации), а также закреплено в национальном законодательстве (через принятие новых законов и/или изменений в конституции) — в том числе и решение о передаче своего суверенитета наднациональным институтам. Однако примат международного права не тождественен наднациональному управлению в том виде, в каком оно осуществляется в Европейском Союзе. Логика ограничения суверенитета отличается тем, что, однажды согласившись на создание автономного наднационального органа власти, обладающего законодательными полномочиями, государство лишается возможности игнорировать или не исполнять принятые этим органом решения.

Впервые в Европе особые права, вбирающие в себя полномочия суверенных государств, были предоставлены Верховному органу Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). Защищенный Парижским договором от 18 апреля 1951 г. между Францией, ФРГ, Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом от вмешательства отдельных государств, он мог проводить самостоятельную политику по образцу западноевропейских правительств и имел право контролировать выполнение собственных решений[124]. Столь высокая степень самостоятельности высшего органа ЕОУС обусловливалась тем, что весь проект объединения изначально преследовал политические цели. К тому же Верховный орган, хотя и имел свободу действий, был ограничен отраслевыми рамками.

Впрочем, уже в Договоре об учреждении Европейского сообщества 1957 г. (Римский договор) стремление к солидарности стран-участниц возобладало над политической смелостью начального периода, и структуры исполнительной власти и принципы взаимодействия между Европейскими сообществами и советами министров стран-членов претерпели заметные изменения. Право законодательной инициативы было разделено между Советом Европейских сообществ и Европейским парламентом, с одной стороны, и Советом и Комиссией, с другой стороны. Комиссии ЕС было дано право разрабатывать и направлять проекты законодательных актов на рассмотрение Совету ЕС; а Европейский парламент был наделен правами консультативного органа с правом блокирования законопроектов до внесения в них изменений по его усмотрению.

И первая, и последующая, и ныне действующая редакции договора об учереждении Европейского Союза остаются традиционными межправительственными соглашениями в том смысле, что прежде чем вступить в силу, они проходят через стандартную процедуру принятия и ратификации национальными парламентами.

Если обратиться к недавней политической истории, можно обнаружить, что европейские страны до сих пор используют инструмент ра-

---

[124] Финансовая и политическая независимость позволяла Верховному органу ЕОУС рационально распределять средства между различными программами — переобучения рабочих, реконверсии производства, модернизации промышленности. В 1954 г. Верховному органу, обладавшему значительными собственными средствами, поступавшими от налога на добычу угля и производство стали, удалось выйти на американский рынок заимствований, предоставив правительству США надежные гарантии возврата займа. Результатом стала выдача кредита в размере 100 миллионов долларов под весьма выгодные 3,7% годовых.

тификации для достижения более выгодных условий интеграции. Опыт недавней реформы европейских институтов подтверждает, что процесс переговоров в рамках межправительственной конференции (МПК) мало чем отличается от стандартной процедуры международных переговоров: до момента ратификации соглашения национальными парламентами государства продолжают требовать уступок в свою пользу и обусловливать свое участие в договоре особыми преференциями.

История последней по времени (2007 г.) МПК служит тому наглядным примером. На первом этапе согласования мандата МПК Польша представила свои возражения против предложенной системы «двойного большинства» при принятии решений — 55% голосов государств-членов в Совете ЕС, представляющих 65% населения Евросоюза. Без ее согласия успех МПК был невозможен, поэтому Франция и Германия были вынуждены уступить и перенести дату окончательного перехода к «двойному большинству» на 2017 г. Возражения Великобритании, касавшиеся распространения принципа квалифицированного большинства на сотрудничество в сфере охраны порядка и права, а также инкорпорирования в текст Хартии об основных правах 2000 г., были сняты ценой «освобождения» Великобритании от участия в ней и сохранения консенсусного голосования в ряде вопросов сотрудничества в правоохранительной деятельности. Некоторые государства отзывали свое согласие на поздних этапах реформы с целью обеспечить наиболее выгодные для себя условия. Так произошло, к примеру, в Чехии, где президент В. Клаус заявил, что подпишет документ только при условии положительного мнения Конституционного Суда о его соответствии конституции и предоставления его стране послаблений в соблюдении ряда положений Хартии Европейского Союза об основных правах[125]. В то же время В. Клаус выдвинул в качестве условия подписания «освобождение» от применения ряда положений Хартии, опасаясь волны исков судетских немцев о признании прав на недвижимость, отобранную в ходе выселения их из страны после 1945 г.[126] Требуемые Чехией послабления были предоставлены, и 3 ноября 2009 г. Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества[127], был одобрен Конституционным Судом и подпи-

---

[125] См.: *Габуев А.* Вацлава Клауса уговорили всей Европой. ЕС нашел выход из институционального тупика // Коммерсантъ. 2009. 2 ноября.

[126] См.: *Cunningham B.* Court, Klaus approve Lisbon // The Prague Post. 2009. November 4—10. P. 1.

[127] Термином «Лиссабонский договор» (или «Договор о реформе») принято обозначать Договор о Европейском Союзе (ДЕС) и Договор о функционировании Европейско-

сан президентом. Аналогичное требование Словакии не было удовлетворено, поскольку Словакия к моменту предъявления требования уже ратифицировала Лиссабонский договор.

Национальный референдум, необходимый для внесения поправок в основные законы некоторых стран и, как следствие, ратификации, также часто выступает предлогом для обеспечения особых преференций или исключений из зафиксированного в соглашениях порядка сотрудничества. Из пяти проектов основополагающих договоров, предложенных на протяжении без малого двух десятилетий (с 1992 по 2010 г.), четыре — Маастрихсткий, Ниццкий, Конституция и Лиссабонский, были отвергнуты разными участниками ЕС в 1992, 2001, 2005 и 2008 гг. В трех случаях их последующая поддержка была обеспечена предоставлением уступок, оформленных в виде протоколов или изменений в тексте, а в одном случае от проекта договора было решено отказаться окончательно.

Внесение поправок в основополагающие договоры — потенциально ограничивающее суверенитет — европейские законодатели обусловили особой процедурой межправительственной конференции, которая может быть инициирована государствами-членами или Комиссией ЕС и должна быть поддержана Европейским парламентом. Практика интеграции такова, что ключевые решения, выработанные в ходе предварительных переговоров, закреплялись решениями Совета (после 1 декабря 2009 г. — Европейского совета) по итогам межправительственных конференций. Тексты всех основополагающих европейских договоров допускали внесение конституционных (по сути, но не по форме) изменений при условии созыва межправительственной конференции и ее единогласного волеизъявления. Лиссабонский договор изменил это положение через введение упрощенной процедуры пересмотра основополагающих договоров, о которой будет сказано ниже.

Необходимость заручаться согласием для любого изменения в распределении полномочий или процессе принятия решений заставляет ряд экспертов настаивать на сугубо межгосударственном характере европейской интеграции[128]. Конечно, по форме европейская интеграция представляет собой в некоторых своих процедурах традиционное меж-

---

го Союза (ДФЕС).

[128] См., напр.: *Ведрин Ю.* Международного сообщества, увы, не существует… // Свободная мысль-XXI. 2005. № 7. С. 10—13; *Байков А.* «Интеграционные маршруты» Западно-Центральной Европы и Восточной Азии // Международные процессы. 2007. Т. 5. № 3. С. 4—6; *Бордачев Т.* Россия и Европейский Союз: вызовы и сценарии развития / Под ред. С. Караганов // Россия и мир. Новая эпоха: 12 лет, которые могут все изменить. — М.:

государственное взаимодействие, но вот ее содержание и последствия указывают на то, что она преобразует общественные отношения, задает им новое направление и придает новые смыслы. Ни сохраняющийся в ряде сфер консенсусный порядок принятия решений, ни тот факт, что европейскими законодателями выступают представители исполнительной ветви власти, ни скромный объем полномочий европейских институтов не являются убедительными доводами в пользу тезиса о том, что интеграционный процесс в рамках ЕС сегодня не выходит за рамки классического межправительственного сотрудничества. Невозможно игнорировать и другие важные свидетельства динамизма институционального развития в Европейском Союзе: перераспределение полномочий между его институтами (к примеру, предоставление Европейскому парламенту полномочий, не указанных в основополагающих договорах), возможность внеполитических путей расширения компетенций, присоединение к процессу принятия решений новых участников, наконец, доктрину Суда ЕС и национальных судов, которую они развивают на основе договоров.

Ратификационные инструменты сохраняют свою значимость для европейцев потому, что они открывают единственную реальную и гарантированно эффективную возможность повлиять на объем передаваемых европейским институтам суверенных полномочий. Иными словами, чем большими полномочиями наделяются международные институты, чем большая независимость и автономия предоставляются им, тем напряженней, длиннее и труднее как сами переговоры, так и ратификационный период, следующий за ними. Эта особенность прослеживается не только в Европейском Союзе, но и в международных организациях, институты которых обладают реальным влиянием и авторитетом, а также инструментами, правовыми или силовыми, принуждения к выполнению своих решений.

Разграничение полномочий

Главным вопросом трансформации суверенитета в ходе европейской интеграции остается тот, каким образом распределяются полномочия между национальными правительствами и наднациональными органами власти. Отсутствие жесткого горизонтального (между институтами ЕС) и вертикального (между правительствами и европейскими

АСТ, 2008. С. 366—369; *Шпакович О.* Наднациональность в праве международных организаций // Вестник международных организаций. 2012. № 2 (37). С. 138.

институтами) разграничения полномочий в Европейском Союзе на протяжении сорока лет не вызывало возражений у стран-участниц. Этому есть объяснение.

Дело в том, что на ранних этапах, когда объем полномочий европейских институтов оставался скромным, амбиции — далеко идущими, а компетенции надгосударственных институтов — гибкими и не закрепленными, интеграция обнаружила в себе свойство к самоподдержанию, получившее название «перелива» (spillover). «Непросчитанные последствия» интеграции проявились и в социальной политике, и в экономическом сотрудничестве, и в вопросах экономической интеграции. Одним из первых примеров «перелива» стала гармонизация рынка труда (политика занятости, гармонизация выплат работникам), ставшая неизбежной после учреждения Европейского социального фонда и Европейского инвестиционного банка, которые должны были облегчить процесс переселения незанятой рабочей силы из регионов с высоким уровнем безработицы в те области, где наблюдалась нехватка рабочих рук[129]. Государствам фактически были навязаны дополнительные обязательства, не предусмотренные Римским договором. Еще более заметный «перелив» в той же социальной сфере вызвал Единый европейский акт 1986 г. Как пишет британский исследователь Р. Гейер, «развитие социальных программ, проистекших из успеха Единого европейского акта, в частности — расширение политики в сфере трудовых отношений с ее традиционной нацеленностью на обеспечение мобильности рабочей силы, а также охраны здоровья рабочих и безопасности труда, в направлении борьбы с бедностью и дискриминацией, равно как и развития норм социального обеспечения — является четким указанием на динамику “перелива”»[130].

Между тем считалось, что «перелив» европейской интеграции на сферу политики невозможен: так крепко и надежно государства контролировали свою автономию и юрисдикцию в критически важных для государственной идентичности сферах внешней политики, уголовного судопроизводства, налогообложения и других. Но к середине 1990-х гг. стало зреть понимание, что институциональная структура ЕС нуждается в модернизации — как из-за смены формата интеграции, вызванного принятием в Союз стран Центральной и Восточной Европы в 2004 и 2007 гг., так и ради повышения эффективности управления и упрочения принципов демократии. Договор о Европейском Союзе 1992 г. (Ма-

---

[129] См.: *Geyer R.* Exploring European Social Policy. — Cambridge (UK): Polity Press, 2000.
[130] Ibid., p. 209.

астрихтский договор) уже содержал указание на созыв межправительственной конференции для пересмотра классификации актов Сообщества и установления иерархии между их различными категориями. Лаакенская декларация 2001 г. ставила главными целями институциональной реформы достижение большей прозрачности в разграничении полномочий между Сообществом/Союзом и странами-членами, упрощение правового инструментария, демократизацию принятия решений с повышением роли национальных парламентов и подписание Конституции, которая заменила бы все предшествующие договоры и инкорпорировала Хартию об основных правах от 2000 г.

В 2001 г. был учрежден Конвент, к 2003 г. подготовивший текст Конституции, который был подписан в Риме 20 ноября 2004 г. После того, как он был отвергнут на референдумах во Франции и Нидерландах, политики стран ЕС выработали новый документ — Лиссабонский договор, который стал своего рода реабилитационным компромиссом. Летом 2008 г. Ирландия на национальном референдуме отклонила и Лиссабонский договор. Добившись правовых гарантий (в виде отдельного протокола к Лиссабонскому договору) представительства в Комиссии ЕС (норма «одна страна — один еврокомиссар») и сохранения национального суверенитета в вопросах налогообложения, права на жизнь, образования, семьи, а также военного нейтралитета, Дублин назначил новый референдум 2 октября 2009 г., на котором договор был поддержан большинством проголосовавших граждан.

Итогом длившегося почти десять лет пересмотра баланса между национальными правительствами и общеевропейскими институтами стало уточнение порядка вертикального разграничения полномочий, то есть закрепление за каждым из двух уровней власти своих жестко обозначенных прав. Если ранее в системе управления ЕС разграничение горизонтальных и вертикальных полномочий не было систематизировано, то с подписанием в Лиссабоне в 2007 г. Договора о Европейском Союзе и Договора о функционировании Европейского Союза ключевая дилемма — соотношение полномочий между институтами ЕС и национальными правительствами — решилась в пользу системности и правовой определенности.

Сравним порядок разграничения полномочий в Договоре о Европейском Союзе и Договоре об учреждении Европейского сообщества в редакции Ниццкого договора 2000 г., с одной стороны, и в Договоре о Европейском Союзе и Договоре о функционировании Европейского Союза (Лиссабонский договор), с другой стороны.

Ниццкий договор

Договор о Европейском Союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества, которые были основополагающими документами объединенной Европы вплоть до вступления в силу Лиссабонского договора, содержали лишь общие указания на порядок разграничения полномочий между национальным и наднациональным уровнями принятия решений. Основные положения, указывающие на соотношение полномочий между сообществом и его членами, содержались в статьях 2 и 3 Договора о Европейском Союзе, а также статьях 3—6 Договора об учреждении Европейского сообщества. Однако выведению точного соотношения полномочий государственных и наднациональных органов власти и установлению степени независимости институтов ЕС мешали неструктурированность этих положений и общий характер формулировок.

Дополнительные препятствия создавало и то, что по действовавшей Ниццкой редакции Европейский Союз не обладал правосубъектностью[131]. Критерии Международного суда ООН для отнесения образования к международным организациям (для признания правосубъектности) в Европейском Союзе реализуются с определенными особенностями. Особый интерес представляет тот из них, который говорит о разграничении законных полномочий между организацией и ее членами. Маастрихтский договор не давал полного представления о сути и функциях Европейского Союза. Метод реализации его полномочий также в договоре не указывался. Поэтому можно было сделать вывод об отсутствии у ЕС международной правосубъектности de jure, но о ее частичном наличии de facto. При этом, если проблема правосубъектности была окончательно решена в рамках Лиссабонского договора, то вопрос о разграничении полномочий между национальным и наднациональным уровнями власти сохранит ключевое значение для выработки вектора развития европейской интеграции на ближайшее десятилетие.

В то время как статья 2 Договора о Европейском Союзе ставила перед европейскими институтами вполне конкретные задачи (устойчивое развитие экономики, обеспечение высокого уровня занятости и социальной защищенности, создание высококонкурентной среды, повышение уровня и качества жизни, утверждение идентичности ЕС на мировой сцене, защита прав и интересов граждан ЕС, укрепление ЕС как зоны свободы, правосудия и безопасности, поддержание права Европейского Союза), статья 3 Договора об учреждении Европейского сообщества содержала конкретные указания на те меры, которые институты ЕС должны принять для их достижения. Их можно распределить по пяти большим сферам сотрудничества, хотя в тексте договора они перечислены в простой последовательности.

---

[131] Под международной правосубъектностью принято понимать комплекс прав и обязанностей, которыми наделяются международные образования в отношениях с другими субъектами международного права.

Первая сфера — сотрудничество в деле создания общего рынка. В нее входили такие меры, как регулирование таможенных тарифов и ограничений на экспорт и импорт, проведение общей торговой политики, стимулирование конкуренции на общеевропейском рынке, сближение законодательства государств-членов, необходимое для функционирования общего рынка, устранение ограничений на свободное перемещение товаров, людей, капиталов и услуг, поощрение конкурентоспособности промышленности и стимулирование исследований и технологического развития.

Вторая сфера, касающаяся экологии, включала в себя общую политику в области сельского хозяйства и рыболовства, а также объединение усилий для защиты окружающей среды.

В третью сферу, которая координирует усилия по созданию инфраструктуры, входила общая политика в сфере транспорта, а также развития трансъевропейских коммуникационных сетей.

Четвертая сфера затрагивала широкий круг тем социально-экономического развития, в том числе координацию мер по поддержанию и повышению занятости, социального прогресса европейских регионов, поощрение экономической и социальной солидарности, защиту прав потребителей, охрану здоровья, повышение уровня образования и квалификации граждан, объединение усилий в энергетике, в области туризма и гражданской защиты, а также упорядочение порядка въезда и выезда из ЕС.

Наконец, пятая сфера предполагала координацию усилий при взаимодействии с третьими странами: под этим подразумевалась политика в сфере помощи развитию и сотрудничество с другими государствами с целью поощрения торговли. Несмотря на внушительный список мер, договоры не определяли сферы исключительных полномочий Европейского Союза, оставляя пространство для их расширительной трактовки. Статья 5 Договора об учреждении Европейского сообщества устанавливала лишь общий принцип, который позволял определить законность действий европейских институтов. Согласно ему, «Сообщество должно действовать в рамках полномочий, предоставленных ему Договором, и предписанных им целей. В сферах, не входящих в его исключительную компетенцию, сообщество должно принимать решения, руководствуясь принципом субсидиарности».

Важно отметить, что до принятия Лиссабонского договора Европейское сообщество не обладало согласно договорам никакими формальными исключительными компетенциями. Развитие понятия исключительности полномочий ЕС осуществлялось только за счет практики Европейского Суда, который признал исключительность лишь двух типов полномочий в области торговой политики в отношении третьих стран и рыболовецкой политики в целях сохранения морских биоресурсов. С развитием валютного союза было признано, что институты Европейского сообщества обладают исключительными полномочиями в сфере монетарной политики для стран, входящих в зону евро, а также в отношении торговых договоров с третьими странами.

Лиссабонский договор

Лиссабонский договор внес существенные изменения в порядок разграничения полномочий между Европейским Союзом и государствами-членами. Прежде всего сами договоры стали более четкими и последовательными. В Договоре о Европейском Союзе появились две новые главы — положения о демократических принципах и положения об институтах. Они и содержат в себе зерно тех институциональных перемен, ради которых затевалась институциональная перестройка Европейского сообщества и Союза.

Договор о функционировании Европейского Союза (часть Лиссабонского договора) позволяет предметно «демаркировать» пространство ответственности и суверенитета посредством разграничения исключительных полномочий Европейского Союза, общих полномочий ЕС и стран-членов и исключительных прав национальных государств. Ключевая роль в этом процессе отводится впервые зафиксированному новому принципу разграничения (в английском варианте текста Лиссабонского договора обозначается как principle of conferral). Новый принцип в теории должен обеспечить «изоляцию» совместных полномочий Евросоюза от сферы исключительной компетенции стран-участниц ЕС. Пункт 2 статьи 5 предписывает наднациональным органам действовать только в границах полномочий, которыми они наделены по договорам, и лишь в тех целях, которые зафиксированы в договорах. Им запрещается присваивать полномочия национальных государств в обход основополагающих документов ЕС.

В отличие от принятой в более ранних текстах практики обозначения круга интересов и задач европейской интеграции Лиссабонский договор прямо указывает на те сферы, в которых Европейский Союз обладает исключительными полномочиями. Их на удивление немного: таможенный союз; установление правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка; монетарная политика для стран, входящих в зону евро; сохранение морских биоресурсов в рамках общей рыболовецкой политики; общая торговая политика. Во избежание попыток вольно определять границы полномочий следующей статьей перечислены сферы совместных полномочий ЕС и государств-членов. Их всего одиннадцать, и они включают в себя внутренний рынок (1); социальную политику в аспектах, определенных Договором (2); экономическое, социальное и территориальное сближение (3); сельское хозяйство и рыбный промысел, за исключением сохранения морских биоресурсов (4); окружающую среду (5); защиту прав потребителей (6); транспорт (7); трансъевропейские сети (8); энергетику (9); свободу, безопасность и правосудие (10) и общую политику охраны здоровья, как она определена в Договоре (11).

Лиссабонский договор, демонтировавший «трехопорную» структуру интеграции, в рамках которой у институтов ЕС были различные полномочия (а в некоторых не было вообще), подтвердил компетенции Союза во многих дополнительных сферах, которые прежде были пространством межправительственного сотрудничества. Новые полно-

мочия Союза были установлены в отношении политики добрососедства, услуг общего экономического характера, туризма, защиты граждан, административного сотрудничества; общая торговая политика, где у Союза сохраняется исключительная компетенция, была расширена на прямые иностранные инвестиции и коммерческие аспекты интеллектуальной собственности.

Наиболее значительное расширение полномочий Союза произошло в сфере полицейского и уголовно-правового взаимодействия, прежде строго остававшейся в парадигме межправительственного сотрудничества («третьей опоры»). ЕС получил право (согласно стандартной законодательной процедуре) устанавливать минимальные правила с целью упростить взаимное признание приговоров и судебных решений по уголовным делам, имеющим трансграничное значение, в том числе при взаимном признании доказательств, при защите прав человека при уголовном расследовании и прав жертв преступлений или любых иных аспектов, предварительно определенных в ходе консенсусного голосования (п. 2 ст. 82 ДФЕС). В дополнение к этому в сферу стандартной законодательной процедуры (квалифицированное большинство) попали вопросы легальной иммиграции, интеграция иностранцев и регулирование визового режима для стран, входящих в Шенгенское соглашение. Несмотря на то, что консенсус был сохранен для ряда сфер (отдельные аспекты семейного права, учреждение Европейской прокуратуры и некоторые другие), прогресс, достигнутый в этом направлении, дал основания заключить, что данная реформа «стала большим шагом на пути формирования “европейского государства” и создала основания для “укрепления наднационального начала в Евросоюзе”»[132].

[132] *Потемкина О.* Лиссабонский договор: Реформа пространства свободы, безопасности и правосудия как шаг к углублению политической интеграции // Актуальные проблемы Европы. Евросоюз: политическое измерение интеграции. 2010. № 2. С. 103, 104.

В контексте долгосрочного политического развития стремление стран ЕС «заморозить» полномочия через их жесткую фиксацию свидетельствует о желании части членов Союза максимально отстоять свой суверенитет, пусть даже замедлив интеграционный процесс. К примеру, Польша еще в ходе подготовки межправительственной конференции в июне 2007 г. добилась отсрочки вступления в силу положения о «двойном большинстве» (мы писали об этом выше) и фактической легализации «компромисса Иоаннины » от 29 марта 1994 г., позволяющего блокирующему меньшинству не допустить принятие решения и потребовать достижения консенсуса.

Масса уточняющих и разъясняющих положений в тексте Лиссабонского договора говорит о том, что вопрос разграничения полномочий стал для государств-членов одним из самых острых и болезненных. Все положения договора, предоставляющие Союзу дополнительные права, воз-

можности или статус (правосубъектность ЕС, присоединение ЕС к европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., статья о совместных полномочиях, интеграция шенгенского законодательства в рамки ЕС), «архитекторы» Лиссабонского договора последовательно сопроводили оговоркой, зафиксировавшей невозможность их использования для расширительной трактовки полномочий ЕС.

Делимитация полномочий является своего рода предохранительным механизмом против неконтролируемого государствами углубления интеграционного процесса, переводящего многие государственные полномочия в ранг надгосударственных. Уточнение границ полномочий между двумя уровнями власти в тексте Лиссабонского договора является выраженным подтверждением попытки «перенастроить» европейскую интеграцию в соответствии со стремлениями стран, опасающихся утратить рычаги влияния на экономику и политику и не желающих сковывать себя императивом консенсуса. Лиссабонский договор, ставший результатом продолжительного политического торга, установил новое равновесие между стремлением государств-членов ЕС к сохранению своего суверенитета и амбициям общеевропейских институтов. С одной стороны, он вывел Европу из паралича, который охватил ее после двух раундов расширения 2000-х гг. С другой стороны, в среднесрочной перспективе договор выстроил преграды к углублению интеграции.

Протоколы к Лиссабонскому договору дают представление о том, какие государства усматривают в расширении полномочий европейских институтов угрозу своим суверенным правам. По существу, оговорки, оформленные в виде протокола к договору, являются для государств одной из немногих сохранившихся возможностей сдерживать наступление европейских институтов на суверенитет.

Так, наибольшее количество исключений действует в отношении Великобритании и Дании, известных своим евроскептицизмом. Великобритания, Ирландия и Дания оставили за собой право не участвовать в принятии мер, предлагаемых в рамках Раздела V Части 3 (пространство свободы, безопасности и правосудия), и, как следствие, не применять их на своей территории. Из прежнего договора в Лиссабонский договор «мигрировал» отказ Великобритании снять контроль на границах для всех граждан, находящихся на территории ЕС. Требования Великобритании предоставить послабления в отношении Хартии ЕС об основных правах были поддержаны — правда, по разным причинам — Ирландией, а также новыми членами ЕС (Польшей и Чехией), которые получили право применять только те положения Хартии, которые будут гарантированы национальным законодательством.

Следует обратить внимание на любопытную новеллу Протокола № 36 о положениях переходного периода, которая фактически лишает государства одного из последних шансов сохранить свой суверенитет в неприкосновенности. Согласно этому протоколу, «исключенность» из процесса интеграции утрачивает бессрочный характер. После истечения пятилетнего переходного периода страны, оговорившие свое избирательное участие в отдельных сферах интеграции, утратят такую возможность и будут вынуждены признать компетенции европейских институтов.

Это нововведение обеспечивает важный для углубления интеграции эффект равенства всех стран-членов, подтверждая исключительность «права на исключение» (opt-out) и в конечном итоге возвращая его к правилу. Таким образом, демократический принцип подчинения решению большинства все глубже встраивается в ткань институционального взаимодействия, а возможности бессрочного пребывания в состоянии «исключения», как следствие, сокращаются.

Значение принятия Лиссабонского договора заключается в том, что он стал первым европейским договором, который юридически закрепил полномочия Европейского Союза за счет ограничения суверенитета государств-членов ЕС. Был очерчен круг вопросов, выведенных за границы власти государства. Передав право принятия решений в означенных сферах институтам Евросоюза, государства по существу отказались от функций суверена в пользу функций исполнителя, то есть фактически согласились принять на себя в будущем новые обязательства в объеме, который определит европейский законодатель — Совет ЕС и Европейский парламент. Это очевидное поражение в суверенных правах также сопровождалось ослаблением возможностей государств эффективно противостоять коллективной воле Совета ЕС. Расширение сферы применения квалифицированного большинства обесценило право вето, а запланированное на 2017 г. снижение процентного порога численности населения ЕС, необходимого для проведения решения в Совете, усложнит для восточноевропейских стран формирование эффективных коалиций против крупных (и более проевропейских) государств — Франции, Германии, Италии, Испании.

Появление корпуса положений о строгом размежевании ответственности между государствами и органами Евросоюза — начало процесса формального (институционально-правового) закрепления практики ограничения суверенитета. Хотя Лиссабонский договор укрепил возможности контроля темпов и ориентиров интеграции со стороны стран-участниц ЕС, он все же возвел вокруг институтов Европейского Союза, наделенных исключительными полномочиями, надежную защиту от вмешательства национальных государств.

Порядок принятия решений

В международной практике государства демпфируют ограничение суверенитета, вытекающее из передачи части полномочий на наднациональный уровень, влиянием на процесс принятия решений. Если взглянуть на крупные международные институты, такие как ООН или ВТО, легко обнаружить, что чем выше потенциал организации принудить сторону к выполнению этого решения, тем строже и сложнее процедура принятия самого решения. При этом консенсус почти везде выступает «золотым стандартом» сотрудничества. Так, обязательное для выполнения решение Совета Безопасности ООН должно быть принято только единогласно, а пять постоянных членов СБ обладают правом вето.

Существовавшая до принятия Единого европейского акта практика принятия решений в главном законодательном институте — Совете ЕС, на протяжении долгого времени обеспечивала национальным правительствам шанс блокировать невыгодные им решения. Автономия государства была защищена обязательным консенсусным голосованием, фактически предоставлявшим каждому участнику право вето на принятие любых решений в Совете ЕС. Поддерживая или возражая против законопроекта, вынесенного на голосование в профильном Совете Министров, государства свободно выражали свою волю, тем самым реализуя суверенитет во всей его полноте — и пользовались этим правом весьма активно. Хрестоматийную известность обрел институциональный кризис 1965—1966 гг. (так называемый «кризис пустого кресла»), в течение которого работа Совета была полностью парализована ввиду нежелания Франции отказываться от права вето при голосовании квалифицированным большинством. Итогом стало возвращение к прежней практике принятия решений консенсусом, сохранявшейся до 1986 г., когда был подписан Единый европейский акт[133].

Изменение параметров интеграции (усложнение структуры управления, рост числа институтов вследствие приема новых членов, расширение интеграции на новые сферы) породило дискуссию о соответствии прежнего порядка голосования новым задачам[134]. Необходимость модернизации инструментов управления положила начало процессу постепенного отхода от практики консенсусного (единогласного) принятия решений в пользу принципа квалифицированного большинства.

Этот процесс проходил в несколько этапов. Единый европейский акт опрокинул интеграционную модель Ж. Монне, который считал залогом успеха интеграции консенсус между всеми участниками процес-

---

[133] См.: *Gerbet P.* La construction de l'Europe. — Paris: Armand Colin, 2003. P. 84, 85.

[134] См.: *Nugent N.* The Government and Politics of the European Union, 4th ed. — Durham (NC): Duke University Press, 1999. P. 49—51.

са, и установил новый принцип голосования в Совете Министров ЕС — квалифицированное большинство. Однако на начальном этапе сфера его применения была ограничена.

Ниццкий договор расширил количество областей сотрудничества, в которых решение принимается большинством, до десяти. Примерно в сорока обновленных статьях консенсус — полностью или частично — заменялся квалифицированным большинством[135]. Многие процедурные вопросы также решались квалифицированным большинством с тем, чтобы отдельные страны не могли блокировать принятие важных технических решений. Большинство в 232 голоса из 321 получило возможность навязать в Совете Министров свою волю в таких вопросах, как назначение на высокие должности в институтах Союза или углубленное сотрудничество.

Лиссабонский договор завершил процесс трансформации порядка принятия решений в ЕС. Он содержит в себе два новаторских положения, имеющих большую важность для развития межинституциональных положений.

Во-первых, квалифицированное большинство было объявлено основным способом принятия решений в Европейском Союзе (п. 3 статьи 16 ДЕС). Это означает, что консенсус переведен в разряд исключения и может применяться только в тех случаях, которые специально оговорены в тексте документа.

Во-вторых, договор смягчил условия принятия решений квалифицированным большинством. С 1 ноября 2014 г. для их одобрения будет необходимо согласие 55% членов Совета (минимум 15 государств), представляющих 65% населения ЕС. В случаях, когда Совет действует не по предложению Комиссии или Высокого представителя Европейского Союза по иностранным делам и политике безопасности, квалифицированное большинство должно составлять 72% голосов в Совете и 65% жителей стран ЕС (п. 2 статьи 238 ДФЕС). Блокирующее меньшинство обеспечат 4 государства-члена Совета (п. 4 статьи 16 ДЕС).

До 31 октября 2014 г. большинство составят 260 голосов из 352 (около 74%), если Совет действует по представлению Комиссии, и 2/3 от списочного состава участников — в прочих случаях. Но в срок до 31 марта 2017 г. любое государство может потребовать сохранения этой схемы голосования для принятия решения.

Закрепление зоны ответственности европейских институтов, безусловно, ущемило автономию национальных правительств, но не отстранило их от процесса принятия решений. Государства сохранили

---

[135] *Church C., Phinnemore D.* The Penguine Guide to the European Treaties. P. 64.

свое влияние на принятие нового законодательства через процедуру голосования в Совете ЕС.

Изменения, зафиксированные в Лиссабонском договоре, не выглядят революционными. Число исключений из порядка принятия решений квалифицированным большинством достаточно значимо, чтобы говорить об окончательном смещении равновесия от межгосударственной модели взаимоотношений к надгосударственной. Очевидно, что консенсусное голосование выступает своего рода маркером для тех сфер, в которых утрата суверенитета воспринимается членами ЕС особенно чувствительно. Анализ статей, предусматривающих консенсусное голосование, показывает, что этих сфер насчитывается около десяти.

Во-первых, консенсус обязательно нужен при любом отходе от утвержденного в Лиссабонском договоре порядка принятия решений. Иными словами, Европейский совет располагает правом существенно снизить порог большинства при голосовании по любому вопросу, но для этого ему предстоит заручиться согласием всех 28 государств.

Во-вторых, сферой особой важности «архитекторы» Лиссабонского договора сочли выявление серьезного и повторяющегося нарушения европейских ценностей со стороны государства-члена. Решение о нем должно приниматься абсолютным большинством голосов.

Третьей областью, в которой государства не пожелали разделить полномочия с общеевропейскими институтами, стала внешняя и оборонная политика. Единодушие является главным условием ее осуществления, хотя даже его не достаточно для принятия нормативно обязывающих документов. Принятие законодательных актов в рамках единой внешней и оборонной политики недвусмысленно запрещено статьей 24 Договора о Европейском Союзе.

Вместе с тем область применения голосования квалифицированным большинством как будто расширилась. Теперь оно требуется в четырех случаях: при определении политики или позиции Союза в отношении стратегических интересов и целей, определенных Европейским Советом; при принятии решения о действиях или позиции Союза по предложению Высокого представителя не по внешней политике, а по иностранным делам; при принятии решения, определяющего действия или позицию Союза, а также при назначении специального представителя Союза. Однако следует учитывать, что даже в этих случаях квалифицированное большинство остается условным: ведь если одно из государств-членов заявит о несогласии, голосование просто не состоится.

Четвертой областью преимущественного применения единогласного голосования остается пространство свободного передвижения товаров,

капиталов и услуг. Но в данном случае оно, напротив, выполняет позитивную предохранительную функцию. Так, решение об ограничении движения капиталов в другие государства и из других государств может быть принято лишь единогласно, в то время как дальнейшая либерализация этого рынка может быть согласована квалифицированным большинством.

Также согласие всех государств-членов выступает условием для принятия новых членов в Союз и утверждения мер по борьбе с нарушениями прав человека в государстве-члене ЕС.

В научном сообществе до сих пор нет согласия, является ли процедура принятия решений квалифицированным большинством содержательным признаком наднациональности. Это происходит оттого, что делать такой вывод на основе одного европейского опыта затруднительно. Все крупные международные организации, включая те из них, которые обладают элементами наднациональности, сохраняют единогласный порядок принятия решений и даже предоставляют своим участникам право вето в рамках ключевых для этих структур полномочий. Пять постоянных членов Совета Безопасности ООН имеют право наложить вето на решения, касающиеся признания действий государства агрессией и применения силы. Во Всемирной торговой организации практика консенсуса также доминирует в процессе принятия решений Министерской конференцией и Генеральным советом, хотя Соглашение об учреждении ВТО и допускает ситуацию, когда при невозможности достижения консенсуса решения принимаются большинством голосов.

Европейский опыт, казалось бы, свидетельствует о том, что процесс интеграции может динамично развиваться в условиях консенсусного принятия решений. Но надо учитывать, что тяготы и тупики переговорного процесса компенсировались автономностью наднациональных институтов, независимостью и политической активностью Суда Сообщества/Союза (в том смысле, что именно доктрина Суда обеспечивала расширение полномочий европейских институтов в периоды спада интеграционного «энтузиазма» на политическом уровне). В то же время на протяжении своей истории Европейский Союз через череду проб и ошибок (кризис «пустого кресла»; провал идеи создания оборонного сообщества 1954 г. и единой внешней политики в 1970 г. (доклад Давиньона)) последовательно продвигался от консенсуса к большинству. Общепринятая практика единогласного голосования, принятая в международных структурах, оказалась малопригодной для объединенной Европы, которая, во-первых, стремилась углублять интеграцию; во-вторых, избрала путь масштабного расширения объединительного процесса без пересмотра базовых принципов, ориентиров и целей интеграции; и, в треть-

их, поставила задачу приблизить процесс принятия решений к принятым во внутренней политике демократическим принципам, гарантировав равенство прав участников, в том числе и при принятии решений.

Субсидиарность и пропорциональность

1980-е и 1990-е гг. стали временем роста самостоятельности европейских регионов. С одной стороны, углубление федерализации, предоставление большей автономии и полномочий помогали преодолеть тяжелое политическое наследие авторитаризма в Европе. С другой стороны, европейские институты проводили целенаправленную политику в этом отношении. В совокупности все это вело к возникновению дополнительного рычага давления на национальный суверенитет «снизу». Необходимость считаться с интересами регионов в ходе процесса принятия решений (через обязательные, согласно Лиссабонскому договору, консультации с Комитетом регионов и право последнего оспаривать решение Совета в Европейском Суде в случае, если оно было принято без согласования с ним) сформировала особое измерение ограничения суверенитета — структурно-региональное.

Лиссабонский договор упорядочил и ужесточил вертикальное разграничение полномочий между двумя уровнями власти: национальными правительствами и общеевропейскими институтами. Однако этот процесс нельзя считать законченным без изучения роли и полномочий третьего уровня власти, сформировавшегося под воздействием европейской интеграции. Полномочия национальных государств успешно оспариваются европейскими институтами, которые при помощи широкого политического инструментария расширяют границы своей компетенции. Не менее эффективным, хотя и менее ярким «конкурентом» европейских институтов за властные полномочия выступают регионы. В результате последовательной и целенаправленной помощи Европейского сообщества они смогли привлечь новые инвестиции, реализовать крупные инфраструктурные проекты, оздоровить социальную среду и сдержать отток населения. Эти успехи стали основой для формирования региональной идентичности, проявления которой обострились с началом финансово-экономического кризиса в 2008 г. Неспособность центральных правительств справиться с последствиями кризиса, выразившаяся в снижении государственных расходов и повышении налогового бремени, вызвали к жизни требования большей политической самостоятельности, расширения сферы ответственности региональных властей и их полномочий.

Европейские регионы по сути уже сформировали влиятельный внутренний «фронт» борьбы против монополии национальных властей, и

государства оказались перед необходимостью защищать свои суверенные права не только от европейских институтов, но и фактически от самих себя. Ограничение суверенитета таким образом осуществляется одновременно в двух направлениях — посредством передачи государственных полномочий «вверх», на наднациональный уровень, и «вниз» — на уровень субнациональных административных структур.

Появление регионов как акторов европейской политики стало одним из существенных факторов размывания «ядра» национального государства. По своему значению с ним могут сравниться лишь рост глобальной экономической взаимозависимости, институциональный прорыв в интеграции, закрепивший готовность государств отказываться от элементов суверенности во имя общих интересов, а также возникновение внешних угроз и вызовов, требующих скоординированного ответа. Признание в Едином европейском акте регионов в качестве комплементарного — зато внеиерархического — уровня власти и закрепление за ними права совещательного голоса способствовали демонополизации процесса принятия решений и эволюции Европейского сообщества в направлении «многоуровневой политии, где не существует центра кумулятивной власти, но где меняющиеся комбинации наднационального, национального и субнационального управления вовлекаются в сотрудничество»[136].

Последовавший на рубеже 1980-х и 1990-х г. резкий разворот европейской интеграции в направлении человека и гражданина (именно в Маастрихтском договоре впервые появились положения о европейском гражданстве, было зафиксировано право европейских граждан избираться в местные органы власти в любой европейской стране, в которой они проживают на законных основаниях) поддержал рост политического и правового самосознания. Последнее серьезно изменило общественные ожидания в отношении государства: европейцы начали требовать не только более высокого уровня социальной защищенности и материальной обеспеченности, но и лучшего соблюдения своих прав, дополнительного пространства свободы, новых возможностей самореализации. Эти социальные процессы очень скоро воплотились в политическом поиске новых форм самовыражения, переосмыслении национальных идентичностей, переоценке целесообразности концентрации властных полномочий в руках центра. Регионализация европейской политики стала важным измерением этой трансформации. Как пишут Б. Бузан и Р. Литл, «это изменение особенно заметно на уровне подсистем ЕС, где вопрос трансформации каждого элемента [региона — *Е.К.*] зависит от отношения и с ЕС как новым

---

[136] *Hooghe L.* Subnational Mobilisation in the European Union / Hayward J. (ed.) The Crisis of Representation in Europe. — London: Frank Cass, 1995. P. 176.

типом общности с потенциалом действующего игрока, и от его влияния на государство-участника. Европейский Союз вряд ли станет еще одним крупным федеративным государством — вместо этого он экспериментирует с новой формой системы, состоящей из отдельных структурных единиц и элементов подсистемы, которая замещает острые различия между внешним и внутренним, свойственные эпохе модернити, сложной композицией национального и международного»[137]. Этому мнению созвучна позиция Ф. Шмиттера, который видит особость европейской общности «в углубляющейся диссоциации между территориальными образованиями, функциональными компетенциями и коллективными идентичностями…; то, что кажется утверждающим и даже объединяющим, является само по себе многообразием политических курсов на разных уровнях концентрации…, которые пересекаются во множестве областей»[138].

За три десятилетия, прошедшие с зарождения региональной политики Европейского сообщества, европейские регионы добились признания за ними статуса автономного от государства политического пространства. Они сумели стать площадкой гражданской мобилизации в интересах объединенной Европы, а также нашли новые возможности для более эффективного и приближенного к гражданам решения специфических проблем развития, общих для регионов, относящихся сразу к нескольким государствам. Большинство исследователей сегодня соглашается с тем, что регионы прочно встроены — опосредованно, как считают либеральные интергувернаменталисты, или напрямую, как полагают сторонники теории многоуровнего управления, в европейскую систему и эффективно лоббируют свои интересы на панъевропейском уровне в рамках модели сетевого управления. В основе роста политического влияния регионов лежит процесс перераспределения полномочий и ответственности между национальным и субнациональным уровнями управления.

До четкого закрепления полномочий за европейскими институтами в Лиссабонском договоре дифференциация компетенций между разными уровнями власти осуществлялась при помощи уникального инструмента — принципа субсидиарности. Он de facto выполнял роль регулятора суверенитета, являясь своего рода «дорожной картой» для всех участников интеграционного процесса (государств, европейских институтов, региональных акторов) по применению предоставленных им основополагающим договором полномочий. Принцип субсидиарности был вве-

---

[137] *Buzan B., Little R.* International Systems in World History. Remaking the Study of International Relations. — Oxford: Oxford University Press, 2000. P. xxx

[138] *Schmitter P.* Federalism and the Euro-polity // Journal of Democracy. Vol. 11. No. 1. 2000. P. 45.

ден в европейскую политическую практику Маастрихтским договором, который в остальном сохранял неопределенность относительно границ возможностей европейских институтов. Менее чем за двадцать лет он был глубоко инкорпорирован в систему политического управления Евросоюза и стал обязательным для верификации при принятии решений. В Ниццком договоре принцип субсидиарности предписывал Сообществу «действовать в границах полномочий, предоставленных ему Договором и целей, поставленных перед ним» (статья 5). В вопросах, не входивших в сферу исключительных полномочий ЕС, Сообщество могло действовать лишь тогда и в той степени, в которой государства не были способны самостоятельно обеспечить желаемые результаты.

В то же время принцип субсидиарности был неоднозначно воспринят в среде экспертов. Для некоторых исследователей субсидиарность является не более чем фигурой речи. К примеру, английский политолог А. Ворли безапелляционно охарактеризовал субсидиарность как «забавный пример того, как некоторые концепции могут применяться для обозначения чего угодно, и потому ничего определенного, в контексте европейской интеграции»[139]. Другие авторы, напротив, высоко ценят субсидиарность за содержащуюся в ней, по их мнению, саморазвертывающуюся федералистскую политическую логику[140]. Вместе с тем при каждом обновлении основополагающих договоров (в Маастрихте, Амстердаме, Ницце и Лиссабоне) положения, касающиеся интерпретации и порядка применения этого принципа, уточнялись и расширялись, способствуя устранению первоначальной многозначности.

Начиная с Маастрихтского, в преамбулах всех европейских договоров воспроизводится утверждение о намерении создать более тесный союз, в котором уровень принятия решений будет максимально приближен к гражданину в соответствии с принципом субсидиарности (статья 5 Договора об учреждении Европейского сообщества в редакции Ниццкого договора). Внесением этого положения в текст Маастрихтского договора составители сделали долговременную заявку на то, что принцип субсидиарности может и должен служить целям демократизации европейской политики.

Маастрихтский договор в соответствии с итогами реформы 1988 г. признал право регионов на участие в европейской интеграции через предоставление учрежденному органу регионального представительства

---

[139] *Warleigh A.* Democracy in the European Union. Theory, Practice and Reform. — London: SAGE Publications, 2003. P. 63.

[140] *Eriksen E.-O., Fossum J.-E.* (eds.) Democracy in the European Union. Integration Through Deliberation? — London: Routledge, 2000. — P. 86—88.

(Комитету регионов) совещательного статуса (статья Н). Однако продекларированные в Маастрихтском договоре цели не были подкреплены мерами по укреплению низовых (региональных и местных) уровней принятия решений.

Новые главы Маастрихтского договора, касающиеся субсидиарности, требовали пояснений, поскольку оставался неясным характер применения этого принципа и порядок «разделения» полномочий. На встрече в Эдинбурге 11—12 декабря 1992 г. Европейский совет решил, что «принцип субсидиарности не может считаться оказывающим прямое действие, однако его интерпретация, также как и проверка его соблюдения европейскими институтами, должна стать предметом контроля со стороны Суда ЕС в той степени, в какой затрагиваются вопросы, содержащиеся в Договоре о функционировании Европейского сообщества»[141]. Оговорка об опосредованном применении принципа субсидиарности позволила национальным лидерам одним решением достичь двух разнонаправленных целей: они фактически создали двустороннюю систему обороны своего суверенитета — от претензий европейских институтов на большие полномочия, с одной стороны, и от принуждения к выполнению решений на низшем из возможных уровней, с другой стороны. Как видно, превентивные меры по купированию нежелательных последствий применения принципа субсидиарности страны-участницы предпочитали оформлять межправительственными соглашениями, в то время как основополагающие договоры сообщества хранили молчание относительно порядка применения этого принципа.

Однако система «защиты» национального суверенитета от принудительного навязывания обязательств, вытекающих из принципа субсидиарности, была опрокинута Протоколом № 30 Договора об учреждении Европейского сообщества в редакции Амстердамского договора о применении принципов субсидиарности и пропорциональности от 1997 г. В нем принцип субсидиарности был подробно разъяснен: он определялся как динамическая концепция, служащая общим ориентиром к тому, как Сообщество должно действовать в сферах, где оно не имеет исключительных полномочий (п. 3 Протокола). Однако ключевым смыслом протокола стал п. 8, который признавал исключительные полномочия национальных государств в тех сферах, которые законодательно не закреплены за европейскими институтами, но в то же время пояснял, что принцип субсидиарности не может использоваться национальными правительствами в качестве предлога для невыполнения обязательств в тех

[141] Заключение Европейского Совета в Эдинбурге. [Электронный ресурс]. — Режим просмотра: http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/default_en.htm

случаях, когда цели Сообщества могут быть наилучшим образом достигнуты в рамках национальных конституционных систем.

С принятием Амстердамского договора стало ясно, что принцип субсидиарности в большей мере служит «ошейником» для суверенитета, чем инструментом демократизации. Протокол № 30 разъяснением порядка его применения создал предпосылки для «необратимой» интеграции, при которой интересы государства оказались подчинены достижению общеевропейских целей, а само оно было поставлено перед необходимостью действовать даже тогда, когда европейские институты обязаны воздерживаться от принятия решений.

В Лиссабонском договоре число упоминаний принципа субсидиарности выросло почти на треть, а сам он был инкорпорирован в качестве одного из «столпов» в ст. 5 договора, устанавливающую общий порядок разграничения полномочий между Союзом и государствами-членами. Статьи 12 Договора о Европейском Союзе, 69 и 352 Договора о функционировании Европейского Союза, а также Протоколы № 1 и № 2 о роли национальных парламентов в Европейском Союзе и о применении принципов субсидиарности и пропорциональности посредством субсидиарности добавили важный элемент в систему политических сдержек и противовесов, наделив национальные парламенты надзорными полномочиями. Однако в наибольшей степени валоризации принципа субсидиарности способствует статья 8 обновленного Протокола о применении принципов субсидиарности и пропорциональности, дающая Комитету регионов, консультативному органу, представляющему европейские регионы и муниципалитеты, право оспаривать в судебном порядке законодательные акты европейских институтов на основании несоблюдения принципа субсидиарности, то есть в тех случаях, когда Совет ЕС вопреки процедуре игнорирует консультацию с Комитетом регионов.

Включение регионов в общеевропейскую политику не ограничивает, а как бы «расщепляет» суверенитет государства, делая его «множественным». Подключение к процессу управления интеграционными процессами европейских регионов позволило выстроить вертикальный демократический контроль за процессом принятия решений и их практической реализации. В определенной степени эта модель сгладила проблему самоопределения, поскольку она способствовала укреплению принципов федерализма в Европе, не ставя под угрозу целостность национальных государств.

Развитие принципа субсидиарности — один из неполитических факторов, которые заметно ослабили способность национальных элит противостоять расширению интеграции, то есть утрате суверенитета. Европей-

ский Союз представляет собой систему, в которой в принятие решений вовлечено множество субъектов разного территориального масштаба, а функции мониторинга и контроля за выполнением решений ЕС в то же время централизованы в рамках наднациональных институтов. Эта система создала устойчивую базу поддержки интеграционного процесса через расширение числа его бенефициаров — одними из которых и стали европейские регионы.

В свою очередь принцип пропорциональности приобрел особую значимость как единственный неправовой механизм, позволяющий верифицировать решения европейских институтов на предмет корректного выбора правового основания. Суть этого принципа состоит в том, что при принятии решений европейские институты обязаны соблюдать баланс между используемыми средствами и предполагаемой целью.

В тексте Лиссабонского договора обращает на себя внимание тот факт, что принцип пропорциональности не получил сопоставимой по глубине с принципом субсидиарности трактовки. Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности от 1997 г., содержавшийся в Ниццком договоре, был заменен новым протоколом с идентичным названием, но измененным содержанием. Большая его часть посвящена описанию процедуры принятия законодательных актов, в то время как принцип пропорциональности применяется в основном в случае судебного пересмотра решений европейских институтов. Как пишут К. Ленаертц и П. ван Нуффель, «принцип пропорциональности направляет деятельность Суда ЕС в разрешении предполагаемых конфликтов между целями сообщества и фундаментальными правами или между процедурными правами — такими как закрытое рассмотрение конфиденциальной деловой информации и процедура ведения дел в Суде в духе принципа inter partes»[142].

Протокол № 2 значительно ужесточил требования к вносимым законопроектам по сравнению с Ниццким договором, обязав обосновывать в тексте их соответствие принципам субсидиарности и пропорциональности, оценивать влияние предлагаемых норм на национальное законодательство, а также предоставлять оценку финансовых последствий планируемых мер.

Статья 5 ДЕС гласит, что согласно принципу пропорциональности, содержание и форма деятельности ЕС не должны выходить за рамки требуемого в целях Договора. Двумя ключевыми элементами для верификации принципа пропорциональности, таким образом, остаются цели Договора как они зафиксированы в тексте, и конкретные принятые меры.

---

[142] *Lenaerts K., Nuffel P. van, Bray R.* Constitutional Law of the European Union. — London: Thomson, Sweet and Maxwell, 2005. P. 110.

В отношение целей Европейского Союза Лиссабонский договор на первый взгляд отличается от Ниццкого лишь стилистикой и расстановкой акцентов. Первым заметным изменением выступает разворот в сторону интересов отдельного человека. Все цели, содержавшиеся в Ниццком договоре, в лиссабонской редакции переформулированы сквозь призму интересов конкретного европейского гражданина. В то же время некоторые из них подверглись существенному редактированию и уточнению. Так, обеспечение экономического и социального прогресса в лиссабонской редакции было конкретизировано как построение внутреннего рынка фиксированным и четким набором характеристик: высококонкурентного, социально ориентированного, стабильно растущего, нацеленного на достижение полной занятости, обеспечивающего улучшение качества окружающей среды. В целом, расширение спектра целей Союза было достигнуто за счет их детализации, что, с одной стороны, позволило сохранить видимость их ограниченности, а, с другой стороны, более четко обозначить круг обязанностей европейских институтов.

Однако больший интерес с точки зрения развития принципа пропорциональности представляют положения о выборе конкретных мер для реализации целей Союза. Ниццкий договор предписывал институтам Сообщества в целях соблюдения принципа пропорциональности при прочих равных условиях отдавать предпочтение директивам вместо регламентов и рамочным директивам вместо детализированных мер (п. 6 Протокола № 30). Из лиссабонской редакции это положение исчезло. Более того, статья 296 ДФЕС, заменившая статью 253, предоставила институтам право в тех случаях, когда договоры не уточняют тип меры, самостоятельно выбирать его для каждого конкретного случая, руководствуясь предписанными процедурами и принципом пропорциональности. Это изменение весьма важно в контексте давнего спора между Европейским Судом и высшими национальными органами правосудия о порядке имплементации европейских директив. Последние оставляют государствам большую свободу при переносе европейских норм в национальное законодательство и до недавнего прошлого не обладали эффектом прямого действия. Отход от этой практики расширяет свободу европейских институтов в выборе конкретных мер для реализации целей договора.

***

Добровольное ограничение суверенитета через создание наднациональных структур — редкий опыт в современной практике международных отношений. Наднациональность — и как явление, и как принцип — достигла наивысшей точки развития в институтах, созданных в ходе ре-

гиональной интеграции в Европе. Ограничение суверенитета, которое в нынешнем контексте можно приравнять к становлению наднациональности, — «живой» непрерывный процесс, полный как успехов и прорывов, так проб и ошибок. Он подвержен влиянию внешних условий и обстоятельств; восприимчив к политическим и в не меньшей степени экономическим кризисам. Он также имеет свою логику и механику.

Наднациональные институты рождаются из классического межгосударственного сотрудничества, когда суверенные государства свободно изъявляют свою волю создать или вступить в объединение и передать часть своих полномочий и функций в ведение общих органов управления. В то же время создание автономных институтов с исключительной компетенцией в областях, определенных в учредительных документах, не тождественно окончательной утрате контроля над ходом интеграции со стороны государств. Выход на каждый новый виток или уровень интеграции рано или поздно требует закрепления в юридически обязывающих документах, а оно, в свою очередь, невозможно без подтвержденного согласия всех участников объединения. Таким образом, государства, как это не единожды происходило в истории европейской интеграции, могут экстренно затормозить интеграционный процесс, отказавшись ратифицировать или утверждать предлагаемые изменения. Но углубление интеграции может происходить и под воздействием иных факторов — в этом, собственно, и состоит отличие наднациональных объединений от международных организаций. В этом случае, надо признать, возможности государств влиять на ход этих процессов действительно серьезно сужаются.

Один из этих факторов — эффект «перелива», который можно определить как непреднамеренное распространение интеграции на новые сферы. Особенно ярко он проявился в ходе решения двух наиболее важных для Европы вопросов последнего десятилетия — реформы управления и преодоления последствий финансово-экономического кризиса.

В первой из этих сфер «перелив» отчетливо просматривается на уровне договоров, принятых в Европейском Союзе за последние полтора десятилетия. Вне логики политического «перелива» нельзя объяснить, почему Амстердамский договор предписал в Протоколе об институтах в перспективе расширения ЕС не позднее чем за год до того, как число государств-членов достигнет двадцати, созвать совет для полной ревизии положений договоров, касающихся состава и функционирования институтов. Это же относится и к Ниццкому договору (2000 г.), который установил прямую преемственность между реформами Амстердама / Ниццы и последующими переговорами: «Открыв путь к расширению, высокое собрание желало бы, чтобы была инициирована более продолжительная

и глубокая дискуссия о будущем Европейского Союза»[143]. В нем же были обозначены основные темы дискуссии, которые спустя год были отражены в Лаакенской декларации 2001 г., учредившей Конвент для создания проекта Конституции для Европы — более четкое разграничение полномочий, прояснение норм о правах человека в развитие Хартии ЕС об основных правах, упрощение договоров и, наконец, определение роли национальных парламентов. Лиссабонский договор, ознаменовавший выход из институционального кризиса 2000-х гг., в свою очередь стал трудным компромиссом после провала проекта Конституции для Европы. В логике «перелива» большинство новаторских положений Конституции за рядом изъятий были перенесены в текст Лиссабонского договора.

Другой важный фактор, который обусловливает самоподдерживающийся характер европейской интеграции, — мобилизация, обусловленная экономическими спадами. Кризис государственных финансов, поразивший страны юга Европы в 2009 г. и перекинувшийся на крупные экономики еврозоны, обнажил внутренние слабости системы управления экономическими процессами в зоне евро: разрыв в развитии богатых и бедных государств ЕС; неэффективность механизмов мониторинга, контроля и коррекции финансового положения стран-участниц еврозоны; отсутствие долгосрочного бюджетного планирования; незавершенность интеграции в финансовой сфере. Решение этих вопросов привело к незапланированному и стремительному углублению интеграции и ограничению суверенитета европейских государств в сфере экономической и монетарной политики. Так, Договор о стабильности, координации и управлении, вступивший в силу 1 января 2013 г., обязал подписантов изменить национальное законодательство и ввести ограничение на предельный дефицит бюджета, а также предусмотреть автоматические коррекционные механизмы для его снижения. Были установлены минимальные требования к параметрам национальных бюджетов; введена «процедура чрезмерного дефицита», устанавливающая жесткий контроль и санкции в отношении нарушителей. И, главное — контроль за соблюдением правил из «пакета» экономических мер был ужесточен и обеспечен «обратным квалифицированным большинством», при котором рекомендация или предложение Комиссии может быть отменена Советом только в том случае, если против них проголосует квалифицированное большинство.

Одна из центральных проблем интеграции — разграничение полномочий между национальными правительствами и наднациональными

---

[143] Les traité de Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice. Le traité sur l'Union Européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité de Nice. Textes comparés, — Paris: La Documentation française, 2002. P. 290.

органами власти — в Европейском Союзе долгое время оставалась нерешенной. Неясность и общий характер положений основополагающих договоров, разграничивавших полномочия между разными уровнями управления, компенсировались решениями Суда ЕС, который признал за институтами ЕС исключительное право регулирования ряда сфер. Институты Европейского Союза формально не обладали исключительными полномочиями, хотя фактически они сохраняли автономию и даже расширяли свои компетенции на сферы, выходящие за рамки обозначенных в учредительных документах. Необходимость правового закрепления пределов полномочий европейских институтов и определения границ национального суверенитета была очевидна.

Решение проблемы было найдено в Лиссабонском договоре, который вывел за рамки государственного регулирования целые отрасли, разграничив исключительные полномочия институтов ЕС и совместные полномочия институтов ЕС и государств-членов. Тем самым государства признали ограничение своего суверенитета и согласились принять на себя в будущем новые обязательства в объеме, который определит европейский законодатель.

Важным итогом завершившегося принятием Лиссабонского договора кризиса управления в ЕС стала консолидация институциональной структуры Союза через реализацию принципа политических сдержек и противовесов. Увеличение количества членов в 2000-х гг. создало двойную угрозу: снижения эффективности институтов, с одной стороны, и замедления процесса принятия решений в условиях консенсуса, с другой стороны. Ответом стал переход на голосование квалифицированным большинством в Совете ЕС и совместное осуществление законодательных функций Советом и Европейским парламентом. Укрепилась роль Комиссии ЕС, в которую был введен пост Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности. Возросшие полномочия Комиссии в свою очередь были уравновешены правом Парламента осуществлять бюджетные функции, в том числе — контролировать бюджет Европейской внешнеполитической службы. Лиссабонский договор закрепил ответственность Комиссии перед Парламентом, обязав ее отчитываться о деятельности Союза чаще, чем это было предусмотрено Ниццким договором, и обосновывать отказ от вынесения на рассмотрение Совета нормативных актов, предложенных Парламентом. Важным элементом сдерживания стали введенные в институциональную структуру национальные парламенты, получившие право экспертизы всех законопроектов, инициируемых Парламентом, Комиссией, группой государств, по запросам Суда ЕС, Европейского центрального банка и Ев-

ропейского инвестиционного банка на предмет соответствия принципу субсидиарности.

Новое межинституциональное равновесие непросто реализуется на практике. Конфликты между европейскими институтами стали случаться все чаще. Так, создание внешнеполитической службы было почти на шесть месяцев заблокировано Парламентом, который стремился обеспечить себе максимально широкие полномочия в противостоянии с Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности. В итоге Парламент получил полный контроль за бюджетом службы и ее отдельных миссий, настоял на сохранении бюджета развития в руках Комиссии и других комиссаров, а Высокий представитель К. Эштон обеспечила право по своему усмотрению назначать кандидатов на дипломатические посты даже при выраженном несогласии Парламента. Рекламация «лиссабонских» полномочий со стороны Парламента завела в тупик процесс принятия бюджета ЕС на 2011 г. Разногласия между Парламентом и Советом в очередной раз привели к затяжным переговорам и пересмотру многолетнего бюджета на период 2013—2020 гг.

Распад двухполюсной системы дал мощный толчок к развитию европейского объединения. Углубление интеграции, расширение Союза, вовлечение новых участников в процессы регулирования породили необходимость в коренной реформе европейских институтов, которая привела к формальному закреплению практики ограничения суверенитета.

Глава 4
РОЛЬ ПРАВА

В основу современного миропорядка — по аналогии с национальными государствами — были положены правовые механизмы. Однако на практике они использовались и используются сравнительно редко. Систему международных отношений, которая была замыслена ее создателями как правовая, сегодня можно считать таковой лишь отчасти. Для большинства международных организаций сохраняют свою актуальность слова американского исследователя Р. Кохейна, который еще в 1984 г. отмечал, что «как правило, не представляется возможным создание международных институтов, наделенных властью над [национальными] государствами»[144]. Ограниченность распространения наднациональных правовых режимов объясняется тем, что они являются одним из наиболее эффективных способов ограничения суверенитета. Наделение международных институтов полномочиями, открывающими возможности для принуждения к выполнению обязательств, выводит взаимоотношения между участниками таких объединений за рамки строго межгосударственного сотрудничества, стирая границу между внутренней и внешней политикой.

Примиряя национальное и международное

Объективно главным препятствием на пути построения эффективной наднациональной правовой системы выступает низкая «проводимость» правового поля, распадающегося на два несвязанных между собой домена — национальный и международный. В международных отношениях инструменты «перевода» наднациональных решений на язык национального права разработаны слабо. Здесь договоры заключаются правительствами и для правительств. Это означает, что международное публичное право оставляет на усмотрение национальных государств методы, при помощи которых взятые ими на себя обязательства будут инкорпорированы в национальное законодательство и в полной мере соблюдены. Меры принуждения в случае несоблюдения норм права, в особенности если речь идет о негрубых нарушениях, применяются крайне редко. Это приводит к тому, что «принципиальное значение международных режимов не заключено в их формальном статусе…, они созданы не для централизованного насаждения договор[ных норм], а скорее для форму-

[144] *Keohane R.* After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. P. 88.

лирования понятных ожиданий в отношении действий партнеров, а также для утверждения рабочих и доверительных отношений»[145]. Стремление государств сохранить изолированность, непроницаемость национальной правовой системы, которая считается одним из составляющих ядро суверенитета элементов, обрекает любые попытки преодолеть слабость международных институтов на провал. Вполне закономерно, что государства крайне неохотно жертвуют правом отправлять правосудие на собственной территории и редко соглашаются принять наднациональную юрисдикцию даже в узкоспециализированных вопросах.

Любой наднациональный режим сочетает в себе черты и международного, и конституционного права. В праве ЕС это проявляется особенно ярко. Как пишут ведущие российские специалисты в этой области, «в праве Европейского Союза сначала, нередко с использованием международно-правовых механизмов, достигается координация, согласованность позиций, а затем — уже с использованием государственноподобных и надгосударственных средств — осуществляется подчинение и реализация согласованных ранее договоренностей»[146]. В Европейском Союзе проблема формирования общего правового пространства была решена через правоприменительную практику самим Судом ЕС. В 1980-х гг. ряд исследователей — Э. Стайн, Ф. Снайдер, Дж. Вейлер — обратили внимание на особую роль основного судебного органа ЕС в развитии интеграционного процесса. Серией ключевых решений, принятых между 1963 и началом 1970-х годов, Суд ЕС кардинально изменил правовой пейзаж Европы. Четыре доктрины (по классификации Дж. Вейлера), разработанные Судом в этот период, устанавливали, во-первых, прямое действие правовых норм на всей территории Сообщества, во-вторых, верховенство европейского права по отношению к национальным правовым режимам, в-третьих, возможность расширения полномочий органов ЕС, если того требовали цели интеграции, и в-четвертых, верификацию европейского законодательства на предмет соответствия правам человека. Таким образом, к середине 1970-х гг. этими четырьмя доктринами Суд фактически создал особый европейский правовой порядок и обеспечил себе в системе европейских институтов уникальное положение органа власти, самостоятельно устанавливающего границы компетенций (как своих собственных, так и других европейских институтов) и гарантирующего приоритет европейского права над национальным.

---

[145] *Keohane R.* After Hegemony. P. 84, 88.

[146] *Кашкин С., Калиниченко П., Четвериков А.* Введение в право Европейского Союза. — М.: Эксмо, 2010. С. 82.

Фундаментальным качеством правовых институтов, относящихся к международным режимам с элементами ограничения суверенитета, — и Суд ЕС это только подтверждает — выступает автономность, позволяющая им принимать политически нейтральные решения без оглядки на государственные интересы и межгосударственные договоренности. Необходимость создания независимого судебного органа остро осознавалась «архитекторами» объединенной Европы с первых шагов интеграции, и особый статус Суда подтверждался в каждой новой редакции основополагающих договоров ЕС. Автономность института формируется из нескольких элементов: гарантий независимости судебных органов, закрепленных в договорах; финансовой и организационной свободы, выражающейся в возможности самостоятельно избирать и снимать руководство и игнорировать давление учредивших институт сторон; право устанавливать критерии отбора арбитров, судей или экспертов.

Не менее важной новацией, открывшей путь к качественному усовершенствованию механизмов контроля за соблюдением правовых норм, стало вовлечение национальных судов европейских государств в европейскую правовую систему. Путь к трансформации европейского права в самодостаточный правовой режим был открыт благодаря такому инструменту, как преюдициальная юрисдикция. Изначально в Договоре об учреждении Европейского объединения угля и стали эта мера задумывалась как способ ограничить возможности Суда по интерпретации европейского права, превратив тем самым национальные суды в «охранителей» национальных правовых систем. Однако в двух знаковых делах, утвердивших доктрину прямого действия и верховенства европейского права[147], именно национальные суды в рамках преюдициальных запросов позволили Суду ЕС открыть практику расширительной трактовки полномочий институтов Сообщества.

По Римскому договору к юрисдикции Суда были отнесены дела косвенной юрисдикции, то есть те, которые Суд рассматривает по запросам национальных судов. Сегодня этим правом обладает и Трибунал — второй орган правосудия Евросоюза. Это означает, что любой национальный суд государства-подписанта при необходимости разъяснить положение договоров ЕС имеет возможность запросить мнение судов ЕС, на основе которых он принимает решение по существу спора. Таким образом, европейское право проникает сверху вплоть до самых низких уровней национального правосудия. Возникает ситуация, при которой европейские и национальные суды не соперничают, а взаимодополняют друг

[147] Дело C 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] и дело C 6/64 Costa v. Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL) [1964].

друга. Последние выступают своего рода агентами общеевропейских институтов, находясь в то же время в подчиненном положении, поскольку решение Суда ЕС носит обязательный характер для национальных судов и «служит прецедентом для всех других судов, которые сталкиваются с аналогичными проблемами в своих странах»[148].

В случае, если государство не выполняет предписание Комиссии ЕС или принимает правовую норму, противоречащую европейской, любая другая страна-участница вправе инициировать разбирательство в своем национальном суде (в то время как Комиссия обязана после административного разбирательства передать дело напрямую в Суд ЕС). Таким образом, европейцы имеют возможность ссылаться на право Союза в рамках национального правового поля, выступая в уникальной роли «стражей» европейского права в судах своих государств. В рамках обычных международных отношений такой симбиоз судебных систем просто немыслим.

Превращение национальных судов в агентов европейской интеграции (а сегодня 80% решений по делам, связанным с правом Европейского Союза, выносят национальные суды, а не Суд ЕС[149]) выполнило две важные задачи: оно повысило легитимность институтов ЕС, открыв дополнительные возможности для развития европейской правовой доктрины, и создало надежную опору на том уровне принятия решений — в национальных судах, где централизация полномочий в руках панъевропейских институтов традиционно воспринимается с подозрением. Вовлечение национальных судов в систему европейского права в качестве проводников интересов Сообщества на национальном уровне нанесло серьезный удар по целостности и верховенству суверенитета в классическом шмиттовском и остиновском понимании[150].

Мониторинг и контроль за соблюдением правовых норм

Одной из наиболее важных «мер по укреплению доверия», которая способствовала успеху европейской интеграции, стало создание правовых механизмов, позволяющих решать споры между государствами. Эффективность этих механизмов (т.е. предпочтение правовых методов решения конфликтов всем остальным) была достигнута за счет того, что европейцам удалось обеспечить высочайший уровень прозрачности и взаимозависимости.

---

[148] Право Европейского Союза. — М., 2003. С. 323.

[149] *Вейлер Д.* Чем строже обязательства, тем реже они исполняются // Свободная мысль. 2009. № 7. С. 10.

[150] *MacCormick N.* Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth. — Oxford: Oxford University Press, 1999. P. 129.

Классическим международным режимам, напротив, свойственны децентрализованная форма контроля за поддержанием правопорядка, соблюдение «режима секретности» и отсутствие работающих механизмов принуждения. Согласно нормам международного права, обеспечение выполнения международных договоров осуществляется самими субъектами международного права[151]. Ответственность за выполнение договоров также возлагается на государства. В то же время договоры, предусматривающие ответственность за нарушение международных норм, редко обладают прямым действием. Как пишет Н. МакКормик, «тот факт, что государства обязаны соблюдать определенные нормы поведения по отношению к собственным гражданам и всем тем, кто находится под их юрисдикцией, не предполагает, что эти нормы должны иметь прямое действие и быть применяемыми *ipso jure* в национальном контексте сторонами, чьи права считаются нарушенными»[152].

Конечно, каждое государство несет ответственность за соблюдение взятых на себя международных обязательств. Но перед кем? Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него оставляет наказание виновных на усмотрение государства, а Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников вообще не допускает мысли о том, что готовить и использовать наемников могут сами государства. Другой пример: Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания обязывает вести расследование о систематическом применении пыток в государстве-участнике в конфиденциальном режиме и включать отчет о результатах этой работы в ежегодный доклад только после консультации с этим государством. Получается, что «блюстителем» международного порядка выступает абстрактное международное сообщество. В отсутствие независимых, внешних по отношению к государствам институтов, в том числе у судебных, которые были бы уполномочены контролировать выполнение обязательств дарствами, решать споры, проистекающие из этих обязательств, и принуждать к выполнению решений, международному сообществу остается уповать на сознательность и ответственность своих членов[153]. Очевидно, что в этих условиях эффективность международных режимов остается низкой, а мир и безопасность, на них основанные, — весьма хрупкими.

---

[151] См.: Международное право. — М.: Международные отношения, 2000. С. 200.

[152] *MacCormick N.* Questioning Sovereignty, 1999. P. 107.

[153] Цит. по: *Keohane R.* After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, p. 98.

В отличие от классического международного сотрудничества наднациональные правовые режимы предусматривают возможность влиять на государства и принуждать их к выполнению обязательств, вытекающих из общих договоренностей. Помимо доктрин, закрепляющих «вертикаль права», европейская правовая система опирается на особый механизм контроля за соблюдением правовых норм. Европейский Союз действует в постсуверенной парадигме: контроль осуществляют европейские институты, которые выражают коллективную волю всех участников интеграционного процесса. В Европейском Союзе на страже европейского законодательства стоят Комиссия и Суд, которые образуют единый слаженный рычаг воздействия, который может быть направлен против любой страны, входящей в ЕС, если она нарушает нормы права Европейского Союза. Статус гарантов соблюдения положений основополагающих договоров естественным образом сближает Суд и Комиссию. Эти институты удачно дополняют друг друга: в то время как Комиссия имеет возможности для неформального торга, то Суд, стоящий на страже законности, остается «крайней инстанцией», угроза обращения в которую существенно подкрепляет позиции Комиссии в тактическом противостоянии с государствами-членами ЕС. Таким образом, суверенитет государства, выражающийся в том, что оно может проигнорировать свои международные обязательства и в подавляющем большинстве случаев не понести за это никакой ответственности, уже не гарантирован.

То обстоятельство, что нормы европейского права имеют приоритет над национальными, и, согласно доктрине прямого действия, применяются на всей территории Евросоюза, делает условия для их имплементации равными для всех участников, а процедуру выявления нарушений европейскими институтами — прозрачной. Это позволяет встроить ситуацию, при которой государство игнорирует регламент, директиву или решение, в жесткие рамки, неизвестные международному праву.

Процедура устранения нарушений состоит из ряда этапов; неофициальные политические методы воздействия в случае неэффективности уступают место официальным правовым. При обнаружении нарушения Комиссия ЕС направляет государству жалобу или обращение, а в случае бездействия государства-«нарушителя» — формальное письмо. Статья 226 Договора, учреждающего Европейское Сообщество (сейчас статья 258 ДФЕС), ввела следующий порядок пресечения правонарушений: «если, по мнению Комиссии, одно из государств-членов уклоняется от выполнения каких-либо обязательств, возложенных на него настоящим Договором, она представляет мотивированное заключение по этому поводу, предоставив заинтересованному государству-члену воз-

можность предварительно представить свои соображения по данному вопросу. Если государство-член, о котором идет речь, оставит без внимания заключение Комиссии в течение определенного срока, установленного Комиссией, она может обратиться в Суд»[154]. Такая система показывает феноменальную эффективность уже на первоначальной стадии. Как отметили немецкие исследователи, проанализировавшие данные о всех инициированных Комиссией ЕС в 1978—1999 гг. процедурах расследования нарушений европейского законодательства со стороны государств-членов, в 2/3 случаев нарушения были устранены еще до того, как Комиссия направила правительству мотивированное заключение[155]. Согласно статье 228, если Суд ЕС признал государство нарушителем, Комиссия вправе потребовать устранения нарушения, а если этого не происходит — повторно обратиться в Суд ЕС с иском о взыскании неустойки или наложении штрафа[156].

Впрочем, кризис суверенной задолженности, «перелившийся» из стран юга Европы на всю зону евро, обнажил серьезные изъяны в системе мониторинга и взаимного контроля за соблюдением норм и стандартов. С момента введения единой валюты одним из ключевых условий поддержания ее стабильности выступало соблюдение всеми государствами, вступившими в зону евро, Пакта стабильности и роста, который устанавливал предельные уровни государственного долга и дефицита бюджета. Условия Пакта носили обязательный характер, а нарушение его положений предусматривало многоступенчатую ответственность. Однако система не сработала, отчасти потому, что меры принуждения не «запускались» автоматически, а должны были утверждаться Советом, большинство голосов в котором принадлежало крупным странам. Ряд государств, среди них Португалия и Греция, изначально не соответ-

---

[154] Договор, учреждающий Европейское Сообщество (Рим, 25 марта 1957 г.) (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений) (с изменениями от 16 апреля 2003 г.), http://eulaw.ru/content/2001

[155] *Börzel T., Dudziak M., Hofmann N., Panke D., Sprungk C.* Recalcitrance, Inefficiency, and Support for European Integration: Why Member States Do (Not) Comply with European Law, Center for European Srudies Working Paper #151 (2007), p. 2.

[156] Из истории можно вспомнить принятую в 1977 г. Директиву 77/187/ЕЕС о «приобретенных правах», защищавшую права наемных рабочих при слиянии или поглощении компании. Меры, предусмотренные директивой (автоматическое продление трудовых договоров, запрет на увольнение по причине перехода компании в новые руки и обязательство заблаговременного извещения об изменении статуса компании), противоречили британской трудовой этике, в которой занятость основывалась на личном договоре между работником и работодателем. Соединенное Королевство не стало изменять свои законы в соответствии с требованиями директивы. В итоге в 1993 г. оно предстало перед Европейским Судом, который признал его виновным и обязал применять эту директиву

ствовавших жестким критериям Пакта и вступивших в зону евро «авансом», так и не смогли привести свои государственные финансы в порядок. А начиная с 2003 г., нарушения стали допускать и крупные экономики еврозоны, такие как Франция и Германия. Сила примера, который мог быть подан «нарушителям», утратила смысл; механизмы коррекции так и не были запущены; правила, позволявшие запустить «процедуру чрезмерного дефицита», были смягчены под давлением ведущих стран еврозоны.

«Издержки» суверенитета, выразившиеся в необдуманной финансовой политике отдельных правительств, дорого обошлись Европейскому Союзу: только Греции было выделено свыше 140 млрд евро в виде экономической помощи; европейская экономика вошла в стагнацию; угроза распространения «вируса» неплатежеспособности на уязвимые страны зоны евро потребовала создания резервного фонда помощи объемом свыше 500 млрд евро.

Главным неэкономическим последствием кризиса — в духе все того же «перелива» — стал масштабный пересмотр системы экономического взаимодействия в ЕС, включая механизмы предупреждения, контроля и имплементации решений. Риски, связанные с разобщенностью экономического курса в зоне евро при весьма слабой финансовой дисциплине, были учтены при разработке пакета мер, призванных упорядочить экономическую политику. Как можно было ожидать, Договор о стабильности, координации и управлении вышел далеко за рамки классического международного соглашения. Однако его вектор оказался направлен не в сторону наднациональности, а, наоборот, в сторону национальных государств. Для обеспечения выполнения своих положений этот договор обратился к наиболее надежному механизму принуждения — внутригосударственному, национальному праву. Он не просто связал участников новыми расширенными договоренностями, соблюдение которых контролируется наднациональными институтами, но и потребовал от государств ввести эти межгосударственные по сути обязательства в национальное законодательство, предпочтительно через процедуру конституционного пересмотра. Впрочем, внешний надзор не был устранен, а даже подтвержден правом любого участника договора (в том числе и Комиссии) обратиться в Суд ЕС в случае несоблюдения его положений со стороны другого участника. Если же государство не выполнит решение Суда, последний может наложить штраф в размере, не превышающем 0,1% ВВП, который будет направлен в фонд Европейского механизма стабильности. Таким образом этот договор по факту вовлекает национальные государства в общую с наднациональными европейскими институ-

тами систему мониторинга и контроля, устраняя антагонизм между требованиями национального закона и международными обязательствами.

Контроль за объемом суверенных полномочий

Внутренняя динамика европейской интеграции во многом обусловливается непрерывным расширением полномочий (компетенций) европейских институтов. Этот процесс до некоторой степени неизбежен: достижение поставленных перед организацией целей требует интеграции в смежных областях и, как следствие, ведет к дополнительному ограничению полномочий государств-членов в пользу институтов Евросоюза. Британский юрист Ф. Сэндс так охарактеризовал этот процесс: «Создание общего рынка очевидным образом означало установление иных правил, которые должны влиять на потоки товаров и услуг, а также на свободное передвижение людей — и постепенно были разработаны стандарты во всех сферах: от трудового законодательства до экологического, от сельского хозяйства до правил конкуренции»[157].

Исторически главной возможностью для европейских государств контролировать, а точнее ограничивать объем полномочий, передаваемых наднациональным институтам, оставалось использование права вето при пересмотре или внесении поправок в учредительные договоры.

Лиссабонский договор, ставший, как было показано выше, результатом вызванного расширением Союза политического «перелива», ввел ряд новаций, приведших к ограничению контроля над расширением полномочий со стороны государств. Прежде всего он упростил порядок принятия решения Европейским советом о созыве межправительственной конференции — теперь она может созываться простым большинством голосов, а не единогласно, как раньше. Право инициировать поправки к Договорам также получили Европейский парламент и Комиссия ЕС. Но самым важным изменением стало введение двухуровневой процедуры пересмотра положений договоров — при помощи ратификации и без нее. В последнем случае созыв межправительственной конференции или Конвента вообще не предусматривается, а Европейский совет может единогласно принять решение о переходе от принципа консенсуса к голосованию квалифицированным большинством. Эта новелла, названная «упрощенной процедурой пересмотра», открыла возможность ограничения суверенитета в рамках Раздела V ДФЕС, касающегося внешней политики и обороны, до последнего времени остававшихся надежными бастионами национального суверенитета.

---

[157] *Sands P.* Lawless World. 2005. P. 101.

Значительное влияние на разграничение полномочий между государствами-членами и европейскими институтами оказал и продолжает оказывать Суд Европейского Союза. С 1970-х гг. он обеспечил значительное расширение границ полномочий институтов Европейского Союза за счет национальных государств, являясь одновременно и инициатором этого процесса, и его бенефициаром, так как закрепление дополнительных полномочий за европейскими институтами закономерным образом вело к упрочению его позиций как арбитра в судебных спорах.

Особый интерес в этом контексте представляет доктрина «подразумеваемых полномочий», дающая институтам Сообщества особую правотворческую инициативу в дополнение к уже переданным правам. Российские юристы определяют подразумеваемые полномочия как «право принимать решения, в том числе нормативные акты, по тем вопросам общественной жизни, которые прямо не отнесены к ведению ЕС учредительным договором, но имеют значение для реализации его целей и задач»[158]. Согласно этой доктрине европейские органы власти имеют право законодательной инициативы даже в тех вопросах, которые не входят в сферу их компетенции, если они препятствуют достижению целей, заявленных в основополагающих договорах.

Расширение полномочий через деятельность Суда особенно активно шло в 1970-е гг., когда развитие политических институтов стагнировало. Так, к примеру, в 1974 г. в деле «Касагранде против города Мюнхен» Суд ЕС вторгся в сферу компетенции государства-члена, поскольку речь шла о порядке предоставления образовательных грантов, а образовательная политика не входила в сферу ответственности европейских институтов. Ученику колледжа имени Ф. Нансена Донато Касагранде, итальянцу по паспорту, было отказано в образовательном гранте. Представители Германии пытались доказать в Суде, что Регламент 1612/68 Совета Министров, уполномочивавший выдавать гранты гражданам других стран-членов ЕЭС, противоречил Римскому договору, ибо образовательная политика входила в исключительную компетенцию национальных государств. Однако Суд поддержал Касагранде, расценив отказ властей Баварии как меру, препятствующую свободе передвижения. Более свежими примерами использования доктрины «подразумеваемых полномочий» могут служить дела, рассмотренные Судом ЕС по искам Комиссии к Совету (С-176/03 и С-440/05). И в том, и в другом случае Комиссия требовала отменить рамочные решения Совета и признать за ней право выписывать штрафы в рамках уголовных дел за загрязнение окру-

---

[158] Право Европейского союза. — М.: Юристъ, 2002. С. 215.

жающей среды. В обоих случаях, рассматривая требование Комиссии отменить решения Совета по причине предположительно ошибочного выбора правового основания, Суд ЕС признал, что уголовное право не входит в компетенцию Союза, но принял решение в пользу Комиссии. Он объяснил это тем, что, поскольку основной целью выступала защита окружающей среды (компетенция Комиссии), то «Сообщество имеет подразумеваемое полномочие, связанное с особым правовым основанием, и, таким образом, может принимать соответствующие меры в сфере уголовного законодательства при условии, что существует необходимость предотвратить невыполнение целей Сообщества и что целью таких мер является обеспечение эффективности политики Сообщества в данной области»[159].

Влияние европейских органов власти, в частности Суда ЕС, на разграничение полномочий Евросоюза в последние десятилетия стало столь заметно, что начало вызывать сопротивление в отдельных государствах-членах Европейского Союза. Еще в 1990 г. лорд Дэннинг, член юридического комитета Палаты лордов, заявил: «Наш суверенитет отнимается у нас Европейским Судом. Он вынес массу решений, посягающих на кодекс наших законов, и настаивает на том, что мы должны исполнять его решения вместо того, чтобы следовать нашим законам… Наши суды якобы не должны более утверждать наше собственные национальные законы»[160]. В течение минувших двадцати лет озабоченность сужением возможностей государства влиять на объем полномочий ЕС регулярно озвучивалась на самых высоких этажах власти. В 2008 г. Р. Херцог, бывший судья Федерального Конституционного Суда в Карлсруэ и президент ФРГ призвал «остановить Суд Европейского Союза», который, на его взгляд, своими решениями «подрывает полномочия государств-членов даже в коренных сферах национальной власти»[161]. Национальные органы правосудия в своих решениях также не раз отмечали тенденцию к росту полномочий Суда ЕС и опосредованно пытались ей противостоять. Широкую известность получило решение Федерального Конституционного Суда ФРГ от 2003 г., в котором Суд постановил, что отменит любое последующее решение Совета ЕС и Европейского парламента, если

---

[159] Дело C-176/03 Commission of the European Communities v. Council of the European Union (Protection of the environment) [2005]; Дело C-440/05 Commission of the Europe Communities v. Council of the European Union (Enforcement of the law against ship-source pollution) [2007].

[160] Цит. по: *Alter K.* Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe. — Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 192, 193.

[161] *Herzog R., Gerken L.* Stop the European Court of Justice // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2008. September 8th.

таковое будет принято в логике доктрины «подразумеваемых полномочий», т.е. если Евросоюз вторгнется своим решением в области, согласно договорам, не входящие в сферу его компетенции. В качестве гарантии исполнения решения суда в немецкий Основной закон была введена статья 23, поставившая дальнейшее расширение полномочий Союза за счет суверенных прав государства в зависимость от согласия народа через его представителей в Бундестаге и Бундесрате.

Каким же образом Суд ЕС угрожает национальному суверенитету, и каковы его перспективы согласно Лиссабонскому договору?

Опасения экспертов и национальных органов правосудия по поводу возможностей Суда ЕС ограничивать полномочия государств концентрируются вокруг двух основных проблем: во-первых, в отличие от других органов международного правосудия, Суд ЕС по факту совмещает в себе функции сразу всех основных национальных судебных инстанций — конституционного, арбитражного и верховного судов, что делает затруднительным контроль над ним со стороны высших судебных органов национальных государств и открывает возможность расширения компетенций Союза на сферы, не предусмотренные договорами; во-вторых, он осваивается в уникальном статусе политического игрока, свободного от политических ограничений и рисков, позволяющем ему свободно (и расширительно) интерпретировать договоры, а также изменять горизонтальный баланс сил в ЕС, то есть перераспределять полномочия между разными институтами Союза. Каждый из этих аспектов заслуживает отдельного рассмотрения.

Суд-законодатель?

Договор о функционировании Европейского Союза в точной логике предшествующих договоров закрепляет за Судом ЕС широкий круг полномочий. В его компетенцию входят решения по делам, инициированным государствами-членами, общеевропейскими институтами, а также юридическими и физическими лицами; в преюдициальном порядке он может выносить решения по запросам национальных судов или трибуналов по вопросам интерпретации европейского законодательства, а также принимать решения в иных случаях, предусмотренных договорами.

Уникальность положения Суда ЕС нашла выражение в формуле *Kompetenz-Kompetenz*, которая означает, что Суд ЕС добился права устанавливать границы своей собственной компетенции и определять пределы полномочий государств и институтов Союза. Это право «последнего слова» в правовой интерпретации учредительных договоров и в конечном итоге определении границ полномочий ЕС и государств-чле-

нов на протяжении многих десятилетий регулярно оспаривается на национальном уровне.

Упомянутой выше статьей Р. Херцог и Л. Геркен открыли очередной раунд дискуссии о соотношении Суда ЕС и национальных систем правосудия. Не удивительно, что эта проблема вновь инициируется сегодня из Германии. Дело в том, что Федеральный Конституционный Суд ФРГ, обладающий более широкими по сравнению с конституционными судами других стран полномочиями, исторически находился в авангарде противостояния расширению полномочий Суда ЕС и располагал большими возможностями влиять на его правовую доктрину. Благодаря этому обстоятельству Германия способствовала развитию некоторых политических модулей интеграции. Так, в решении Федерального Конституционного Суда ФРГ от 1974 г., получившего по вводному обороту речи «до тех пор, пока» название Solange I, было сказано, что Суд будет использовать свое право трактовать применимость европейского права «до тех пор, пока интеграционный процесс не продвинется так далеко, что европейское право дополнится каталогом фундаментальных прав, принятым законным парламентом, который будет соответствовать каталогу фундаментальных прав, содержащихся в [немецкой] Конституции»[162]. По мнению американской юристки К. Альтер, решение Solange I послужило мощным стимулом и одновременно действенной угрозой Суду Европейского сообщества, который начал с энтузиазмом рассматривать дела, затрагивающие базовые права, и в итоге был вознагражден решением Solange II от 1986 г., фактически аннулировавшим решение Solange I.

Аналогичным образом в 1993 г. решение Федерального Конституционного Суда ФРГ о соответствии Договора о Европейском Союзе Основному закону страны послужило мощным толчком к интенсивному поиску путей демократизации институтов ЕС. Тогда Конституционный Суд постановил, что национальный демократический контроль за принятием решений в ЕС следует усилить, а граждане должны иметь бóльшие возможности политического участия.

Хотя оценить непосредственное влияние отдельного суда, пусть и конституционного, на развитие политических процессов в Евросоюзе затруднительно, невозможно отрицать тот факт, что подобные вызовы Суду ЕС стали дополнительными — и достаточно сильными — аргументами в дискуссии о защите прав человека в Европейском Союзе. Проблемы более активного вовлечения национальных парламентов в

[162] Решение Федерального Конституционного Суда ФРГ Solange I, 2 BvR 52.71 от 29 мая 1974 г.

процесс принятия решений, а также укрепление полномочий Европейского парламента регулярно становились предметом анализа и обсуждений на самом высоком уровне[163]. Первые итоги появились в 2000-е гг. с подписанием в Ницце Хартии Европейского Союза об основных правах. Лиссабонский договор в свою очередь укрепил роль национальных парламентов, превратил совместное принятие решений Советом и Парламентом в стандартную процедуру и впервые открыл возможности для гражданской законодательной инициативы.

Вместе с тем именно указанные решения немецкого суда ставили под сомнение интерпретационные полномочия Суда ЕС. Камнем преткновения выступала и выступает способность конституционных судов оставлять за собой последнее слово при интерпретации границ полномочий, делегированных национальными государствами Союзу. По мере расширения сферы применения квалифицированного большинства активность в правовом поле приобрела особое значение как доступный и весьма эффективный способ влияния на политическое развитие интеграционного процесса. Лиссабонский договор был призван частично устранить эту проблему через уточнение компетенций европейских институтов и более четкую иерархию законодательных актов Союза.

Если взглянуть на новое положение Суда ЕС по Лиссабонскому договору, можно обнаружить, что договор расширил его компетенции, включив в них пересмотр актов признанного официальным институтом ЕС Европейского совета, но лишь в той мере, в которой они порождают правовые последствия по отношению к третьим сторонам. Также ему было предоставлено право мониторинга соблюдения положений статья 40 Договора о Европейском Союзе (отделение внешней и оборонной политики от сферы других полномочий ЕС) и право рассмотрения исков, оспаривающих законность решений, предусматривающих ограничительные меры против физических и юридических лиц, принятых в рамках Главы 2 Раздела V Договора о Европейском Союзе. В то же время Лиссабонский договор дополнительно усилил позиции Суда, признав за ним право контролировать Комиссию ЕС в процессе наблюдения за соблюдением права ЕС. Суд также получил расширенную юрисдикцию в сфере безопасности и правосудия за исключением пересмотра законности или пропорциональности операций, проведенных полицией или иными правоохранительными органами государств-членов или во исполнение ими обязательств по поддержанию порядка.

---

[163] «Доклад Вестендорпа», 1995 г.; мнение Комиссии об итогах МПК, 1996 г. Цит. по: *Gerbet P., de la Serre F., Nafilyan G.* (eds.) L'Union politique de l'Europe. Jalons et textes. — Paris: La documentation Française, 1998. P. 386, 413.

В то же время основополагающие договоры являются далеко не единственными инструментами установления равновесия между европейской и национальными правовыми системами. В не меньшей мере оно зависит от исхода юридических споров между Судом ЕС и конституционными судами национальных государств. С этой точки зрения интерес представляет решение Федерального Конституционного Суда ФРГ 2661/06 от 6 июля 2010 г. о правомочности решения Суда ЕС по делу Мангольд, которое стало первым после решения о соответствии Маастрихтского договора Основному закону Германии знаковым событием, открывшим очередной этап в правовой интеграции ЕС. Надо отметить, что именно на него возлагали особые надежды те, кто ратовал за ужесточение контроля за интерпретацией вторичного права Судом ЕС. Поскольку «Маастрихтским решением» суд фактически обеспечил себе роль в мониторинге расширения европейского права, решение по делу Мангольд могло либо подтвердить жесткий подход, принятый в начале 1990-х гг., либо зафиксировать смягчение позиции и продемонстрировать расположенность к углублению правовой интеграции.

Дело Мангольд возникло из конституционной жалобы на решение Федерального Налогового Суда ФРГ отклонить — в соответствии с решением Суда ЕС — требование истца о признании законным положения национального трудового законодательства, не соответствовавшего Директиве 2000/78/ЕС о недопустимости дискриминации по признаку возраста[164]. Более конкретно, решение Федерального Конституционного Суда ФРГ было призвано уточнить порядок применения директив в национальном законодательстве и оценить его правовые последствия. Тем самым суд в Карлсруэ мог подтвердить за Судом ЕС или отказать ему в праве интерпретировать посредством преюдициальной юстиции национальное законодательство (трудовые отношения между частными лицами), а также прояснить свое отношение к попыткам Суда ЕС развивать право, апеллируя к общим принципам.

Решение от 6 июля 2010 г. стало неожиданным в том смысле, что оно ознаменовало радикальную смену курса по сравнению с предшествующим, маастрихтским, этапом в отношениях между Федеральным Конституционным Судом ФРГ и Судом ЕС.

Суд в Карлсруэ подтвердил справедливость выводов Суда ЕС по делу Мангольд и отверг все требования истца, сочтя их необоснованными. Так, он признал и согласился с закреплением в решении по делу Мангольд предупреждающего эффекта директив, заключающегося в

[164] Дело C-144/04 Werner Mangold v. Rüdiger Helm (Equal treatment as regards employment and occupation) [2005] ECR I-9981.

том, что требование соблюдать принципы директив даже в переходный период (т.е. до их инкорпорирования в законодательство через национальные законы) не создает новых обязательств для государств, нарушая тем самым принцип разграничения, а лишь обеспечивает выполнение существующих. Суд также развил аргументы в пользу отказа от параллельной Суду ЕС интерпретации как вторичного, так и первичного европейского права, обосновав это тем, что целостность трактовок и единообразие применения норм в этом случае могут быть нарушены (параграф 66).

Другим важным элементом решения стало признание того, что преюдициальные решения Суда ЕС обладают свойством *ex tunc*, т.е. имеют обратную силу, а все акты, признанные противоречащими европейскому законодательству, считаются недействительными с момента принятия, то есть могут оспариваться даже в рамках тех правовых отношений, которые были оформлены до вынесения преюдициального решения (параграф 83).

Апелляцию Суда ЕС к общим принципам права, которые не содержались в немецком Основном законе, Федеральный Конституционный Суд ФРГ также признал допустимой и не расширяющей сферу полномочий европейских институтов. В то же время суд заблаговременно выставил ограничитель на возможное расширение компетенций Союза, оговорившись, что даже те общие принципы права, которые касаются прав человека, не могут расширять полномочия ЕС. Это замечание показательно тем, что наглядно демонстрирует прогресс, достигнутый европейскими институтами с момента принятия решения Solange, которое фактически констатировало отсутствие и слабость системы защиты прав человека. Сегодня Конституционному суду Германии не остается иного выбора, кроме как поддержать аргументы Суда ЕС, выводящие обязательство о защите прав человека из международных документов и общих принципов права.

Таким образом решение Федерального Конституционного Суда ФРГ по делу Мангольд продемонстрировало его расположенность к Суду ЕС и готовность к диалогу в вопросах развития европейского законодательства. Это решение в некотором смысле восстанавливает прерванное «Маастрихстким решением» конструктивное благожелательное сотрудничество между двумя правовыми системами, перебрасывая мостик от решения по делу Клоппенбург (Kloppenburg)[165], в котором Федеральный Конституционный Суд ФРГ отказался становиться «высшим апелляци-

[165] Решение Федерального Конституционного Суда ФРГ № 808/82 от 9 ноября 1987 г.

онным судом по вопросам подсудности» и подтвердил прямое действие европейских директив, к нынешней ситуации[166].

Решение суда в Карлсруэ разбило надежды тех, кто ждал от него ужесточения контроля за деятельностью Суда ЕС. Федеральный Конституционный Суд ФРГ подтвердил курс на самоустранение из процесса контроля над интерпретацией европейского законодательства.

Не найдя убедительных доказательств нарушения Судом ЕС принципа разграничения полномочий, Суд в Карлсруэ тем самым дал понять, что не будет в будущем возражать против развития европейского права «вглубь», то есть в сфере интерпретации полномочий и применения норм, но будет готов вмешаться при первой же попытке выйти за границы полномочий, предоставленных европейским институтам суверенным государством (параграфы 71, 78).

Суд ЕС как фактор европейской политики

Хотя влияние представителей исполнительной власти государств-членов на принятие решений и определение вектора интеграции остается доминирующим, политические возможности судебной ветви власти Союза постоянно возрастают. Специалисты в области европейского права и институционального развития давно констатировали, что политическое пространство ЕС не ограничивается Комиссией, лишенной законодательных полномочий, Советом министров ЕС, состоящим из представителей исполнительной власти государств-членов ЕС, и Европейским парламентом. Как пишет французский эксперт Р. Дэусс, Суд Европейского Союза, выполняющий одновременно функции и верховного, и конституционного судов, уже давно стал самостоятельной политической площадкой для решения институциональных споров стал[167]. Он весьма уверенно осваивается в уникальном статусе политического игрока.

Влияние Суда на направление и интенсивность европейской интеграции выражается в том, что он способен менять равновесие между европейскими институтами. Решения Суда ЕС сыграли заметную роль в расширении полномочий Европейского парламента. До Маастрихта доступ Парламента к европейской системе правосудия был ограничен вопросами, касавшимися европейской гражданской службы. По этой причине именно Парламент проявлял наиболее заметную активность на су-

---

[166] *Alter K.* Establishing the Supremacy of European Law. P. 101.

[167] См.: *Dehousse R.* Integration Through Law Revisited: Some Thoughts on the Juridification of the European Political Process / F. Snyder (ed.) // The Europeanisation of Law: the Legal Effects of European Integration/ — Oxford, Portland (Or.): Hart Publishing, 2000.

дебном поприще, рассчитывая убедить Суд в правомерности претензий на равные возможности с другими европейскими институтами.

Надо отметить, что Европейский парламент стал активно использовать юридические механизмы для достижения политических целей с конца 1970-х — начала 1980-х гг. Так, в деле «Братья Рокетт против Совета» (Дело 138/79) он добился права выступать на стороне одного из участников спора в ходе судебного разбирательства; в 1983 г. ему было предоставлено право инициировать разбирательство в случае бездействия других институтов Сообщества, а в 1990 г. Суд ЕС в деле «Парламент против Совета» (дело С-70/88) открыл ему возможность оспаривать акты Комиссии, посягавшие на его полномочия, что не предусматривалось учредительными договорами[168]. В рамках дела С-166/07 Парламент поставил под сомнение выбор правового основания при принятии Регламента Совета Министров № 1968/2006 о финансовых взносах Сообщества в Международный Фонд для Ирландии, отстаивая свое право, предоставленное ему Амстердамскими поправками, *de facto* накладывать вето на утверждение определенных решений. В деле С-178/03 Суд ЕС установил, что применение двойного правового основания (то есть ссылка на две статьи основополагающих договоров при принятии решения) невозможно, если процедуры принятия такого акта, предусмотренные любым из правовых оснований, подрывают полномочия Парламента. На практике это означает, что, к примеру, директива, принятая на основании статей, одна из которых предусматривает процедуру консультации с Парламентом (при отсутствии у него права вето), а вторая — процедуру совместного принятия решения Советом ЕС и Европейским парламентом, с высокой долей вероятности будет аннулирована Судом ЕС, как это произошло в деле С-300/89 (Titanium Dioxide).

Некоторые из указанных исков существенно поменяли баланс полномочий между европейскими институтами. В духе решения Суда ЕС при обсуждении Договора о Европейском Союзе в 1992 г. в статью 173 были внесены изменения, закрепившие право Парламента в судебном порядке защищать свои полномочия от посягательств других европейских институтов. Ниццкие изменения в Договор, учреждающий Европейское Сообщество, предоставили Парламенту право апеллировать к Суду наравне с государствами-членами, Советом и Комиссией по искам, предъявляемым в связи с отсутствием компетенции, нарушением существенного процедурного требования, нарушением самого договора или любой правовой

---

[168] *Middlemas K.* Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973—1995. — London: A Fontana Press Original, 1995. P. 370.

нормы, относящейся к ее применению, или в связи со злоупотреблением властью (статья 230). Тогда же был изменен порядок утверждения особых мер в области политики экономического и социального сближения (параграф 3 статьи 159 Амстердамского договора). Обязательная консультация с Европейским Парламентом была заменена процедурой, позволяющей ему накладывать вето на принятие подобных решений.

Случаи обращения Европейского парламента в Суд ЕС подтверждают тезис об активном использовании им этого инструмента правовой защиты. История показала, что расчет себя оправдывает — это подтверждается числом исков, подаваемых Парламентом к другим институтам ЕС (так называемые межинституциональные споры). С 1997 по 2010 г. Суд ЕС рассмотрел около 30 межинституциональных исков, инициированных Парламентом или против Парламента другими институтами Европейского Союза. В порядке убывания наибольшее число исков касалось вопросов выбора правового основания при принятии решения (дела С-22/96, С-42/97, С-436/03, С-414/04, С-413/04, С-411/06, С-166/07, С-155/07), прерогатив Парламента (дела С-164/97 и С-165/97, С-189/97), нарушения принципа *ultra vires* (выход за пределы полномочий), нарушения фундаментальных принципов директивы, фундаментальных прав и принципа пропорциональности (дела С-540/03, С-317/04 и С-318/04), нарушений уполномочивающих норм (дела С-14/06 и С-295/06), границ полномочий Комиссии по имплементации законодательства (дела С-122/04 и С-403/05), отсутствия полномочий для принятия решений (дело С-133/06), а также компетенций Совета (С-93/00).

Полномочия Парламента, предоставленные ему в ходе межправительственных конференций и последующих изменений в основополагающих договорах, автоматически не ведут к увеличению его политического веса и нуждаются в «активации», которая зачастую осуществляется через решения Суда ЕС. Ввиду короткого срока, прошедшего с момента вступления в силу Лиссабонского договора, правовых прецедентов, прямо влияющих на роль и положение Парламента, Судом ЕС пока еще создано не было. Однако, как показывает история, это дело времени.

Избрав путь творческой интерпретации полномочий Сообществ и Союза, Суд перевел по крайней мере часть политического процесса в правовую плоскость, тем самым «заметно расширив пространство для маневра политических акторов — как национальных властей, так и общеевропейских институтов — на юридическом “поле”»[169].

---

[169] *Dehousse R.* Integration Trough Law Revisited Some Thoughts on the Juridification of the European Political Process, p. 26.

***

Становление права Европейского Союза как особой наднациональной правовой системы — ключ к пониманию того, каким образом ЕС смог выйти за границы узкого межгосударственного сотрудничества и добиться высочайшего уровня административной координации.

Почему становление особой, самостоятельной системы права стало возможным в Европе, но не в других регионах мира или в рамках иных международных режимов? Если оставить в стороне хитросплетения европейской политики и замысловатую логику «перелива», ответ следует искать в плоскости культуры. Европа — цивилизация права, и специфика европейского общественного сознания заключается в том, что европейцы исторически выработали в себе и утвердили в своих обществах доверие и уважение к праву. Как пишет Г.Берман в своей широко известной работе, «традиционные символы общества на Западе, традиционные образы и метафоры, всегда были в первую очередь религиозными и правовыми»[170]. Право давно превратилось в главный социальный регулятор общественных отношений в Европе. Правовые государства не могут не подчиняться решениям судов, которые охраняют и поддерживают право. Безусловно, появление у национальных судебных систем такого мощного конкурента, как Суд ЕС, повлияло и продолжает влиять на характер государственного управления, точнее — на внутренний суверенитет государства. Интеграция национальных органов правосудия в «вертикаль права» ЕС также стала одним из мощнейших ограничителей государственного суверенитета.

Опыт Европейского Союза свидетельствует о том, что добровольное ограничение суверенитета становится магистральным путем политической эволюции наиболее развитых стран мира. Напротив, утверждение суверенитета — в том числе и посредством жестокого подавления собственных граждан — свойственно сегодня прежде всего государствам, отнюдь не ставших современными в собственном смысле этого слова. Власти этих стран зачастую сочетают предельную экономическую и социальную неэффективность с пренебрежением к правам и свободам собственных жителей. И в такой ситуации ограничение суверенитета может принимать совершенно иные формы — чему и посвящены следующие главы.

---

[170] *Берман Г.* Западная традиция права: эпоха формирования. — М.: Издательство Московского университета, Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА, 1998. С. 16.

ЧАСТЬ III
СУВЕРЕНИТЕТ И ПРИНУЖДЕНИЕ

Отношения между народами сегодня выстроены вокруг принципа суверенитета таким образом, чтобы международное право максимально охраняло и гарантировало права государств. По этой причине внешний правовой суверенитет (international legal sovereignty) жестко отделен от суверенитета внутреннего (domestic sovereignty). Отсутствие взаимосвязи между ними зафиксировано в международных нормативно-правовых документах, которые формируют юридический каркас современной международной системы: с ООН на вершине пирамиды и государствами как основными акторами. Как не раз отмечал С. Краснер, внешний правовой суверенитет далеко не всегда и совсем не обязательно связан с внутренним суверенитетом[171].

Это обусловливает политические деформации международной системы, в которой слабые, распадающиеся (failing) и деградировавшие (failed) государства, не способные контролировать ситуацию внутри своих границ, сохраняют внешний правовой суверенитет, членство в международных организациях и общую правосубъектность. Однако зафиксированное в международном праве и подкрепленное практикой поведения государств соотношение между внутренним и внешним суверенитетом нельзя считать вечным, так как оно отражает геополитические реалии эпохи, наступившей после окончания Второй мировой войны. С тех пор успели измениться как прокламируемые ценности, так и национальные интересы многих государств. Как констатирует М. Вейсбурд, анализ случаев применения государствами силы после Второй мировой войны показывает, что практика их поведения регулярно входит в противоречие с нормами международного права[172].

Практика принудительного ограничения суверенитета имеет долгую историю: она начала складываться едва ли не одновременно с появлением концепции суверенитета в середине XVI столетия. Основания для ограничения суверенитета менялись, но цель оставалась неизменной — лишить государства возможности действовать по собственному усмотрению или безнаказанно нарушать существующие договоренности и международные обязательства.

---

[171] См.: *Krasner S.* Problematic sovereignty / S. Krasner (ed.) // Problematic Sovereignty. Contested Rules and Political Possibilities. — N-Y: Columbia University Press, 2001. P. 7; *Krasner S.* Sovereignty. Organized Hypocrisy. — Princeton (NJ): Princeton University Press, 1999. P. 12.

[172] См. подр.: *Weisburd A.-M.* Use of Force: The Practice of States Since World War II. — University Park (Pa.): Pennsylvania State University Press, 1997.

В «длинном девятнадцатом веке» среди оснований для ограничения суверенитета доминировали экономические и внешнеполитические соображения. Большинство случаев интервенций (Франции в Мексику в 1838 г., Франции, Великобритании и Испании в М. Вейсбурд в 1861—1863 гг., Великобритании в Египет в 1870-х годах, Англии и Германии — в Венесуэлу в 1902—1903 гг.) были вызваны дефолтами или отказами от выплаты кредитов и потому носили скоротечный характер (блокада побережья, быстрое введение войск, захват государственных казначейств и вывоз богатств, эквивалентных сумме обязательств). Вмешательства по политическим причинам, как правило, вызывались желанием восстановить баланс сил, лежавший в основе тогдашнего мироустройства и в большинстве случаев ставили целью смену режима.

В XX столетии суверенитет ограничивали из соображений безопасности. В некоторых случаях (Веймарская республика, Германия и Япония после Второй мировой войны) ограничение суверенитета легитимизировалось двусторонними или многосторонними договорами ради обеспечения региональной и глобальной безопасности; в остальных (среди которых — ЮАР/Южная Родезия и Намибия, Марокко/Западная Сахара, Индонезия/Восточный Тимор, Вьетнам/Камбоджа) суверенитет ограничивался нелегитимно в целях, диапазон которых простирался от несогласия с постколониальными границами до борьбы с террористическими или повстанческими организациями.

Один из наиболее жестких режимов ограничения суверенных прав установил для Германии Веймарская республика который помимо традиционных для той эпохи репараций и отторжения территорий, ограничивал предельную численность армии и флота, запрещал производство военной техники, устанавливал оккупацию левого берега Рейна на 15 лет, а также предоставлял победителям право судить любого немецкого гражданина, включая бывшего императора, как военного преступника[173]. Это стало первым в истории принудительным разоружением крупнейших мировых держав — Германии и Австро-Венгрии. В ответ на уклонение Германией от репарационных платежей в 1921 г. союзники ввели 26%-ный сбор с внешней торговли, шедший в счет репараций, что может рассматриваться как ограничение экономического суверенитета. Выполнение этих условий обеспечивалось Союзнической военной контрольной комиссией и механизмом оккупации Рейнской области[174].

---

[173] См.: The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 20. — Chicago: Encyclopaedia Britannica. P. 117.

[174] См.: История дипломатии. Том 3: Дипломатия в период подготовки Второй мировой войны (1919—1939 гг). — М., Ленинград: ОГИЗ, 1945. С. 235—244.

Интеллектуальным ответом части немецкой общественности стала концепция консервативной революции. О. Шпенглер, О. Шпанн, А. Меллер ван ден Брук, К. Шмитт и В. Зомбарт разработали концепцию народного суверенитета, по которой каждый народ должен сам выбирать форму политического режима, а привитие либеральной демократии тому или иному народу может считаться формой ограничения его суверенитета. Попытка пересадить на немецкое общество англо-саксонские порядки в момент, когда в нем отсутствует согласие приводит к тому, что демократия разрывает тело нации — пожалуй, так можно обобщить взгляды немецких философов того времени[175]. Поэтому, по мнению О. Шпенглера и А. Меллер ван ден Брука, правительство обязано предпочесть суверенитет демократии. Ряд положений данной теории использовала геополитическая школа К. Хаусхофера, согласно которой полноценный суверенитет государства предполагает наличие у него определенной территории — жизненного пространства (в такой логике выходило, что союзники, сужая жизненное пространство Германии, ограничивают ее суверенитет).

Повторно суверенитет Германии был ограничен после Второй мировой войны; тогда же схожий режим был установлен и для ее союзницы — Японии. Российский политолог А. Фененко полагает, что даже Московский договор 1990 г. не возвратил Германии полный суверенитет над внутренними и внешними делами[176]. Так, по его мнению, сохранение запретов на проведение референдумов по военно-политическим вопросам, на размещение на своей территории иностранных войск, принятие внешнеполитических решений без консультаций с «державами-победительницами» и развитие ряда компонентов вооруженных сил, действующих в отношении Германии, выступают свидетельством ограничения суверенитета.

Однако текст Договора 1990 г. не содержит запрета на проведение референдума и указывает на добровольность принятия правительствами ФРГ и ГДР решений о численности германских вооруженных сил[177]. Единственным сохранившимся признаком ограничения суверенитета можно счесть содержащийся в п. 3 ст. 5 Договора запрет на размещение на территории бывшей ГДР и Берлина иностранных войск, а также ядерного оружия или его носителей.

Иные ограничения применяются в отношении Японии — по соглашениям с США 1951 и 1960 гг. на ее территории должны постоянно присут-

---

[175] См., напр.: *Шпенглер О.* Пруссачество и социализм. — М.: Праксис, 2002.

[176] См.: *Богатуров А.* (ред.) Современная мировая политика: прикладной анализ. — М.: Аспект Пресс, 2009. С. 73.

[177] Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. — М., 1994. С. 34—37; http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=276_500

ствовать американские войска. Вместе с тем отказ от войны, зафиксированный в японской конституции 1947 г., не может считаться ограничением суверенных прав. Отечественная школа правоведения отказалась от международно-правовой концепции «права на войну» и доктрины «прав победителей» еще в 1950-х годах[178] и с тех пор вот уже более полувека запрет на войну признается российскими международниками незыблемым принципом отношений между государствами.

Таким образом, если ограничение суверенитета Германии в 1945—1990 гг. оставалось принудительным, то Япония согласилась на аналогичные меры по Сан-Францискскому мирному договору 1951 г. и приняла поправки в Конституцию 1889 г. Ограничение ее суверенитета невозможно, согласно определенными нами ранее критериям, признать принудительным.

В послевоенный период обе сверхдержавы — США и СССР — демонстрировали в своей внешней политике пренебрежение к принципам невмешательства во внутренние дела государств и отказа от применения силы. Этот подход породил ряд внешнеполитических доктрин, среди которых выделяются «доктрина Брежнева» и доктрина «неоглобализма» Р. Рейгана.

«Доктрина Брежнева» обосновывала политику СССР в отношении социалистических стран, состоявшую во вмешательстве (порой и силовом) в их внутренние дела с целью недопущения прихода к власти альтернативных политических сил (что было реализовано на практике в Чехословакии в августе 1968 г.). Однако эта версия доктрины «ограниченного суверенитета» не являлась универсальной, и зона ее действия была ограничена государствами, которые заявили о «социалистическом выборе» и были признаны Советским Союзом социалистическими.

Напротив, доктрина «нового глобализма» Р. Рейгана обосновывала право США вмешиваться во внутренние дела тех государств, которые установили или готовились установить коммунистический режим. В желании оградить «свободный мир» от распространения коммунизма американская администрация шла на сомнительные лингвистические подмены, называя коммунистические страны «диктатурами», а схожие с ними по политической организации некоммунистические — «авторитарными режимами». В рамки этой доктрины вписываются военные операции Соединенных Штатов в Гренаде в 1983 г., Никарагуа в 1981—1984 гг. и в Иране в 1986 г.[179]

---

[178] *Тункин Г.И.* Международно-правовые аспекты заключения германского мирного договора // Советское государство и право. 1961. № 10. С. 179—192. http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1145438

[179] См. подр.: *Богатуров А.* (ред.) Системная история международных отношений. Том 3. События 1945—2003 гг. — М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям, 2003. С. 452.

Обе доктрины допускали ограничение суверенитета других государств в обход Устава ООН, а также международных конвенций и соглашений, регулирующих применение силы, но относились к узкому кругу стран и не претендовали на универсальность.

В тот же период можно отметить ряд вторжений, ограничивавших суверенитет других государств в «гуманитарных» целях. К ним относят вторжения Индии в Восточный Пакистан (позже Бангладеш) в 1971 г., а также Танзании — в Уганду и Вьетнама — в Камбоджу в 1979 г. Заметим: они были гуманитарными «по духу», но не в правовом аспекте, так как на международной арене Танзания, Вьетнам, Индия и другие государства, предпринявшие подобные действия, последовательно уклонялись от классификации таковых как гуманитарных операций и ссылались на более приемлемые аргументы — прежде всего на право на самооборону или просьбы правительств сопредельных стран.

Проблематика ограниченного суверенитета остается актуальной в контексте любой дискуссии о новых угрозах и вызовах глобальной миросистеме. В той степени, в которой устойчивость миропорядка зависит от действий слабых, распадающихся или деградировавших государств, ограниченный суверенитет представляется своевременной и чрезвычайно важной темой для размышлений. В последние десятилетия эта проблема регулярно возникала в американских и международных внешнеполитических концепциях и стратегических оценках: в концепции «новых вызовов» 1989 г. и Стратегии национальной безопасности США 1991 г., в «доктрине Лейка» 1993 г., в «Обзорной директиве № 13» Б. Клинтона, принятой в 1993 г.[180] Исследования, проводимые по заказам международных организаций, также указывают на угрозы, исходящие от государств, злоупотребляющих суверенитетом или же страдающих от неспособности его применения. На глобальном уровне впервые внимание к этой проблеме привлек Генеральный секретарь ООН Б. Бутрос-Гали, выступивший в 1992 г. с докладом «Agenda for Peace», в котором он обозначил ослабление и распад государств как одну из главных угроз международному порядку, раскритиковал практику вмешательства в уже развившиеся конфликты и призвал к «превентивному развертыванию международных сил, которое может принимать различные формы и виды»[181]. Его озабоченность разделялась его преемником К. Аннаном, который неоднократно заявлял об угрозе миру, порождаемой деструкцией государственных институтов. Ему удалось до-

---

[180] Последняя, правда, не была принята Конгрессом США в связи с тем, что предоставляла ООН «излишние» права по управлению американскими военными контингентами и со временем трансформировалась в менее амбициозную Президентскую Директиву № 25.

[181] *Boutros-Ghali B.* An Agenda for Peace, articles 13, 15 и 28, http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html.

биться инкорпорирования в документы ООН стратегии «Ответственность защищать» и создания в 2005 г. Комиссии по миростроительству[182]. С начала 2000-х годов обсуждение этих проблем велось также в контексте дискуссии о перспективах «строительства государств» (nation-building или state-building)[183], начавшейся в связи с попытками властей США и их союзников «внедрить» элементы демократического строя в Афганистане и Ираке.

Действия любого государства, которые выходят за рамки предоставленных международной системой полномочий, подрывают баланс между внутренним и внешним суверенитетами. Важно систематизировать как сами такие действия, так и их возможные последствия. Для этого надо проследить, как эволюционируют источники легитимности поведения на международной арене, как возникают новые, пока еще «внеправовые», способы легитимизации такого поведения государств и каким образом они внедряются в практику. Это позволит определить тенденции, влияние которых на международные отношения определит контуры политической системы завтрашнего дня.

Действия одних государств в отношении других в соответствии с критериями, выработанными ранее, могут быть квалифицированы как случаи ограничения суверенитета. Суверенитет может быть ограничен *принудительно*, то есть без согласия самого государства, в обход международных норм и принципов, а также принятой практики. Каждый такой случай интересен тем, что отражает кризис суверенитета (sovereign failure), который «прорывается на поверхность» международных отношений и порождает реакцию со стороны международного сообщества или его части.

Некоторые авторы разделяют подобные случаи по цели интервенции, по форме вмешательства и по характеру угрозы, спровоцировавшей вмешательство[184]. Можно выделить *прямой* и *косвенный (опосредованный)*

---

[182] Документ Генеральной Ассамблеи ООН A/60/L.1 от 15 сентября 2005 г.. P. 31, 32, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/511/33/pdf/N0551133.pdf?OpenElement и Резолюция № 1645 Совета Безопасности ООН S/Res/1645(2005) от 20 декабря 2005 г., http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/654/19/pdf/N0565419.pdf?OpenElement; см. также: Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: International Development Research Center, 2001.

[183] См.: *Dobbins J.* The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq. — Santa Monica (Ca.): RAND Corporation, 2001; *Fukuyama F.* State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century. — London: Profile Books, 2004; *Chesterman S.* You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building. — N-Y: Oxford University Press, 2005; *Fukuyama F.* (ed.) Nation-Building Beyond Afghanistan and Iraq. — Baltimore (Md.): The Johns Hopkins University Press, 2006; *Ghani A., Lockhart C.* Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World, Oxford. — N-Y: Oxford University Press, 2008, и т.д.

[184] См., напр.: *Finnemore M.* The Purpose of Intervention. Changing Beliefs about the Use of Force, Ithaca: Cornwell University Press, 2003; *Weisburd A.-M.* Use of Force. The Practice of States Since World War II, University Park (PA): The Pennsylvania State University Press, 1997.

способы ограничения суверенитета. Первый связан с открытым использованием военной силы; второй — с отказом от него, но применением ряда не предусмотренных международным правом методов.

К примерам *прямого ограничения суверенитета* можно отнести:

1) интервенции, предпринятые отдельными государствами или группами государств в обход решений Совета Безопасности ООН или в рамках резолюции «Uniting for Peace»[185], в ходе которых была использована военная сила в целях, исключающих классификацию вмешательства как агрессии (превентивные операции для устранения угрозы безопасности, операции «возмездия» по фактам нападений или атак с территорий суверенных государств, гуманитарные интервенции для предотвращения актов геноцида, «этнических чисток» или других нарушений прав человека);

2) аналогичные интервенции, предпринятые региональными международными организациями для поддержки легитимных правительств тех или иных государств, предотвращения распространения гражданских войн на сопредельные территории, пресечения массовых убийств мирного населения и других нарушений прав человека.

К примерам *косвенного ограничения суверенитета* можно отнести:

1) нелегальные экстерриториальные практики, как, например, создание тюрем на территории иных государств для временного или постоянного содержания граждан третьих государств, не подлежащих суду на территории государства-организатора таких тюрем;

2) комплекс дипломатических мер, используемых с целью временного «исключения» государства из системы международных отношений, его изоляции и отрицания его суверенитета в обход мер, предусмотренных международным правом или практикой государств, в том числе: односторонние санкции, эмбарго и запреты.

Окончание «холодной войны» положило конец конфронтации, которая во многом мешала реализации того идеализированного видения мирового порядка, которое было зафиксировано в Уставе ООН — главной ценностно-нормативной и политико-правовой матрице международных отношений. В годы «холодной войны» право вето превратилось в важный инструмент борьбы идеологических противников; как отмечал Т. Франк, директор Центра международных исследований Школы права Нью-Йоркского университета, «начало “холодной войны”, с его применением вето, свело на нет возможности Совета Безопасности гаран-

---

[185] Резолюция «Uniting for Peace», принятая Генеральной Ассамблеей 3 ноября 1950 г. гласит, что если СБ ООН по причине отсутствия консенсуса не сможет выполнять свои обязательства по поддержанию мира и безопасности, Генеральная Ассамблея может немедленно рассмотреть вопрос и вынести соответствующие рекомендации, включая применение силы в случае нарушения мира или акта агрессии.

тировать коллективную безопасность в соответствие со ст. 42 и 43 Устава ООН»[186]. По его мнению, данное обстоятельство в сочетании с рядом других (возрастающим применением косвенной агрессии через поддержку повстанцев, революцией в производстве оружия, ростом обеспокоенности состоянием прав и свобод человека в других странах) привело к тому, что члены ООН в начале 1990-х годов отказались от буквальной интерпретации Устава ООН в пользу контекстного его применения в соответствии с меняющимися обстоятельствами и социальными ценностями[187]. Именно поэтому анализировать следует только те случаи прямого ограничения суверенитета, окторые пришлись на период с 1991 по 2011 г. (на 2011 г. приходится последний из произошедших случаев ограничения суверенитета), то есть после распада биполярного миропорядка.

Однако сегодня отношения между государствами отнюдь не приближаются к тому идеалу, достижению которого должна была служить созданная в 1940-х годах система международных отношений во главе с ООН. Изучение случаев ограничения суверенитета в 1991—2011 гг. позволяет проследить, каким образом меняются представления о границах суверенитета и нарисовать исчерпывающую палитру аргументов, используемых государствами для обоснования актов вмешательства в дела других стран[188].

Можно предположить, что новейшая практика ограничения суверенитета отражает формирующиеся в постбиполярный период нормативные требования к использованию суверенитета, отражающие «гуманитаризацию» международной политики. Для поиска подтверждений этого тезиса каждый случай ограничения суверенитета следует проанализировать по пяти параметрам: истории конфликта и последовавшего за ним вмешательства; кризису суверенитета, приведшее к возникновению угроз и нарушений, впоследствии вызвавших иностранное вмешательство; оценке шагов международного сообщества (ООН или региональных организаций), направленных на восстановление суверенитета государства; обоснованию интервенции со стороны агентов ограничения суверенитета — государства, группы государств или региональной организации; определению главных принципов трактовки суверенитета в международном праве, с позиций которых подвергается сомнению акт ограничения суверенитета; и, наконец, изучению последствий, которые данный акт имел для международного права и/или международных отношений.

---

[186] *Franck T.* Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks. — Cambridge: Cambridge University Press, 2002. P. 3.

[187] Ibid., p. 21.

[188] Случаи ограничения суверенитета во время «холодной войны» немногочисленны, но они имели место: коллективная интервенция в Корею в 1950—1953 гг., случаи применения процедуры «Uniting for Peace».

Глава 5
ЭТНОС И ГОСУДАРСТВА: КОНФЛИКТЫ В РЕГИОНАХ С ЭТНИЧЕСКИ ПЕРЕКРЕСТНЫМ НАСЕЛЕНИЕМ

Вмешательство ЭКОВАС в регион Западной Африки в 1990—2003 гг.

История конфликта и вмешательства

Гражданские войны и межгосударственные конфликты к концу 1980-х годов превратили Западную Африку в один из самых неуправляемых регионов мира. Первой интервенцией после фактического окончания «холодной войны» стало начавшееся 24 августа 1990 г. открытое вмешательство Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) в дела Либерии, являвшейся одним из членов этой организации. В его ходе ЭКОВАС начало размещение в Либерии Группы по мониторингу прекращения огня (ЭКОМОГ) численностью в 15 тыс. человек, усиленной боевой техникой, не имея на то ни предварительного согласия Совета Безопасности ООН, ни разрешения от президента Либерии С. Доу.

Целью интервенции было сдерживание наступления на Монровию повстанческого Национального патриотического фронта Либерии (НПФЛ) под руководством Ч. Тейлора и последующая стабилизация внутриполитической ситуации в Либерии, а единственным основанием для ввода войск служило Решение Постоянной согласительной комиссии за номером A/Dec. 1/8/90, принятое в усеченном составе (4 члена из 15) на первой ее сессии и утвержденное Верховным органом ЭКОВАС[189]. К 1992 г. контингенты из Нигерии, Ганы, Гамбии, Гвинеи и Сьерра-Леоне утратили нейтральность в конфликте и оказались вовлечены в кровопролитные бои на стороне ряда воюющих группировок (Вооруженных сил Либерии, Независимого национального патриотического фронта и Объединенного освободительного движения за демократию) против движения Ч. Тейлора в условиях распада государственных институтов и отсутствия легитимной власти. На протяжении пяти лет ЭКОМОГ дважды отражала атаки на столицу Монровию (в 1990 и 1992 гг.), препятствуя ее захвату и установлению контроля Ч. Тейлора над страной. Однако, не имея политической легитимности и не будучи связанной союзом с умеренными политическими силами Либерии, миссия ЭКОМОГ не имела перспектив. Это подтвердилось, когда ЭКОВАС была вынуждена согласиться на пе-

[189] См.: Official Journal of the Economic Community of West African States, Vol. 21, November 1991.

ремирие с НПФЛ в августе 1995 г., в результате чего войска последнего без сопротивления вошли в столицу. В 1997 г. после победы Ч. Тейлора на выборах контингент ЭКОВАС покинул страну, чтобы вернуться туда в 2003 г. для обеспечения спокойствия в ходе отставки Ч. Тейлора, смещенного под давлением других военных группировок и мирового сообщества.

Следующая операция ЭКОВАС в другой ее стране-участнице, Сьерра-Леоне, была во многом порождена хаосом, в который погрузилась Либерия. Главная угроза, которую несут для международного мира деградировавшие государства, заключается в нестабильности их границ, не контролируемых центральной властью, и «экспорте» напряженности на территорию соседей. Именно это и произошло в Сьерра-Леоне, когда в 1991 г. возмущение политикой правительства со стороны части общества было подхвачено Революционным объединенным фронтом (RUF), инспирировавшимся Ч. Тейлором из сопредельной Либерии.

Однако миротворческая операция ЭКОВАС в Сьерра-Леоне началась лишь в 1997 г. после свержения законного президента А. Каббы армейской группировкой. Военный контингент (преимущественно нигерийский) высадился в международном аэропорте Лунги и региональном аэропорте Гастингса. 1 июня 1997 г. силы ЭКОМОГ начали бомбардировку Революционного комитета Вооруженных сил (AFRC), чем спровоцировали наступление Революционного объединенного фронта (RUF) Ф. Санко. Семь месяцев ЭКОМОГ продолжала блокаду этих двух группировок и в феврале 1997 г. при поддержке частной британской охранной компании «Sandline» освободила столицу. После провала перемирия между законными властями и бунтовщиками ЭКОМОГ, однако, была вновь вовлечена в противостояние, на стороне законного президента А. Каббы обороняя значительную часть страны от повстанцев. В октябре 1999 г. ЭКОМОГ передала эстафету Миссии ООН в Сьерра-Леоне, ставшей одной из крупнейших миротворческих операций в истории и завершившейся 31 декабря 2005 г.

Кризис суверенитета

К моменту начала операций ЭКОМОГ ситуация в Либерии и Сьерра-Леоне характеризовалась беспрецедентно низким уровнем безопасности. В Либерии диктаторское правление продолжалось без малого десятилетие; Сьерра-Леоне почти тридцать лет представляла собой приватизированную политической верхушкой корпорацию. Кризисы суверенитета нарастали по-разному, но в обеих случаях причину следует искать в слабой легитимности верховной власти, которая удерживалась у руля из-за высоких цен на экспортные товары, а также экономической помощью от международных доноров.

С концом «холодной войны» система внешней помощи союзникам по политическим блокам подверглась радикальному пересмотру, вскрыв фундаментальную несостоятельность власти[190]. Общества охватило насилие; государство отказалось от своих социальных обязательств и не обеспечивало безопасность; внешние границы стали незащищенными и проницаемыми. К началу военной операции и Либерия, и Сьерра-Леоне представляли собой распадающиеся государства, гражданские войны в которых привели их к окончательной деградации.

Позиция международного сообщества

Кризис в Либерии расширил представления о роли международных организаций в решении региональных конфликтов. Военные действия между правительственными войсками и бойцами НПФЛ Ч. Тейлора начались в конце 1989 г., и первые внешние усилия по нормализации обстановки были предприняты ЭКОВАС, разместившим в стране ЭКОМОГ без согласия СБ ООН. Несмотря на отсутствие такого разрешения, требующегося в соответствии со ст. 53 и 42 Устава ООН, первая реакция ООН последовала лишь 22 января 1991 г., и ее общий тон был одобрительным. В этом заявлении и в более поздней записке от 7 мая 1992 г. Председатель СБ ООН отметил, что члены Совета Безопасности «приветствуют усилия, предпринятые главами государств и правительств ЭКОВАС для содействия укреплению мира» и «воздают должное ЭКОВАС […] за неустанные усилия по скорейшему урегулированию конфликта»[191]. Позднее, когда миссия ЭКОМОГ была встроена в правовую канву присутствия ООН в Либерии (Миссии наблюдателей ООН в Либерии — МНООНЛ, Отделения ООН по поддержке миростроительства в Либерии — ЮНОЛ, Миссии ООН в Либерии — МООНЛ), ООН никогда не оспаривала действия ЭКОВАС[192]. Реальную ответственность за поддержание мира и стабильности ООН приняла на себя на поздних стадиях конфликта — 1 октября 2003 г., когда полномочия руководимых ЭКОВАС сил были переданы Миссии ООН в Либерии на основа-

---

[190] *Herbst J.* States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control. — Princeton (NJ): Princeton University Press, 2000. P. 260.

[191] Записка Председателя СБ ООН от 22 января 1991 года, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N91/022/43/IMG/N9102243.pdf?OpenElement; Записка Председателя Совета Безопасности от 7 мая 1992 года, S/23886, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/195/29/img/N9219529.pdf?OpenElement

[192] S/Res/ 788 (1992), http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1992/res788.htm; S/Res/813 (1993), http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1993/res813.htm; S/Res/1100 (1997), http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1997/res1100.htm; S/Res/1478 (2003), http://www.un.org/russian/documen/scresol/res2003/res1478.htm; и др.

нии резолюции СБ ООН № 1497[193]. Миссия ООН в Либерии не прекращается с 2003 г. Перед ней стоят задачи мониторинга Соглашения о прекращении огня и осуществления мирного процесса; защиты персонала Организации Объединенных Наций, объектов и гражданских лиц; поддержки деятельности по оказанию гуманитарной помощи и помощи в области прав человека; а также поддержки реформы в области безопасности, включая подготовку национальной полиции и формирование новых вооруженных сил. По состоянию на 31 декабря 2008 г. численность военнослужащих миссии составляла 11 853 человека, международного гражданского персонала — 478, гражданского персонала — 993 и добровольцев ООН — 238 человек.

Позиция ООН в отношении операции ЭКОВАС в Сьерра-Леоне также оказалась благосклонной. Совет Безопасности высказал поддержку «посредническим усилиям ЭКОВАС» и поддержал предложение организации о введении санкций[194]. Спустя более полугода после начала операции он предложил разделить ответственность за восстановление мира с ЭКОВАС посредством направления миссии наблюдателей (МНООНСЛ), а через год — 22 октября 1999 г. — ООН учредила Миссию ООН в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) с максимальной численностью 17 500 человек, которая ознаменовала начало одной из крупнейших миротворческих операций в мире.

Обоснование интервенции

Миссия ЭКОВАС в Либерии изначально задумывалась как операция поддержки правительства С. Доу для восстановления контроля над территорией, захваченной повстанцами, ассоциированными с Ч. Тейлором. Но в окончательном документе, определяющем параметры вмешательства, ЭКОВАС обозначила своей целью принуждение к перемирию усилиями ЭКОМОГ. Впрочем, очень скоро она вышла за рамки миротворческого мандата, отведенного ей Решением Постоянной согласительной комиссии в связи с возобновлением столкновений между правительственными войсками и повстанцами, организованными в боеспособные армии.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Особенность кризисного урегулирования в Западной Африке состояла в том, что операции ЭКОМОГ в Либерии, Сьерра-Леоне и Кот-д'Ивуаре,

---

[193] S/Res/1497 (2003), http://www.un.org/russian/documen/scresol/res2003/res1497.htm

[194] Резолюция 1132 (1997), принятая Советом Безопасности на его 3822-м заседании 8 октября 1997 года, S/Res/1132 (1997), http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1997/res1132.htm

поддержанные мировым сообществом, во-первых, были предприняты в нарушение общепринятой международной процедуры урегулирования конфликтов, прописанной в Уставе ООН, и, во-вторых, проводились региональной организацией, которая существенно вышла за границы своих полномочий, тем самым нарушив международное право.

Как констатировал Т.Франк, «то, что сделали войска ЭКОМОГ [в Либерии] с 6 по 13 февраля [1998 г.], далеко выходило за рамки “мирного разрешения конфликта”. Они силой сместили военную хунту, обеспечили себе контроль над Фритауном и пригласили вернуться в страну свергнутого президента А. Каббу»[195]. В Сьерра-Леоне ЭКОМОГ также вышло за рамки первоначального мандата на миротворчество в направлении принуждения к миру, которое может быть санкционировано только Советом Безопасности ООН. Эта эволюция может объясняться «как самой природой конфликтов в Либерии и Сьерра-Леоне, в которых было трудно достичь соглашения между противоборствующими группировками, так и необходимостью вмешательства экспедиционных сил для прекращения актов, “противоречащих всем стандартам цивилизованного поведения и международной этики”»[196].

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Существует мнение, что во многих отношениях операции ЭКОВАС в Либерии и Сьерра-Леоне стали предшественниками операции НАТО в сербском крае Косово в 1999 г.[197] Действительно, они были первыми в череде несанкционированных интервенций гуманитарного характера, ограничивающих суверенитет без санкции ООН силами региональных организаций. Однако интервенция ЭКОВАС в Западную Африку имела ряд других, не менее важных, хотя и не слишком заметных, последствий для международных отношений.

Во-первых, кризис в Либерии, перекинувшийся на Сьерра-Леоне и создавший угрозу безопасности сопредельных стран (Гвинеи, Кот-д’Ивуара), стал предвестником распада государств, масштабы которого резко выросли в 1990-е годы. Кризис суверенитета в Западной Африке возник вследствие его дефицита, то есть неспособности власти или оппо-

---

[195] *Franck T.* Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks. P. 159, 160.

[196] *Kufuor K.O.* The Legality of the Intervention in the Liberian Civil War by the Economic Community of West African States // African Journal of International and Comparative Law. 1993. P. 525—559 (цит. по: *Eba M.-P.* The Sins of the Saviours: Formulating a Comprehensive and Effective Response to Violations of Human Rights and Humanitarian Law Committes by ECOMOG Peacekeepers, Thesis. — University of Pretoria. 2004. P. 10).

[197] См.: *Franck T.* Recourse to Force. P. 163.

нирующих ей движений стабилизировать общество и обеспечить легитимность через демократические процедуры. Назвать интервенции иностранных государств или региональных структур в Либерию или Сьерра-Леоне ограничением суверенитета — значит признать за этими территориями государственность, а за проживающими на них народами — способность к самоорганизации. На деле же за этими усилиями стоит попытка восстановить суверенитет, сорганизовать пространство в привычные политические формы, способные гарантировать безопасность и соблюдение международных норм. Мир оказался не готов ответить на вызовы, порождаемые распадом государств — оказалось, что он не имеет ни четкой стратегии поведения, правовой базы и технологического инструментария для решения таких кризисов, ни механизмов оценки эффективности деятельности государства, которые могли бы выявить риск их распада.

Во-вторых, конфликты в Западной Африке, вызванные дефицитом суверенитета, высветили несовершенство принципа автоматического и безусловного признания любого государства субъектом международных отношений. В эпоху «холодной войны» политическая ситуация в отдельных странах была заведомо менее важна, чем их позиционирование в отношении той или иной сверхдержавы. Режим либерийского диктатора С. Доу поддерживался США, чья помощь в 1980—1985 гг. обеспечивала до 30% бюджета страны. Помимо своей антисоветской позиции, Либерия представляла интерес для США в качестве площадки для передатчика радио «Голос Америки» и навигационной системы «Омега», регулировавшей судоходство в водах Атлантики, а также как пункт переброски американских разведчиков в Африку и обратно. Заинтересованность в сохранении этого плацдарма вынудила США в октябре 1985 г. признать результаты первых всеобщих выборов в Либерии, которые на местах были признаны сфальсифицированными после того, как предварительные итоги зафиксировали поражение С. Доу[198]. Допущение репрессий против демократических сил со стороны США культивировала чувство безнаказанности и вседозволенности у правящей группировки, которое закрепляло порочный круг насилия и бесправия. Интервенции ЭКОВАС впервые в постбиполярную эпоху непроизвольно поставили проблему взаимосвязи между внутренним и внешним суверенитетом.

В-третьих, что наиболее важно, в Либерии и Сьерра-Леоне миротворческая операция — и также впервые в постбиполярную эпоху — была осуществлена региональной организацией без санкции СБ ООН. ЭКОВАС задумывалось как объединение стран региона для преодоления про-

---

[198] См., подр.: *Meredith M.* The State of Africa. A History of Fifty Years of Independence. — London: Free Press, 2005. P. 551, 552.

блем, мешающих устойчивому развитию этих государств. Неудивительно, что его цели и задачи — повышение жизненных стандартов народов, укрепление экономической стабильности, упрочение отношений между государствами-членами и содействие прогрессу и развитию африканского континента. Однако в 1990-е годы, когда сдерживающий эффект «холодной войны» для мировой периферии закончился, ЭКОВАС оказалось единственной структурой, желающей и способной реализовать миротворческие миссии в Западной Африке. С принятием 10 декабря 1999 г. Протокола относительно механизма предотвращения, управления и решения конфликтов, миротворчества и безопасности[199] сообщество фактически трансформировалось в региональную организацию по поддержанию безопасности. Претензии на статус самостоятельной структуры с серьезной силовой компонентой были подкреплены главенствующей ролью ЭКОВАС в установлении мира в Гвинее-Бисау после гражданской войны 1998—1999 гг. Силы ЭКОВАС взяли под контроль 20-ти километровую буферную зону, разделяющую Сенегал и Гвинею-Бисау, заменив собой вооруженные силы Сенегала и Гвинеи, пришедшие на помощь президенту Н. Виейре по соглашению об обороне от 1992 г.[200] В отличие от интервенций в Либерию и Сьерра-Леоне, размещение сил ЭКОВАС в Гвинее-Бисау было полностью легитимно. Как и в предшествующих случаях, Совет Безопасности ООН в декабре 1998 г. одобрил миротворческие усилия ЭКОВАС и призвал международное сообщество обеспечить ЭКОМОГ финансовую, техническую и логистическую поддержку[201].

Интервенции ЭКОВАС в Западной Африке стали первым фрагментом в новой мозаике международных отношений, где незыблемость национального суверенитета была поставлена под сомнение. Локальные конфликты на рубеже 1980—1990-х годов обусловили движение ЭКОВАС в направлении совмещения функций, которые в Европе, к примеру, поделены между двумя (а если учитывать ОБСЕ, то и тремя) отдельными режимами — Совета Европы и Европейского Союза. Трансформация ЭКОМОГ из экономического объединения в структуру по поддержанию безопасности предоставила Западной Африке шанс на мирное урегулирование, которого оказался лишен регион Великих Озер.

---

[199] Протокол, касающийся механизма предотвращения конфликтов, управления, решения, миротворчества и безопасности ЭКОВАС, http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=ap101299&lang=en.

[200] *Lehtinen T.* The Military-Civilian Crisis in Sierra-Leone. P. 129, www.conflicttransform.net/ Guinea.pdf

[201] Резолюция 1216 (1998), принятая Советом Безопасности на его 3958-м заседании 21 декабря 1998 года, S/Res/1216 (1998), http://www.un.org/russian/documen/scresol/res1998/res1216.htm

Вторжение Руандийского патриотического фронта из Уганды в Руанду в 1994 г.

Краткое изложение прецедента

Геноцид в Руанде, развернувшийся на глазах малочисленной и имевшей ограниченный мандат Миссии ООН по оказанию помощи Руанде, остановило вторжение на территорию страны из Уганды военно-политической организации «Патриотический фронт Руанды» (ПФР) под командованием майора угандийской армии Поля Кагаме. Позже международное сообщество признало геноцид внутриполитической проблемой страны[202], но из предыстории конфликта хорошо известно, что в густонаселенном регионе Великих озер, разделенном искусственными границами, именно власти государств имели огромное, подчас фатальное влияние на ситуацию в сопредельных странах. Патриотический фронт Руанды был создан потомками тутси, бежавших в Уганду от «социальной революции» хуту 1962 г. (фактически — первого геноцида, в ходе которого хуту изгнали из страны более 130 тысяч тутси), и состоял из беженцев, принятых в угандийское гражданство за поддержку Й. Мусевени в борьбе против диктатора М. Оботе. В конце 1980-х — начале 1990-х годов угандийские тутси предпринимали несколько попыток вернуться домой, используя в том числе и военные методы.

Таким образом ПФР, несмотря на участие в качестве одной из сторон по Арушским соглашениям 1993 г. между властями Руанды и оппозиционными партиями о создании коалиционного правительства, формально не являлся *национальным* оппозиционным движением, а представлял международную военизированную организацию, преследующую политические цели. 8 апреля 1994 г. армия ПФР для пресечения геноцида возобновила наступление на позиции руандийской армии в нарушение Арушских соглашений. В результате успешного продвижения с севера на юг 4 июля 1994 г. силы ПФР захватили столицу Руанды Кигали и вытеснили временное правительство хуту, состоявшее из членов молодежной милиции «Интерахамве», в восточные районы Заира. 18 июля 1994 г. П. Кагаме объявил гражданскую войну оконченной и приступил к формированию правительства национального единства, в которое вошли 12 представителей племени хуту.

Кризис суверенитета

Первым очевидным свидетельством кризиса стал массовый исход руандийских тутси, подвергшихся геноциду со стороны народности хуту,

---

[202] Доклад Генерального секретаря «Выполнение обязанности защищать», A/63/677 от 12 января 2009 г., с. 5, 6, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/12/pdf/N0920612.pdf?OpenElement.

в сопредельные страны. По данным Верховного комиссара ООН по делам беженцев, из страны в первой половине 1994 г. в Бурунди, Танзанию, Уганду и Заир бежали около 2 млн. человек[203].

Накануне геноцида Руанда представляла собой экономически ослабленное государство, власть в котором была сосредоточена в руках узкой группы лиц, контролировавших ситуацию при помощи 50-тысячной армии, вооруженной (в нарушение эмбарго на поставку оружия) иностранными государствами. Затяжной экономический кризис 1980-х годов свел на нет экономические достижения постколониального периода. Снижение цен на кофе привело к двукратному сокращению доходов. Болезненный удар по экономике нанесло сокращение финансовой помощи из-за рубежа, обусловленное ростом задолженности африканских стран перед международными кредиторами и финансовыми институтами[204]. В 1989 г. бюджет пришлось урезать на 40% ввиду сокращения доходов. Многие исследователи полагают, что ухудшению экономического и социально-политического положения Африки (и Руанды в частности) способствовала политика международных финансовых институтов, принуждавших правительства стран «третьего мира» применять дирижистскую политику[205]. Главными получателями помощи избирались полностью или частично государственные компании, в то время как прямые инвестиции в экономику недооценивались из-за их предположительно низкой значимости для процесса формирования капитала. Как пишет Дж. Аитти, «Всемирный Банк допустил в странах Африки массу непростительных ошибок… Все они были повторены и в Руанде, по поводу которой региональная миссия Банка, посетившая страну в сентябре 1993 г., в апреле 2004-го, когда страна уже погружалась в дикую анархию, выпустила восторженный отчет»[206].

Проблемы Руанды — экономические сложности, уязвимость социальной структуры, слабость и низкая легитимность политических институтов — наложились на характерные для всей Африки «качества» правящего класса. Его собственническое отношение к государству, деспотические

---

[203] Organization of African Unity, OAU/UNHCR Regional Conference on Assistance to Refugees, Returnees and Displaced Persons in the Great Lakes Region: Bujumbura, Burundi, 15-17 February 1995, 17 February 1995, http://www.unhcr.org/refworld/docid/438ec9052.html (посещен 18 октября 2009 г).

[204] См. подр.: *Иноземцев В.*«Неразвивающийся мир: Диагноз и возможные рецепты лечения // Азия и Африка сегодня. 2005. № 10. С. 2—9; № 11. С. 2—8.

[205] *Uvin P.* Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda. — West Hartford (Ct.): Kumarian Press, 1998 (цит. по: *Walle N. van de.* African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979—1999. — Cambridge: Cambridge University Press, 2001. P. 209).

[206] *Ayittey G.* Africa in Chaos. — N-Y: St.Martin's Press, 1999. P. 271, 272.

методы управления, неподконтрольность обществу и коррупционность превратили многие проблемы страны в непреодолимые препятствия развитию. Средства Программы структурной перестройки экономики (около 100 млн долл.), были потрачены на перевооружение руандийской армии; чиновники скупали на заемные средства землю в предельно перенаселенной стране; приближенные бизнесмены финансировали «Интерахамве» и завозили в страну крупные партии мачете как раз накануне геноцида.

Позиция международного сообщества

Бездействие ООН в отношении геноцида в Руанде в первые месяцы массовых убийств бросило тяжелую тень на международные институты, вынесло нравственный приговор международной системе в ее нынешнем виде и стало свидетельством ее бессилия. Самое поспешное массовое убийство в истории подготавливалось на протяжении нескольких лет, в течение которых международное сообщество равнодушно игнорировало тревожные сигналы. В период геноцида в Руанде находилась Миссия ООН по оказанию помощи, но зона ее мандата ограничивалась границами столицы страны, а численность была недостаточна для противостояния властям. В состав миссии входили 400 бельгийских спецназовцев и плохо обученные бангладешские миротворцы. После установления контроля над столицей со стороны разжигателей геноцида положение миротворческого контингента, не имевшего достаточных боеприпасов, медикаментов, воды, продовольствия и топлива, стало критическим[207]. 19 апреля 1994 г. Бельгия отозвала своих бойцов, а спустя два дня Совет Безопасности ООН проголосовал за сокращение миссии до 270 человек.

Опасаясь повторения катастрофы в Сомали, западные страны не стремились предоставлять свои войска для операции, что затягивало переговоры об учреждении новой миротворческой миссии. Решение о Миссии ООН по оказанию помощи («Руанда-2») было принято только 8 июня 1994 г., а вскоре после этого Франция объявила о проведении собственной операции, получившей название «Бирюза». В отсутствие контингентов, готовых для развертывания, миссия ООН была фактически заменена «Операцией “Бирюза”», которая, в отличие от миссий ООН, несла политический «заряд». В рамках курса на расширение содружества франкоязычных государств, французское правительство поддерживало тесные политические связи с руандийским режимом, ответственным за

---

[207] См. подр.: *Dallaire R.* Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda. — Cambridge (Ma.): Da Capo Press, 2004; *Hatzfeld J.* Machete Season: The Killers in Rwanda Speak. — N-Y: Picador, 2006.

разжигание ненависти и подстрекательству к геноциду[208]. Франция поставляла оружие вооруженным силам хуту накануне и в ходе геноцида через территорию Заира. Многие из вдохновителей геноцида позже нашли убежище во Франции. «Зоны безопасности», установленные французскими силами на юго-западе страны, использовались и как «коридоры» для эвакуации хуту, бежавших от возмездия ПФР.

Организация Африканского Единства не смогла убедить своих членов предоставить миротворческие контингенты для операции в Руанде и вернула этот вопрос на рассмотрение в ООН.

Обоснование интервенции

П. Кагаме объявил о намерении возобновить вооруженные действия на территории Руанды в нарушение Арушского соглашения через несколько дней после начала геноцида. По этому соглашению в окрестностях Кигали размещались 600 солдатов ПФР, в чьи задачи входило обеспечение безопасности политиков-тутси, которые вошли в широкое переходное правительство. ПФР был не единственной оппозиционной силой в Руанде, но только он располагал силовым компонентом, необходимым для сопротивления геноциду. Несмотря на то, что ПФР ранее вторгался на территорию Руанды и предпринимал попытки захватить власть, в 1994 г. главным мотивом вторжения стало стремление остановить геноцид тутси.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Патриотический фронт Руанды накануне геноцида представлял собой частную военную организацию, состоявшую из лиц, утративших гражданство Руанды. Она базировалась на территории иного государства и финансировалась за счет иностранных средств. Вмешательство Бурунди в дела Руанды через поддержку движения П. Кагаме не вызывает сомнений. В то же время преступные государственные структуры Руанды были сломлены под напором не государственного, а общественного движения. ПФР объединил беженцев тутси, незаконно лишенных гражданства в результате первой постколониальной волны геноцида, и привлек на свою сторону тех тутси, которые имели гражданство Руанды.

---

[208] См. подр.: *Mamdani M.* When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda. — Princeton: Princeton University Press, 2002; *Strauss S.* The Order of Genocide: Race, Power, and War in Rwanda, Ithaca (NY). — London: Cornell Univ. Press, 2008; *Sebarenzi J., Mullane L.* God Sleeps in Rwanda: A Journey of Transformation. — N-Y: Atria, 2009, и др.

Очевидно, что транснациональные этнические конфликты, порождавшие в соседних государствах противоположные политические конфигурации (власть в Бурунди находилась в руках меньшинства тутси, а в Руанде — большинства хуту), напрямую вели к нарушению суверенитета и принципа нерушимости границ (последний был закреплен в параграфе 3 статьи 3 Устава ОАЕ и в Резолюции Конференции глав государств и правительств о территориальных спорах между африканскими государствами[209]), а также их взаимных обязательств не вести подрывную деятельность на территории африканских государств[210].

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Причиной геноцида стал катастрофический дефицит ответственности — как коллективной (со стороны Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи ООН), так и индивидуальной (со стороны Генерального секретаря Б. Бутроса-Гали, который в бытность министром иностранных дел Египта установил тесные контакты с правительством хуту и французского президента Ф. Миттерана, оказывавшего поддержку руандийскому правительству накануне геноцида).

События в Руанде стали одним из тех «спусковых крючков», которые спровоцировали начало масштабных реформ Организации Объединенных Наций.

Во-первых, после геноцида в Руанде сложившаяся система коллективной безопасности, малоприспособленная к разрешению локальных кризисов, подверглась масштабному переосмыслению. Именно с этого времени в международном общественном мнении обозначился разворот в сторону идеи «нулевой терпимости» к геноциду. Торжество этого подхода проявилось во время событий в Боснии в 1995 г. и в Косово в 1999 г. Руанда, а впоследствии Босния и Косово, изменили общепринятые представления о легитимности — угроза геноцида с тех пор стала достаточным основанием для гуманитарной интервенции. Не будет преувеличением сказать, что геноцид в Руанде вызвал сильнейшую нравственную реакцию в мире, положив начало процессу гуманизации международных отношений. В 2005 г. после десяти лет изучения уроков Руанды было признано, что обязанность защитить население от геноци-

---

[209] См.: Резолюция AGH/Res.16 (I) первой ординарной сессии ОАЕ, принятая в июле 1964 г.

[210] См. декларацию по проблеме подрывной деятельности AHG/Res.27 (II) от октября 1965 г. и резолюцию, касающуюся вмешательства во внутренние дела африканских государств, AHG/Res. 85 (XIV) от июля 1977 г.

да, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности лежит не только на отдельных государствах, но и на международном сообществе, которое должно «принять соответствующие меры для того, чтобы содействовать и помогать государствам в выполнении этой обязанности» и «поддержать усилия Организации Объединенных Наций по созданию возможностей раннего предупреждения»[211].

Одновременно с этим события в Руанде показали, что «мировое сообщество» останется в стороне от проблем любого масштаба до тех пор, пока они не создадут хотя бы номинальную «угрозу миру и безопасности». Проблема состояла в том, что хуту и тутси, без излишней публичности вырезавшие друг друга в 1993 г. в Бурунди, в 1994 г. — в Руанде, а с 1997 г. — в Демократической Республике Конго, не создавали этой угрозы ни для одной из «великих держав», не говоря об остальных. После вытеснения армии и движений хуту силами РПФ в западную часть Заира этно-территориальное противостояние выплеснулось за границы Руанды. П. Кагаме смог обойтись в своем «крестовом походе» против геноцида без вмешательства международных организаций, но интернационализация конфликта привела к дестабилизации всего региона Великих озер.

Во-вторых, события в Руанде консолидировали процесс развития уголовного судопроизводства в международных отношениях. Не сумев предотвратить геноцид, ООН твердо решила отстоять принцип неотвратимости наказания. 8 ноября 1994 г., всего через четыре месяца после прекращения геноцида, был учрежден Международный уголовный трибунал по Руанде, повторивший по целям и структуре Международный трибунал по бывшей Югославии, созданный годом ранее. Ему были предоставлены широкие полномочия по преследованию и осуждению лиц, причастных к преступлению геноцида, преступлениям против человечности и другим нарушениям Женевских конвенций — коллективным наказаниям, актам терроризма, унижающему достоинство обращению, мародерству. Список обвиняемых поражает статусом задержанных: на скамье подсудимых — практически вся верхушка руандийской власти того период (12 министров во главе с премьером, в том числе внутренних дел, финансов, гражданской службы, здравоохранения, председатель «партии власти», глава парламента, начальники генеральных штабов руандийской армии и национальной жандармерии, 4 префекта, в том числе градоначальник столицы Кигали, 5 лидеров «Интерахамве»). Из 41 осужденного 9 человек приговорены к пожизненному заключению

---

[211] Резолюция 60-й сессии ГА ООН A/60/L.1 от 15 сентября 2005 г.

(среди них — премьер-министр и министр финансов), сроки наказания остальных составляют от 15 до 45 лет.

Международные трибуналы по бывшей Югославии и Руанде послужили прообразом для Международного уголовного суда — первого постоянного органа правосудия, свободного от территориально-временных ограничений юрисдикции, характерных для специализированных судебных инстанций ООН. Римский Статут, учреждающий МУС, был принят уже через четыре года после геноцида в Руанде, когда Трибунал только начинал свою активную деятельность. Полномочия, предоставленные Трибуналу, были фактически воспроизведены в Статуте МУС в расширенном варианте — Суд получил право преследовать любого человека вне зависимости от статуса, занимаемой должности и срока давности за преступления, совершенные на территории страны-подписанта Статута.

В-третьих, пример Руанды подтвердил опасность неэффективного и порой преступного использования финансовой донорской помощи международных институтов. Эксперты по вопросам восстановления и укрепления слабых государств признают, что одних финансовых ресурсов для укрепления госструктур недостаточно: «За деньги нельзя купить эффективное управление, — констатируют американские исследователи С. Айзенстат, Дж. Портер и Дж. Вайнштейн, — его упрочение требует большего, чем простого перевода средств. Необходимо также придать государствам способность защищать свои границы, обеспечивать базисные социальные услуги, и гарантировать гражданам соблюдение основных прав человека. Следует также настаивать на прозрачности принятия правительственных решений, распределения бюджетных средств и функционирования судебной системы»[212].

Вторжение Руанды, Уганды, Анголы, Намибии, Зимбабве, Бурунди в Демократическую республику Конго в 1998 г.

Краткое изложение прецедента

Во второй половине 1990-х годов Заир (с 1997 г. — Демократическая Республика Конго) подвергся ряду интервенций со стороны соседних государств, в результате которых восточная и южная части страны до сих пор не подчиняются центральному правительству, а на протяжении шести лет (с 1997 по 2002 г.) находились под контролем повстанческих групп, зависимых от правительств сопредельных государств.

---

[212] *Eizenstat S., Porter J.-E., Weinstein J.* Rebuilding Weak States // Foreign Affairs. Vol. 84. No. 1. January-February 2005. P. 138.

Первое вторжение (введение войск Руанды и Уганды в Заир в конце 1996 г.) ничем внешне не походило на одностороннюю силовую операцию с целью смены режима или предотвращения гуманитарных кризисов. Вмешательство было направлено на поддержку движения протеста против диктатора Заира Мобуту Сесе Секо, организованного вице-президентом Руанды Полом Кагаме, президентом Уганды Йовери Мусевени и возглавлявшегося оппозиционным конголезским политиком, многолетним лидером повстанцев Лораном-Дезире Кабилой. В октябре 1996 г. Руандийская патриотическая армия (РПА), состоявшая из обученных в Руанде бойцов из проживавших в Заире тутси и представителей вооруженных сил Руанды, начала наступление из провинции Южный Киву на север, где располагались основные лагеря беженцев хуту, покинувших Руанду после вторжения сил ПФР, а также штаб-квартира бывших «Вооруженных сил Руанды» и «Интерахамве», переместившихся в Заир после осуществленного ими геноцида тутси. В марте 1997 г. «освободительное движение» Л.-Д. Кабилы захватило богатые ресурсами южные районы страны, а в мае объединенные силы Л.-Д. Кабилы и отряды тутси вошли в столицу Киншасу.

Вторая волна интервенций охватила ДРК в 1998 г. после того, как Л.-Д. Кабила в попытке отмежеваться от вызывавших раздражение сограждан контактов с руандийскими и угандийскими политическими элитами, обратился к политике рекрутирования в ряды своей армии отрядов «Интерахамве» и бойцов бывших «Вооруженных сил Руанды», укрывшихся в Заире от наказания за преступления геноцида. По требованию нового правительства войска Руанды начали покидать страну, но во время их прохождения через восточные районы ДРК «неожиданно» активизировались антиправительственные выступления недовольных Л.-Д. Кабилой племен и группировок, которые были оперативно поддержаны возвращавшимися отрядами руандийской армии. К Руанде и Уганде присоединился Бурунди, чье правительство состояло из тутси, а Л.-Д. Кабилу поддержали Ангола, Намибия и Зимбабве. Повторное наступление иностранных интервентов было остановлено силами Анголы, Намибии и Зимбабве на ближних подступах к Киншасе.

Кризис суверенитета

«Лоскутный» этнический рисунок региона Великих озер, где народность тутси в результате нескольких волн изгнания из Руанды сформировала крупнейшую диаспору, рассеянную между Бурунди, Угандой, Конго и Танзанией, значительно усугубил течение политических конфликтов в регионе. Бегство геноцидаров-хуту (здесь, вероятно, умест-

но использовать «кальку» с французского слова «genocidaires», емко обозначающего «авторов» геноцида в Руанде в 1994 г.) в совокупности с беспрецедентно высокой плотностью населения в регионе (271 человек на км^2 в 1990 г. по данным ООН) превратило восточный Заир в постоянную угрозу для руандийской государственности. Борьба за геополитическое лидерство между странами региона после геноцида в Руанде превратила тутси в заложников правительств и повстанческих групп, которые использовали межнациональные противоречия как предлог для силового изменения баланса сил. В 1981 г. Мобуту отменил закон, предоставивший гражданство беженцам из Руанды (как тутси, так и хуту); в 1991 г. представители тутси, проживавшие в Заире, были исключены из Национальной суверенной конференции; спустя два года под давлением политиков Северной Кивы, принадлежавших к автохтонным племенам, в отношении тутси стали применяться этнические чистки, вынудившие 350 тысяч человек покинуть свои дома. В 1993 г. по Северному Киву прокатилась волна насилия, направленная против выходцев из Руанды (обеих национальностей), в результате которых 10 тысяч человек (преимущественно хуту) были убиты, а более 250 тысяч потеряли кров[213]. Появление на территории Заира сотен тысяч представителей народности хуту, бежавших из Руанды в 1994 г., спровоцировало два разнонаправленных процесса: с одной стороны, они начали захватывать в Северном Киву плодородные пастбища, принадлежавшие местным жителям, с другой — создавать альянсы с племенами восточного Заира.

Межэтническая напряженность в регионе, обострившаяся под влиянием политической борьбы и усилившейся конкуренции за природные ресурсы, привела к гражданской войне, отягченной наличием большого числа этнических беженцев и усугубленной вмешательством соседних государств. Геноцид в отношении тутси перекинулся на провинцию Южный Киву. Заирские тутси обратились за помощью к П. Кагаме. Центральное правительство Заира во главе с Мобуту было слишком слабым для того, чтобы обеспечивать единство страны и сдерживать геноцидарные устремления местных племен, особенно в условиях политики поддержания противоречий между региональными князьками. Бездействие властей также вписывалось во внешнеполитическую стратегию Заира, который поддерживал режим хуту в Руанде накануне геноцида и снабжал его оружием для борьбы с Патриотическом фронтом Руанды П. Кагаме в 1994 г. Признанный специалист по Конго (Заиру) Р. Лемаршан так

---

[213] *Rotberg R.* The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair / R. Rotberg (ed.) // When States Fail: Causes and Consequeces, Princeton (NJ). — London: Princeton University Press, 2004. P. 42, 43.

характеризует состояние Заира накануне вторжения 1996 года: «Распад заирского государства был “вписан” в логику системы, в которой деньги выступали единственным средством вознаграждения за политическую лояльность, системы, которая задавала собственные ограничения способности государства обеспечивать общественные блага, институционализировать нормы поведения госслужащих и регулировать этнорегиональные конфликты»[214].

Позиция международного сообщества

Международное сообщество вмешалось в конфликт в Западном Заире (Демократической Республике Конго) лишь тогда, когда вспыхнувшее после победы «освободительного движения» противостояние между новым лидером ДРК — Л.-Д. Кабилой и «архитекторами» смены режима из Руанды и Уганды вылилось в фактическое расчленение ДРК между вмешавшимися для поддержки Л.-Д.Кабилы Анголой и Зимбабве, захватившими столицу и южные районы страны, с одной стороны, и Руандой и Угандой, установившими контроль над восточной и северной частями ДРК, с другой стороны. Первые документы ООН по этой проблеме датируются серединой 1998 г., а первая резолюция была принята 9 апреля 1999 г. и содержала помимо ритуальных заявлений о приверженности сохранению национального суверенитета и принципу нерушимости национальных границ африканских государств призывы «к немедленному подписанию соглашения о прекращении огня, создающего условия для упорядоченного вывода всех иностранных сил, восстановления власти правительства Демократической Республики Конго по всей ее территории и разоружения неправительственных вооруженных групп в Демократической Республике Конго» (S/RES/1234 (1999)). Реальные предпосылки к этому возникли в 1999 г., когда в Лусаке (Замбия) ДРК, Ангола, Зимбабве, Намибия, Руанда и Уганда подписали Соглашение о прекращении огня. 1 августа 1999 г. его подписало Движение за освобождение Конго, поддерживаемое Руандой, а 31 августа — Конголезское объединение за демократию, получавшее поддержку со стороны Уганды.

Миссия ООН в ДРК была учреждена уже после того, как активная фаза противостояния между национальными армиями интервентов, повстанцами и расколотыми силами ДРК завершилась. Мандат «голубых касок» в течение нескольких лет был существенно расширен: технические задачи по обеспечению контактов между всеми сторонами конф-

---

[214] *Lemarchand R.* The Democratic Republic of the Congo: From Failure to Potential Reconstruction / R Rotberg. (ed.) // State Failure and State Weakness in a Time of Terror. — Cambridge (MA): World Peace Foundation, 2003. P. 31.

ликта были дополнены рядом военных (сдерживание применения силы, разоружение и демобилизация комбатантов); полицейских (досмотр грузов, направляющихся в восточные провинции страны), гражданских (репатриация, расселение и реинтеграции беженцев) и даже политических (поддержка и обеспечение безопасности переходного правительства, содействие в успешном завершении процесса выборов и рекомендации в отношении будущих законодательных актов страны) функций. В то же время успехи миссии ООН в ДРК ограничены: ей удалось восстановить суверенитет ДРК, добившись в 2002 г. вывода руандийских, угандийских, зимбабвийских и ангольских войск с территории ДРК, однако выполнение других задач миротворческих операций остается под вопросом.

Обоснование интервенции

Несмотря на официальное признание факта интервенции Руанды и Уганды, а позже Анголы, Зимбабве, Намибии и Бурунди на территорию ДРК, ООН давала сдержанную оценку противозаконным действиям этих стран. Введение вооруженных сил на территорию сопредельного государства без согласия центрального правительства, поддержка и подготовка беженцев с целью свержения государственной власти — явное вмешательство в его внутренние дела. Однако после геноцида тутси в Руанде в 1994 г. в ООН сложилось понимание, что основания для такой политики у Руанды были: бойцы хуту, укрывшиеся на территории ДРК, продолжали осуществлять трансграничные нападения на тутси. Президент Руанды П. Кагаме объяснял Миссии СБ в районе Великих озер, что «присутствие Руанды в Демократической Республике Конго связано исключительно с ее законными интересами безопасности»[215]. Не разоруженные беженцы-хуту, сохранившие военную структуру и боеспособность, по словам экс-главы миротворческих сил ООН в ДРК генерала Мунтаги Диалло, представляли угрозу столице Руанды Кигали, и потому действия П. Кагаме по преследованию агрессоров на территории иностранного государства находились в правовых рамках[216]. В случае второго вмешательства в 1998 г. этот аргумент, однако, выглядит менее убедительным: значительная часть бойцов хуту была рассеяна по высокогорным лесам и представляла меньшую опасность, а у международного сообщества были доказательства незаконной эксплуатации ресурсов страны.

---

[215] Доклад Миссии Совета Безопасности в район Великих озер, 27 апреля — 7 мая 2002 года, S/2002/537. P. 4, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/379/56/pdf/N0237956.pdf?OpenElement

[216] Интервью автора с М. Диалло (Москва, июль 2009 г).

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

В официальных документах ООН — резолюциях Совета Безопасности № 1234, 1291 и 1493[217], специальных докладах Генерального секретаря по ДРК от 10 сентября 2002 г. и 27 мая 2003 г.[218] — участию иностранных вооруженных сил в конфликте в ДРК была дана нелицеприятная оценка. Действия Руанды и Уганды нарушали суверенитет ДРК в том, что касалось ее территориальной целостности и политической независимости. Присутствие иностранных войск, вошедших во взаимовыгодную коалицию с местными повстанческими движениями, ограничивало суверенитет государства над природными ресурсами, что выражалось в их разграблении — как спонтанном, так и организованном[219]. Экспертная группа по незаконной эксплуатации природных ресурсов и других форм богатства в ДРК, созданная СБ ООН, заключила, что поддержание иностранных воинских контингентов (Руанды, Бурунди и других) не может быть обеспечено военными бюджетами разместивших их стран, и потому война в восточном Конго превратилась в самофинансирующуюся операцию, открывающую возможности для союза военных и политических противников в целях личного обогащения. Так, с 1997 г. Уганда стала наращивать экспорт алмазов, хотя до этого не была замечена в разработке месторождений; в 1999 г. она неожиданно вошла в число экпортеров кольтана, хотя до этого не имела собственного производства; в 1997 г. — экспортировала 6,8 тонн золота при собственной выработке в 640(!) граммов. Экспорт танталитовой руды из Руанды в 1997 г. подскочил более чем в два раза по сравнению с 1996 г. Эти и другие бесчисленные факты и «совпадения» привели Группу к заключению о взаимосвязи между продолжением конфликта и эксплуатацией природных ресурсов восточного Конго.

Резолюция СБ № 1234 также ссылалась на принцип нерушимости национальных границ африканских государств, зафиксированный в резолюции Ассамблеи глав государств и правительств Организации африканского

---

[217] Письмо Председателя Совета Безопасности от 10 декабря 1999 года на имя Генерального секретаря, S/1999/1234, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/383/98/pdf/N9938398.pdf?OpenElement; S/2000/1291, S/2003/1493.

[218] Специальный доклад Генерального секретаря по ДРК от 10 сентября 2002 г. и Специальный доклад Генерального секретаря по ДРК от 27 мая 2003 г.,

http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/582/22/PDF/N0258222.pdf?OpenElement

http://daccess-ods.un.org/TMP/3514335.75153351.html

[219] Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, http://www.un.org/News/dh/latest/drcongo.htm

единства (AHG 16(1)), который был нарушен сопредельными государствами в ходе крупнейшей африканской войны. При этом, однако, официальная оценка ситуации в ДРК игнорировала иные угрозы, которые ограничение суверенитета через нарушение территориальной целостности частично устранило, в частности, опасность нового геноцида тутси, который фактически начался в 1996 г. и послужил основанием для вторжения.

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Миротворческая операция ООН в ДРК стала одной из самых продолжительных, многочисленных и скромных по результатам в постбиполярную эпоху. Сегодня восточные районы ДРК — оба Киву и От-Уэле — остаются ареной кровопролитных столкновений между армией ДРК (ВСДРК) и этническими вооруженными группировками (среди них — Демократические силы освобождения Руанды, Альянс демократических сил Уганды/Национальная армия освобождения Уганды, Армия сопротивления Бога), выпестованными правительствами, которые оккупировали часть территории страны. В 2012 г. восстание подняли солдаты-тутси, объединившиеся в группировку «Движение 23 марта». Их военное наступление на Гому привело к потоку беженцев в направлении Руанды, но переговоры с правительством не привели к урегулированию конфликта.

Хотя иностранные армии и покинули страну, вмешательство соседних государств в дела ДРК по существу осталось безнаказанным, а неспособность ООН «навязать мир» продемонстрировала ограниченность возможностей международных миротворцев в условиях этнического конфликта. По существу миротворчество оказалось бессильно перед лицом противоречий, в поддержании которых заинтересованы сопредельные государства.

Кроме того, неспособность международных институтов принуждать к миру в действительности вскрыла существенный изъян в нормативном подходе к проблеме суверенитета. Порочный круг насилия и напряженности возник из-за слабости государственных структур в ДРК, вследствие которой соседние государства могли обеспечить собственную безопасность только через военное вмешательство в дела страны. Этот аргумент обладает неоспоримой силой и подтверждается реальным положением вещей в восточных провинциях Заира накануне вторжения. После перегруппировки бойцов хуту в лагерях беженцев в Заире Руанда столкнулась с угрозой масштабной этнополитической дестабилизации, грозившей массовым наплывом беженцев, атаками на конголезких тутси и даже возобновлением геноцида на территории Руанды. Однако неспособность разглядеть в кровавых межэтнических столкновени-

ях в непосредственной близости от границ угрозу региональному миру и безопасности сопредельных государств, имеющих схожий национальный состав, привели к тому, что время для мирного решения конфликтов было упущено. Интервенция восточных соседей Заира доказала императивность вмешательства международного сообщества во внутренние дела государств, находящихся в состоянии коллапса. Хотя прямое влияние интервенции в ДРК следует признать ограниченным, очевидно, что конфликт обозначил необходимость создания особой системы международного мониторинга слабых и деградирующих государств.

На основе исследования и анализа современных конфликтов в Африке, включая трудности постконфликтного урегулирования в Руанде, ряд авторов предложили иной вариант решения африканских конфликтов, потенциально весьма разрушительный для современных представлений о суверенитете (и не нашедший широкой поддержки среди экспертов). Африканист Джеффри Хербст, например, задался вопросом о том, почему никто не рассматривает всерьез возможность пересмотреть границы африканских государств, распавшихся в результате конфликтов, если очевидно, что «только изменение границ может принести мир»[220]. В то же время ни одно повстанческое движение никогда не заявляло о претензиях на независимость от Конго.

Вторжение Руанды, Уганды и Бурунди в ДРК было вызвано нерешенностью проблемы региональной безопасности. Единственной опцией стала десуверенизация части ДРК, которая привела к огромным человеческим жертвам (свыше 2 млн человек), разграблению природных ресурсов и обнищанию региона. Вмешательство ООН оказалось эффективным лишь в той части, которая касалась межгосударственных столкновений, в то же время внутриполитические конфликты в ДРК, а также перспективы разоружения и реинтеграции примерно 10 тысяч геноцидаров-хуту, скрывающихся в лесах[221], остаются весьма туманными.

Вторжение Великобритании в Сьерра-Леоне в 2000 г.

Краткое изложение прецедента

В мае 2000 г. Великобритания осуществила интервенцию в свою бывшую колонию Сьерра-Леоне силами парашютного полка численностью в 800 человек, 600 морских пехотинцев и сотрудников воздушно-техниче-

---

[220] *Herbst J.* States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control. — Princeton (NJ): Princeton University Press, 2000. P. 258.

[221] По данным генерала М. Диалло в его интервью с автором (Москва, июль–август 2009 г).

ской службы, в распоряжении которых имелись авианосец «Блистательный», вертолетоносец, три корабля поддержки и один фрегат. Операция «Базилика» не исчерпывалась военным компонентом: к правительству Сьерра-Леоне был прикомандирован британский военный советник с командой экспертов, инструкторов и батальоном пехоты для полного реформирования местной армии[222]. Без внешнего вмешательства легитимное, демократически избранное правительство Ахмада Теджана Каббы не могло удержать территории, находившиеся под его контролем, не говоря о том, чтобы выбить Объединенный революционный фронт (ОРФ) Фоде Санко из алмазных разрезов, обеспечивавших ресурсами для продолжения войны. Миссия ООН в Сьерра-Леоне балансировала на грани провала в попытке разоружить ОРФ и взять под контроль залежи алмазов на юго-востоке страны. Вмешательство Великобритании для эвакуации подданных Соединенного Королевства имело решающее, по мнению Генерального секретаря ООН, воздействие на течение конфликта в Сьерра-Леоне: установление британского контроля над ключевыми военными и правительственными постами, освобождение зоны аэропорта и окрестностей столицы позволили передислоцировать силы МООНСЛ в наиболее остро требовавшие присутствия войск районы страны и дождаться подкрепления иностранными контингентами[223].

Кризис суверенитета

Вмешательство британских сил в Сьерра-Леоне было обусловлено теми же причинами, которые тремя годами ранее привели ЭКОВАС к решению о начале операции в этой африканской стране. Однако конкретным поводом для вторжения послужило обострение ситуации в мае 2000 г., когда силы ООН приступили к активному патрулированию и разоружению повстанцев в районах Сьерра-Леоне, имевших ключевое значение для финансового положения повстанцев.

Демократически избранное правительство Сьерра-Леоне было лишено финансовых ресурсов из-за экономической разрухи и не контролировало ни армию, ни территорию страны за исключением столицы. Несмотря на деградацию общественных и экономических связей, отличие ситуации в Сьерра-Леоне в 2000 г. от ситуации тремя годами ранее, когда интер-

---

[222] Major General Jonathon P. The U.K. in Sierra Leone: A Post-Conflict Operation Success? // Riley Heritage Lecture N 95. 2006, August 10, http://www.heritage.org/research/lecture/the-uk-in-sierra-leone-a-post-conflict-operation-success

[223] Четвертый доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне, S/2000/455. С. 13, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/407/24/img/N0040724.pdf?OpenElement

венцию осуществили силы ЭКОМОГ, в государстве имелось легитимное правительство, которое пользовалось широкой поддержкой со стороны граждан, не вовлеченных в противоправную повстанческую деятельность[224]. Иными словами, перед началом операции Сьерра-Леоне оставалась пусть и предельно слабым, несамостоятельным, но государством.

Позиция международного сообщества

Совет Безопасности ООН обошел молчанием операцию Соединенного Королевства в Сьерра-Леоне. В резолюциях СБ ООН не содержится ни прямых упоминаний о вмешательстве Великобритании во внутренние дела Сьерра-Леоне, ни косвенных оценок эффективности или влияния этого вмешательства на положение миссии. Эту индифферентность до некоторой степени компенсировала позиция Генерального секретаря К. Аннана, который на заседаниях СБ ООН и в своих докладах дал положительную оценку вмешательству, отметив, что «присутствие британских войск, даже в течение ограниченного периода времени и с ограниченным мандатом, является очень важным стабилизирующим фактором»[225]. В четвертом докладе о Миссии ООН в Сьерра-Леоне К. Аннан назвал прибытие 7 мая 2000 года военнослужащих Соединенного Королевства и начавшееся неделей позже существенное присутствие у побережья военно-морских сил Великобритании «решающим фактором восстановления стабильности»[226].

В то же время СБ ООН признал наличие внутренних недостатков в структуре, командовании и управлении миссии, обусловивших неспособность отразить нападения ОРФ на миротворцев[227]. В преддверии вывода нигерийского контингента в конце 1999 г., составлявшего костяк сил ЭКОМОГ с 1997 г. (решение об этом было принято новым президентом Нигерии О. Абасанджо), Организация Объединенных Наций столкнулась с одной из фундаментальных проблем — неспособностью обеспечить выполнение статьи 43 Устава ООН, которая обязывает предостав-

---

[224] На всеобщих парламентских и президентских выборах 1996 г. Народная партия Сьерра-Леоне завоевала 36,1% голосов, а ее лидер Ахмад Теджана Кабба одержал победу во втором туре президентских выборах с 59,5% голосов. Объединенный революционный фронт выборы бойкотировал.

[225] 4139-е заседание СБ ООН 11 мая 2000 г., предварительный отчет, S/PV.4139, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/427/77/pdf/N0042777.pdf?OpenElement

[226] Четвертый доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне, S/2000/455 от 19 мая 2000 г.. P. 12, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/407/24/img/N0040724.pdf?OpenElement

[227] Резолюция 1313 (2000), принятая Советом Безопасности на его 4184-м заседании 4 августа 2000 года, S/Res.1313 (2000), http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/591/98/pdf/N0059198.pdf?OpenElement

лять в распоряжение СБ ООН по его требованию необходимые для поддержания международного мира и безопасности вооруженные силы. И хотя решение о расширении Миссии ООН в Сьерра-Леоне было принято 7 февраля 2000 г., реально оно началось лишь в мае 2000 г., когда войска ООН подверглись нападению ОРФ.

Обоснование интервенции

Вмешательство Великобритании в Сьерра-Леоне было подготовлено в тайне от британского парламента и обнародовано как свершившийся факт. Первоначально оно обосновывалось необходимостью освобождения 11 британских миротворцев из состава миссии ООН, а также эвакуации британских граждан из страны. К этому времени Сьерра-Леоне почти десятилетие была погружена в кровопролитный гражданский конфликт, подпитываемый группировкой Ч. Тейлора из сопредельной Либерии. Однако после выполнения первоочередных задач Лондон пришел к выводу о том, что долгосрочное и комплексное вмешательство в дела бывшей колонии, за судьбу которой британцы пусть частично, но чувствовали себя ответственными, может оказаться более эффективным, чем кратковременная спасательная операция[228]. Другим мотивом для вмешательства было стремление предотвратить провал миссии ООН, которая реализовывала трудоемкий мандат по принуждению повстанцев к разоружению, демобилизации и реинтеграции в условиях скудных человеческих и военных ресурсов. Собственно, возобновление столкновений и захват миротворцев в заложники были вызваны намерением миссии ООН расширить свою деятельность на контролировавшиеся повстанцами районы с залежами алмазов.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Численность британского контингента в рамках Миссии ООН в Сьерра-Леоне накануне столкновений между «голубыми касками» и повстанческими группировками в мае 2000 г. составляла всего 18 человек. Войска, которые Великобритания ввела в страну для пресечения атак боевиков ОРФ на военнослужащих МООНСЛ и нападений на ооновские лагеря разоружения и демобилизации, юридически не являлись подкреплением Миссии и не подчинялись ее военному руководству, а находились в распоряжении командующего британскими войсками в Западной Африке генерала-майора Дж. Рили, несмотря на то, что одной из постав-

---

[228] См.: *Brown C.* Sovereignty, Rights and Justice. International Political Theory Today. — Cambridge: Polity, 2002. P. 136, 137.

ленных задач было «удостовериться, что [Миссия] не терпит неудачи»[229]. Хотя в 4-м докладе о МООНСЛ Генеральный секретарь высказался за объединение всех международных сил в Сьерра-Леоне в рамках Миссии и подчинение их единому командованию, он допустил исключение для неких неназванных «международных сил, направленных на короткий срок в строго национальных целях»[230]. Учитывая, что после вывода войск ЭКОМОГ в Сьерра-Леоне не было иных контингентов, кроме британского, видимо, речь шла о нем. Именно в этой двусмысленности и заключается главный вызов британской интервенции зафиксированному в Уставе ООН пониманию принципа суверенитета: направление британских войск не было санкционировано СБ ООН, как того требует статья 42 Устава ООН; они, судя по заявлению К. Аннана, преследовали «национальные цели» и не собирались подчиняться командованию миротворцев.

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Главным итогом операции «Базилика» надо признать ее редкий для иностранных интервенций успех. Ограничение суверенитета Сьерра-Леоне бывшей метрополией стало примером эффективной миротворческой деятельности и успешной реконструкции основных государственных институтов. Вмешательство британцев имело долгосрочный позитивный эффект, воплощенный в выросшем уровне безопасности. Как признавал Специальный представитель Генерального секретаря по Сьерра-Леоне Д. Мвакаваго, шансы на успех миссии при ее создании были крайне невелики, и еще более призрачными они стали после первых неудач — захвата заложников, в числе прочих причин спровоцировавшего вмешательство Британии[231]. Однако хотя в официальных высказываниях нет указаний на то, чем был обусловлен перелом к лучшему в деятельности миссии, очевидно, что основные «компоненты» успеха — структурная реформа армии, проводившаяся по западным «лекалам», увеличение количественного состава полиции Сьерра-Леоне и ее организации по британским колониальным образцам (т.е. без оружия) и, как следствие, устранение соперниче-

---

[229] Major General Jonathon P. The U.K. in Sierra Leone: A Post-Conflict Operation Success? // Riley Heritage Lecture N 95. 2006, August 10, http://www.heritage.org/research/lecture/the-uk-in-sierra-leone-a-post-conflict-operation-success

[230] Четвертый доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне, S/2000/455 от 19 мая 2000 г.. P. 12, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/407/24/img/N0040724.pdf?OpenElement

[231] 5334-е заседание СБ ООН, предварительный отчет, S/PV.5334, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N05/652/96/pdf/N0565296.pdf?OpenElement

ства между полицией и армией — были достигнуты благодаря комплексному продолжительному вмешательству Великобритании.

Опыт британцев в Сьерра-Леоне также помог понять, что реформирование национальных сил безопасности является способом предотвратить распад государства или обеспечить его восстановление. Впоследствии эта идея завоевала доверие в США. Сегодня американские исследователи признают, что запрет Конгресса на финансирование подготовки и поддержки полицейских и армейских сил, в том числе лагерей демобилизации, разоружения и реинтеграции должен быть пересмотрен, поскольку «усиление способности слабого государства осуществлять полицейский контроль над всей его территорией является важнейшим элементом государственного строительства»[232].

Перекрытие морских путей британскими кораблями, а также «зачистка» Лунги и западного Фритауна позволили вернуть контроль над ситуацией в руки миротворцев и получить широкую поддержку общества. Восстановление государственных функций через реорганизацию полицейских сил и армии под бдительным руководством Великобритании облегчило задачу миссии; в дополнение к этому в августе 2000 г. было принято решение укрепить мандат Миссии ООН в Сьерра-Леоне и увеличить ее численность. МООНСЛ приняла решение содействовать усилиям правительства Сьерра-Леоне в распространении государственной власти, восстановлении правопорядка и дальнейшей постепенной стабилизации положения по всей стране и обеспечении политического процесса (резолюция СБ ООН № 1313). Комплексность подхода Великобритании подчеркивает тот факт, что на конференции, проведенной в Лондоне в ноябре 2000 г. для мобилизации финансовых средств в целях развития, доноры обязались оказать Сьерра-Леоне помощь на сумму в 800 млн долл. США. Иными словами, британское вмешательство продемонстрировало, что иностранная интервенция может быть результативной, и определила главные условия, которым она должна соответствовать, — ориентация на широкие международные интересы (что не исключает реализацию национальных внешнеполитических задач), контроль над силовыми органами власти на этапе реформирования, обеспеченность финансовыми ресурсами, поддержка легитимного правительства.

---

[232] *Eizenstat S., Porter J.E., Weinstein J.* Rebuilding Weak States. P. 141.

Глава 6
КОНФЛИКТЫ, ТЕРРОРИЗМ И СУВЕРЕНИТЕТ

Вторжение Франции, Великобритании и США в Ирак в 1991 г. и защита курдского меньшинства

Краткое изложение прецедента

Операция «Обеспечить спокойствие» (Provide Comfort) началась 6 апреля 1991 г. с запрета Ираку осуществлять какую-либо деятельность на своей территории к северу от 36-й параллели в местах компактного проживания курдского меньшинства, подвергавшегося репрессиям со стороны режима С. Хусейна Операция «Обеспечить спокойствие» (Provide Comfort). Вскоре США, Великобритания и Франция начали осуществлять первые военно-спасательные полеты над иракским Курдистаном для сбрасывания пакетов с гуманитарной помощью для курдских беженцев и временно перемещенных лиц, а затем американские, британские и французские войска вступили на эту территорию. Операция продлилась до середины июля 1991 г., когда функцию войск коалиции взял на себя легковооруженный контингент ООН численностью в 500 человек, размещенный в Турции. Запрещенные для полетов зоны продолжали существовать вплоть до вторжения США в Ирак в 2003 г. Таким образом операция под руководством США может быть классифицирована и как прямое ограничение суверенитета и как косвенное.

Кризис суверенитета

Операция по изоляции Курдистана от Ирака предпринималась для защиты национального меньшинства от произвола властей. Данные правозащитных организаций свидетельствовали о том, что в 1991 г. после возмездия со стороны Багдада за акции протеста против С. Хусейна по окончании операции «Буря в пустыне» число жертв среди курдского населения, изолированного от остальной страны, составляло в первую неделю апреля 1991 г. от 800 до 1000 человек в день[233]; около 500 тысяч человек стали беженцами.

Однако до поры до времени к реальной ответственности иракское государство призвано не было. Между тем преступления, в которых оно подозревалось, представляли серьезные нарушения международных обязательств Ирака. Так, к примеру, принимая во внимание то обстоятель-

---

[233] GlobalSecurity.org, http://www.globalsecurity.org/military/ops/provide_comfort.htm

ство, что в 1991 г. Ирак был подписантом большинства основополагающих правозащитных конвенций за исключением Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, можно утверждать, что, осуществляя дискриминацию по национальному признаку, он нарушал Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 7 марта 1966 г.; лишая курдов права покидать территорию государства — Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.; препятствуя поиску убежища от боевых действий — Женевскую конвенцию о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. Однако ни одна из мер взыскания, предусмотренных в этих договорах, не была применена к Ираку.

Отсутствие однозначного ответа на вопрос, имело ли место ограничение суверенитета, формирует главную нравственную дилемму современных международных отношений — следует ли государствам воздерживаться от вмешательства во внутренние дела других стран, если международное сообщество хранит молчание относительно имеющихся там нарушений? Иными словами, следует ли мириться с тем, что международное сообщество признает суверенитет непроницаемой защитой для государства, а точнее — для политического режима? Моральные принципы, закрепленные в Гаагских конвенциях и декларациях и Женевских конвенциях, ставятся под сомнение юридическими запретами на вмешательство в ситуации, представляющие собой нарушения международного гуманитарного права. Разрыв между стремлением к восстановлению справедливости и ограничивающим его требованием международного права снижают принуждающий потенциал закона. Как отмечал Т. Франк, «способность закона принудить к согласию того, к кому адресованы его требования зависит в первую очередь и прежде всего от публичного признания его справедливости, от его близости к распространенному представлению о должном»[234].

В международной политико-правовой системе кроется противоречие. Она состоит из двух тесно связанных, но по сути противоречащих друг другу подсистем. С одной стороны, и обычное, и договорное право требуют от государств строгого выполнения международных обязательств. С другой стороны, определять виновность государства в нарушении этих правил и принуждать его к соблюдению этих обязательств — прерогатива узкой группы стран, входящих в СБ ООН и имеющих право вето. Международные режимы раннего предупреждения нарушений и принуждения к

---

[234] *Franck T.M.* Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks. P. 177.

выполнению обязательств не работают автономно. По существу, международная система постоянно находится в режиме «ручного управления».

В случае Ирака реально проводимая властями политика не соответствовала тем обязательствам, которые правительство Ирака несло перед своими гражданами.

Позиция международного сообщества

Предписание американских властей иракскому правительству свернуть любую активность к северу от 36-й параллели и установление запретных для полетов зон базировались на резолюции СБ ООН № 688[235]. И хотя она не содержала однозначного указания на эти меры, действия коалиции получили поддержку на Лондонском саммите «группы семи» 16 июля 1991 г., а ООН, занятая разрешением гуманитарного кризиса после ирако-кувейтского конфликта, не высказала официальных возражений против действий США.

Обоснование интервенции

Основанием для вторжения стали регулярно фиксируемые с середины 1990 г. уполномоченными представителями ООН, а также международными правозащитными организациями нарушения в отношении курдского меньшинства Ирака — насильственные похищения, пытки, применение химического оружия, принудительное переселение, разрушение городов и деревень[236], а также доклад Специального докладчика о массовых произвольных казнях[237].

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Правовые основания для установления запрещенных к полетам иракской авиации зон и тем более ответных бомбардировок иракских ракетных пусковых установок с целью поддержания статус-кво являлись весьма зыбкими. Как пишет британский исследователь С. Честерман, «со стороны США, Великобритании и Франции предлагались противоречащие друг другу обоснования, активно поддерживавшиеся Генеральным

---

[235] S/Res/688 (1991) от 5 апреля 1991 г., http://www.un.org/russian/documen/scresol/1991/res688.pdf

[236] Резолюция Подкомитета по предотвращению дискриминации и защите меньшинств № 1990/13 от 30 августа 1990 г., Резолюция Комиссии по правам человека № 1991/74 по ситуации с правами человека в Ираке, и Доклад Рабочей группы по насильственным или недобровольным исчезновениям (E/CN.4/1991/20, paras. 217-236).

[237] Доклад Специального докладчика о произвольных казнях (E/CN.4/1991/36, paras. 269—289).

секретарем [ООН]. Однако ни одно из этих частных обоснований… не было достаточным для оправдания множества антииракских операций, осуществленных в период 1991—1999 гг.»[238].

Резолюция СБ ООН № 688, предусматривавшая помощь иракским беженцам и призывавшая к давлению на Ирак ради прекращения репрессий против гражданского населения, не допускала силовых действий в виде установления зон, запрещенных для полетов авиации. Это заставило США применить парадоксальный прием — обосновать право на принуждение Ирака к выполнению произвольных по сути ограничений резолюцией СБ ООН № 678[239], которая касалась мер по отражению его агрессии против Кувейта. Этот прием регулярно использовался США при обосновании вторжения в Ирак, в том числе в 2003 г., когда спустя 12(!) лет американские власти усмотрели в поведении Ирака нарушения, приведшие к принятию резолюцию СБ ООН № 678 и операции «Буря в пустыне».

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Для ограничения суверенитета Ирака в 1991 г. США, Великобритания и Франция использовали два типа воздействия: при помощи военной силы иракские войска были вытеснены из Курдистана в апреле-сентябре 1991 г., а санкции позволили ввести запрет на полеты иракской авиации в северном и южном районах страны. Длившаяся более десяти лет операция по ограничению суверенитета Ирака не привела к радикальным переменам в системе международных отношений, но ее косвенное влияние на политическое восприятие идей гуманитарных интервенций в международном сообществе бесспорно.

Операция США в Ираке в 1990-е годы, пожалуй, наиболее ярко высветила проблему слабости и неэффективности международных режимов в области гуманитарного права[240]. Как справедливо констатирует К. Браун, «за важным исключением европейской Конвенции о защите прав человека [и основных свобод], очень немногие из той массы международных норм о правах человека, которые были приняты после 1945 г., имели эф-

---

[238] *Chesterman S.* Just War or Just Peace. Humanitarian Intervention and International Law. — Oxford: Oxford University Press. P. 199, 200.

[239] Резолюция Совета Безопасности ООН № 678, S/Res/678 (1990), http://www.un.org/russian/documen/scresol/1990/res678.pdf

[240] Международный комитет Красного Креста определяет международное гуманитарное право (МГП) как свод норм, направлены на защиту лиц, которые не принимают или прекратили принимать участие в вооруженном конфликте, а также на ограничение средств и методов ведения войны. Четыре Женевские конвенции 1949 года и два Дополнительных протокола составляют основные документы МГП.

фективные механизмы претворения их в жизнь»[241]. Соблюдение стандартов, установленных международными договорами и конвенциями, остается на усмотрение самих государств, от которых всего лишь требуется ежегодно предоставлять отчеты по прогрессу в реализации обязательств.

Репрессии иракского режима против собственных граждан нарушали целый ряд правозащитных режимов, в частности, грубо попирали права национального меньшинства — курдов. Однако участие страны в международных конвенциях и договорах не смогло защитить курдов от репрессий С. Хусейна ни в годы ирано-иракской войны, когда против них по подозрениям в возможном пособничестве Ирану было применено химическое оружие, от которого погибли тысячи человек, ни по окончании операции «Буря в пустыне», когда Багдад жестоко подавил восстание курдов, вдохновленное вторжением сил коалиции. Но даже если бы к Ираку в начале 1990-х годов были применены меры, предусмотренные этими договорами, эффект от них был бы небольшим.

Незавершенность операции коалиционных сил по пресечению нарушений прав меньшинств со стороны режима С. Хусейна в 1991—1999 гг. (напомним, от репрессий 1987—1989 гг. против иракских курдов и шиитов погибли, по оценкам организаций «Хьюман Райтс Уотч» и «Международная амнистия», 182 тысячи человек) опосредованно (через непростительное бездействие ООН и международных организаций во время геноцида в Руанде в 1994 г. и Боснии в 1995 г.) послужила важным аргументом в пользу обоснованности и допустимости гуманитарных интервенций.

Другим отсроченным последствием данной операции стало банкротство идеи создания «зон безопасности» для угнетаемых национальных меньшинств. Операция «Буря в пустыне», поддержанная Турцией, положила конец соглашению 1983 г. между Турцией и Ираком о праве преследования вооруженных групп на территории друг друга. Иными словами, «зоны безопасности», созданные силами коалиции в северном Ираке, всего за несколько лет превратились в рассадники сепаратизма и терроризма для членов военно-политической организации «Рабочая партия Курдистана» (РПК), которые использовали эти районы в качестве мест для хранения оружия и баз для планирования террористических атак на территории Турции. Данная ситуация обернулась серьезной угрозой для Турции, которая вплоть до 2002 г. безнаказанно вторгалась в Северный Ирак, нанося превентивные удары по позициям скрывавшихся там

---

[241] *Brown C.* Sovereignty, Rights and Justice. International Political Theory Today, Cambridge: Polity, 2002. P. 134.

турецких курдов (по некоторым данным, не менее 24 раз[242]). Дестабилизация этого десуверенизированного региона стала для сопредельных держав политической стратегией, а потому в 1995 г. Турция закрепила раскол между курдскими партиями, поддержав одну из них против коалиции двух других. Итогом стала гражданская война, повлекшая тысячи жертв. Хотя США принимали участие в стабилизации региона (они стали посредником при заключении соглашения о прекращении огня), он по сей день остается «головной болью» для Турции и Ирана.

Десуверенизация регионов компактного проживания национальных меньшинств посредством создания «зон безопасности» не привела к более эффективной защите прав угнетенных этнических групп, что впоследствии было продемонстрировано в Боснии в 1995 г., в Косово в 1999-м и в Македонии в 2001 г.

Операции Турции в Ираке 1995, 1997 и 2008 гг.

Краткое изложение прецедента

Курдский народ, рассеянный по территории Ирака, Сирии, Турции и Ирана, отстаивает свое право на самоопределение в том числе способами, которые многими признаются незаконными. В последние десятилетия власти Турции, где проживает крупнейшая курдская диаспора, борются с повстанцами из Рабочей партии Курдистана. Использование активистами РПК тыловых баз на территории Ирака для организации схронов оружия и надежного убежища боевиков обусловило жесткие меры Турции, которая регулярно нарушала суверенитет Ирака, осуществляя карательные операции против РПК. Крупнейшие незаконные вторжения Турции в Ирак имели место в 1995, 1997 и 2007—2008 гг. В 1995 г. турецкая авиация нанесла удары по северным районам Ирака, а затем 35—40 тысяч солдат сухопутных сил Турции вторглись в северо-восточную часть страны. В 1997—1998 гг. турецкие войска вновь осуществили карательные операции против курдских сепаратистов, укрывавшихся в Ираке, а в конце 2007 — начале 2008 гг. в северном Ираке имели место серьезные столкновения между отрядами турецкой армии и бойцами РПК, эвакуировавшимися туда после поражения 1999 г. и ареста их лидера Абдуллы Оджалана.

Кризис суверенитета

Следует отличать фон вторжений, предшествовавших операции США в Ираке в 2003 г., от ситуации, приведшей к вмешательству 2007—2008 гг.

---

[242] См.: *Park B.* Turkey's Policy Towards Northern Iraq: Problems and Perspectives. — London: International Institute for Strategic Studies, 2005 (Adelphi Paper no. 374).

До 2003 г. незаконное использование территории Ирака турецкими курдами, приведшее к турецким вторжениям, было возможным по причине ограниченной способности Ирака осуществлять свой суверенитет над этим районом. Претензии багдадского правительства на него носили формальный характер, поскольку Ирак не контролировал эту территорию с 1991 г., и поэтому вторжения Турции в Ирак в 1990-е годы являются ограничением суверенитета «второго порядка», так как с 1991 г. суверенитет Ирака уже был ограничен коалицией.

Учитывая эти обстоятельства, трудно утверждать, что действия Турции, которые предпринимались в отношении территории, лишенной усилиями «великих держав» политико-правовой идентичности, являлись ограничением суверенитета. Если с правовой позиции действия Турции и нарушали территориальную целостность Ирака, то с политической точки зрения они были куда менее значимы, чем ограничение его суверенитета «великими державами» в 1991 г.

По конституции 2005 г. Ирак преобразовался в федеративное государство, и Курдистан получил возможность сформировать региональное правительство, обладающее высокой степенью автономии от Багдада. Ни центральное иракское, ни региональное курдское правительство не пытались ограничить деятельность РПК на территории Ирака, вследствие чего для Турции и стран, поддерживавших ее позицию — Ирана, Сирии, Великобритании и даже США, Ирак фактически выступал пособником террористов, что, однако, не могло быть признано в условиях американской оккупации.

Позиция международного сообщества

После вторжения 1995 г. Багдад заявил протест в письме Генеральному секретарю и Совету Безопасности ООН. Однако Генеральный секретарь не счел нужным созывать специальную сессию Генеральной Ассамблеи, а Ирак не воспользовался своим правом поставить этот вопрос на обсуждение Генеральной Ассамблеи или Совета Безопасности ООН. Обращения Ирака, впрочем, трудно расценивать иначе как попытку опосредованным образом получить подтверждение у международного сообщества полноты своего суверенитета, ограниченного ради защиты национального курдского меньшинства за несколько лет до этого.

Совет Европы сформулировал свою позицию в рекомендации Парламентской Ассамблеи 1266 (1995)[243], в которой фактически оправдал «военную интервенцию» Турции в северный Ирак необходимостью реагирования

[243] Turkey's military intervention in Northern Iraq and Turkey's respect of commitments concerning constitutional and legislative reforms, Parliamentary Assembly Recommendation 1266 (1995) (CM/Del/Dec/Act(95)538/3.1b.

на акты террора со стороны укрывавшихся в Ираке боевиков из РПК. Такой позиции способствовал и быстрый вывод армии Турции из северного Ирака.

Вторжение 2007 г. было тщательно подготовлено и предварительно одобрено как влиятельными региональными державами, так и союзниками по антисаддамовской коалиции. Оно было ограничено по масштабам, сроку и целям. Как пишут эксперты Международной антикризисной группы, главной целью турок было оказать давление на региональное правительство Курдистана с тем, чтобы то действовало в интересах Турции: «Барзани [Масуд Барзани — курдский и иракский политический деятель, лидер Демократической партии Курдистана] воевал против РПК в 1990-х г., и он должен вернуться в такому курсу. Талабани [Джаляль Талабани — курдский и иракский политический деятель, президент Ирака с 2005 г.] объявил РПК террористической организацией. Мы ожидаем, что Барзани последует его примеру и начнет реально сотрудничать с нами в противостоянии РПК. Это предполагает, что они могут бороться с террористами самостоятельно, объединив свои усилия с нашими, или предоставить нам возможность “разобраться” с мятежниками самим»[244].

Обоснование интервенции

Основанием для указанных вторжений послужили террористические действия курдских сепаратистов в Турции, которые, по мнению Анкары, использовали территорию иракского Курдистана в качестве укрытия и базы для подготовки террористических актов. К моменту первой операции действие Протокола безопасности 1984 г., по которому каждая из сторон получала право захода на территорию другой не далее, чем на пять километров, истекло. Турция отказалась продлить договор после применения Багдадом химического оружия против курдов в 1988 г., а в 1990 г. уже Ирак отверг предложение о продлении договора[245]. Свои действия Анкара аргументировала правом на самооборону, которое, согласно ст. 51 Устава ООН, не требует предварительного согласия со стороны Совета Безопасности. Действия турецких войск на территории Ирака опирались на соответствующие законодательные акты турецкого парламента. К примеру, в 2007 г. турецкий парламент 507 голосами против 19 одобрил трансграничную операцию против баз курдских боевиков в Северном Ираке.

---

[244] Turkey and Iraqi Kurds: Conflict or Cooperation? // Crisis Group Middle East Report. N 81. November 13, 2008.

[245] *Funda K.* Turkey’s Trans-Border Operations in Nothern Iraq: Before and after the Invasion of Iraq in: Research Journal of International Studies, Issue 8, November 2008. P. 63, http://www.eurojournals.com/rjis_8_06.pdf

Международное право давно признало подрывную деятельность или иное косвенное вмешательство в дела другого государства угрозой международному миру и безопасности. Осуждение политики, подрывающей основы государственного строя в соседних странах через поддержку террористов или предоставление им убежища, содержится в Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государства и защите их независимости и суверенитета от 21 декабря 1965 г.[246], Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН 1970 г.[247], резолюции № 3314 генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г.[248] Действия Турции в той степени, в которой их целью было пресечение активности террористической организации, каковой считается Рабочая партия Курдистана, были признаны международным сообществом той самой необходимой «самообороной», если принять во внимание сравнительно мягкую оценку ее действий в Ираке.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Все три операции Турции на территории Ирака, как и все нелегитимные операции на территории других государств, подрывают центральность принципов суверенности и невмешательства в дела государства. Турция не уведомляла ООН о планируемых операциях и не испрашивала разрешения Совета Безопасности ООН, тем самым нарушив статью 2(7) Устава ООН, которая не позволяет вмешиваться в вопросы, находящиеся в рамках внутриполитической юрисдикции государства. Как отмечалось выше, свои действия Анкара оправдывала правом на самооборону, которое, согласно статье 51 Устава ООН, не требует подтверждения со стороны Совета Безопасности ООН. Однако убедительность этого аргумента умаляется тем, что агрессия — единственное деяние, допускающее временную самооборону — трактуется крайне узко. Действия курдских сепаратистов ввиду ограниченного масштаба их атак с трудом могут быть квалифицированы как агрессия в рамках существующего определения, и поэтому формально действия Турции в большей степени тяготеют к нелегитимному ограничению суверенитета, нежели к отражению агрессии.

---

[246] A/Res/2131 (XX), http://www.un.org/russian/documen/gadocs/convres/r20-2131.pdf
[247] A/Res/2625 (XXV), http://www.un.org/russian/documen/gadocs/convres/r25-2625.pdf
[248] A/Res/ 3314 (XXIX), http://www.un.org/russian/documen/convents/aggression.htm

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Проблема ликвидации убежищ террористов стала особенно актуальной после 11 сентября 2001 г. Террористические атаки в США ускорили процесс поиска новых оснований, легитимирующих право наносить контрудары по государствам, поддерживающим террористов. Вместе с тем проблема самообороны в контексте террористической угрозы, исходящей от сетевых организаций, использующих территорию других стран, приобрела дополнительные аспекты: во-первых, стало очевидным, что усилия в рамках стратегии национальной обороны способны покарать организаторов террористических актов, но не предотвратить сами акты террора; во-вторых, государство оказалось единственным институтом, которое, с одной стороны, может понести ответственность за деятельность террористических организаций, с другой — обеспечить возможность их существования. Пример Турции в этом плане очень показателен: ее карательные акции не подвергли сомнению способность Ирака контролировать курдское население, поскольку он и без них был лишен этого права, но поставили важный вопрос международно-правовой ответственности государств за преднамеренную десуверенизацию или воспрепятствование отправлению суверенитета. К числу таких десуверенизированных территорий можно отнести иракский Курдистан в 1991—2003 гг., который обрел фактическую независимость, не сопровождавшуюся международным признанием; Палестину, не признанную половиной государств мира и регулярно дестабилизируемую Израилем; до некоторой степени Ливан, балансирующий на грани распада после вывода сирийских войск; Косово в период 2000—2001 гг., когда повстанцы угрожали государственности Македонии. Во всех этих случаях ослабленное в результате ограничения суверенитета государство (или его часть) становилось рассадником международного терроризма, угрожавшего другим странам. Ирак стал первым с 1991 г. государством, ставшим в результате частичной десуверенизации «колыбелью» терроризма. Его суверенитет был сознательно ограничен ради достижения гуманитарных целей в 1991 г. Вместе с тем десуверенизированная территория, формально оставшаяся под иракским контролем, превратилась в terra nullius, где не действовали национальные правовые нормы. В итоге эта территория стала использоваться террористами, представляющими национальное меньшинство сопредельного государства, для борьбы за самоопределение. Последствия десуверенизации оказались не менее тяжелыми, чем те, которые она была призвана предотвратить.

Действия Турции в отношении Ирака способствовали формированию атмосферы международной терпимости в отношении нелегитим-

ных действий по ограничению суверенитета государства, замешанного или причастного к терроризму. Однако за общественным негодованием в отношении государств, поддерживающих терроризм, пока не просматривается способность отделять страны, поддерживающие терроризм, от государств, не способных ему противостоять — в том числе в результате ограничения их суверенитета извне.

Атаки США в Афганистане и Судане в 1998 г.

Краткое изложение прецедента

20 августа 1998 г. США осуществили операцию «Безграничный охват» (Infinite Reach), атаковав и разрушив крылатыми ракетами фармацевтический завод Аль-Шифа в Судане, который выпускал более половины всех медицинских и ветеринарных препаратов в стране, а также базу на юго-востоке Афганистана, предположительно использовавшуюся в качестве тренировочного лагеря для террористов.

Кризис суверенитета

Нападение США на объекты в Судане и Афганистане стало актом возмездия за теракты у посольств США в Найроби (Кения) и Дар-эс-Саламе (Танзания) 7 августа 1998 г., в результате которых погибли 12 американских граждан и 211 местных жителей. В ходе проведенного ФБР расследования было выяснено, что лица, причастные к организации этих атак, находятся в Афганистане, который с середины 1990-х гг. укрывал саудовского террориста Усаму бен Ладена и предоставлял базы различным террористическим группировкам.

Оправдание действий США в глазах международного сообщества обеспечило то, что Афганистан одновременно представлял собой «государство-изгой», поддерживающее террористов, и «государство-неудачник», неспособное обеспечить верховенство закона на своей территории и пресечь деятельность сепаратистских или незаконных движений. Американский эксперт Д. Лукас-мл. пишет: «Проблему составляет неспособность или нежелание рассматриваемого правительства обеспечить соблюдение правовых норм или нормальное функционирование гражданского общества в своих собственных, суверенных границах. Эта вопиющая неадекватность государств, в свою очередь, позволяет мятежникам или членам тайных международных организаций просачиваться через эти границы и действовать внутри них как им заблагорассудится, порой нанося огромный ущерб как гражданам самих этих стран (что и

имело место в Конго и Афганистане), так и ни в чем не повинным людям в других частях мира»[249]. Учитывая, что власти США не раз обращались к лидерам движения «Талибан» за разрешением предоставить помощь в изгнании «Аль-Каиды» из Афганистана или аресте ее лидеров — и регулярно получали отказ, можно согласиться с тем, что Афганистан под руководством движения «Талибан» являлся государством, поддерживающим терроризм, представлял угрозу для мира и безопасности, и совершенно необоснованно (хотя формально законно) пользовался международным иммунитетом от вмешательства во внутренние дела. Это положение вещей было признано в резолюции СБ ООН № 1267.

Позиция международного сообщества

США проинформировали Совет Безопасности ООН о своих действиях постфактум. Его реакция (хотя отдельные члены высказывали особые мнения) состояла в признании движения «Талибан» виновным в нарушении международного права, в частности — в укрывательстве террористов и обеспечении их «тыла»[250]. Однако, заметим, Афганистан стал предметом внимания международного сообщества достаточно поздно: указанная резолюция датируется 1999 г. За исключением осуждения действий США со стороны Ливии и Ирака реакция других стран, если и была критической (как, например, России), оставалась весьма сдержанной.

Обоснование интервенции

Перед Советом Безопасности ООН США обосновали свои действия необходимостью самообороны, допустимой по статье 51 Устава ООН. Атаки были спровоцированы подрывом бомб у посольств США в Найроби и Дар-эс-Саламе. Правительство США расценило это как атаки на своих граждан и потому прибегло к аргументу о самообороне. Ответственность за террористические акты США возложили на саудовского террориста Усаму бен Ладена и движение «Талибан»[251] и объяснили авиаудары по Афганистану и Судану стремлением предотвратить подобные атаки в будущем. Доказательств того, что на суданском фармацевтическом заводе производилось химическое оружие, обнаружено не было (впоследствии внешнеполитическое ведомство США официально «ре-

---

[249] *Lucas G.R. Jr.* From jus ad bellum to jus ad pacem / D. Chatterjee., D. Scheid. (eds.) // Ethics and Foreign Intervention. — Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 82.

[250] Резолюция 1267 (1999), принятая Советом Безопасности на его 4051-м заседании 15 октября 1999 года, S/Res/1267, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/300/46/pdf/N9930046.pdf?OpenElement

[251] Государственный департамент США, http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5380.htm

абилитировало» Судан за предполагаемую причастность к разрушению американских посольств в Африке[252]).

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Хотя США квалифицировали свои атаки как самооборону ради защиты своих граждан за рубежом, по совокупности характеристик их все же следует отнести к актам возмездия, которые не имеют соответствующего правового основания. Удары наносились в спешке, которая спровоцировала ошибку в определении источников угроз (завод в Судане не использовался в ходе подготовки к терактам в Восточной Африке); они были направлены против гражданских объектов и мест пребывания людей, по утверждения властей США — террористов, скрывавшихся на территории суверенного государства; атакованные иностранные объекты не представляли непосредственной угрозы американским гражданам, которая требовала бы их уничтожения для пресечения дальнейших атак.

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Действия США в августе 1998 г. открыли новую эру одностороннего интервенционизма. Всего за восемь месяцев США осуществили четыре подобных интервенции: в августе 1998 г. — в Судане и Афганистане, в декабре — в Ираке, а в марте 1999 г. — в Сербии. Можно утверждать, что атаки на Судан и Афганистан стали «пробным шаром» новой политики, в рамках которой был взят курс на преодоление «паралича» Совета Безопасности ООН и угрозы вето со стороны России и Китая. Операция в Судане и Афганистане имела отложенный эффект, став скорее провозвестником доктрины упреждающих действий Дж. Буша-мл., чем основанием доктрины гуманитарных интервенций Б. Клинтона, сформулированной в 1999 г. Атаки на американские посольства в Кении и Танзании и жесткая реакция на них со стороны Соединенных Штатов обозначили новое направление внешней политики США — борьбу с терроризмом и государствами-пособниками террористов, а также задали стандарты реагирования на угрозу терроризма. США опробовали новую стратегию поведения на международной арене, которая отрицала необходимость согласования с Советом Безопасности ООН мер, носящих контртеррористический характер. По существу, неспособность международного сообщества справиться с проблемой терроризма объявлялась главной причиной эрозии международной системы.

---

[252] Государственный департамент США, http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5424.htm

Глава 7
МЕЖЭТНИЧЕСКИЕ КОНФЛИКТЫ

Вмешательство России в ситуацию в Приднестровье в 1992 г.

Краткое изложение прецедента

Вмешательство России в конфликт между Молдавией и Приднестровской Молдавской Республикой, перешедший в «горячую» фазу вскоре после распада СССР, осуществлялось силами бывшей советской, а с 7 мая 1992 г. (когда был подписан Указ Президента РФ № 466 о создании Вооруженных сил России) российской 14-й армии, которая осталась в месте дислокации и после подписания Беловежского соглашения в декабре 1991 г. для охраны складов вооружений и боеприпасов. В 1984 г. штаб армии был переведен из Кишинева в Тирасполь. Несмотря на нейтралитет на ранних этапах противостояния, эта армейская группировка, способная решить исход противостояния в пользу любой из сторон, рассматривалась молдавскими властями как вероятный союзник приднестровцев. В начале марта 1992 г. отряд специального назначения МВД Молдавии атаковал полк формально еще советской 14-й армии, дислоцировавшийся возле села Кочиеры. Офицеры и прибывшие им на помощь приднестровские гвардейцы оказали сопротивление.

19 июня 1992 г. в приднестровский город Бендеры были направлены регулярные части молдавской армии и силы МВД для установления власти кишиневского правительства. Агрессивные действия молдавской стороны — обстрелы складов ГСМ и хранилищ техники, — апогеем которых стала бомбардировка жилых районов в селе Парканы (Приднестровье), где располагались российские военные, привели к тому, что отдельные военнослужащие 14-й армии начали переходить на сторону приднестровцев и самостоятельно открывать огонь по местам сосредоточения живой силы и техники противника. 22 июня 1992 г. министр обороны России П. Грачев разрешил отвечать огнем на огонь в случае прямой угрозы нападения на военные городки, а также места компактного проживания семей военнослужащих.

Окончательная позиция 14-й армии в отношении конфликта в Приднестровье была выработана и принята с появлением в районе конфликта посланника президента РФ генерал-майора А. Лебедя, позже назначенного командующим 14-й армией. Как заявил сам А. Лебедь на пресс-конференции 26 июня 1992 г., армия заняла позицию «вооруженного нейтралитета», правда, после того, как Россия применила силу для пресечения дальнейших атак на свои позиции.

Дипломатически Россия вмешалась в конфликт 7 июля 1992 г., когда в регион прибыли полномочные представители Президента России. 16 июля между конфликтующими сторонами были выставлены посты 14-й армии. Сперва было достигнуто соглашение о прекращении огня, а 21 июля 1992 г. в Москве Б. Ельциным и М. Снегуром в присутствии И. Смирнова было подписано соглашение «О принципах урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова». 29 июля 1992 г. Россия ввела в Приднестровье свои миротворческие силы.

Кризис суверенитета

В конце 1991 — первой половине 1992 г. эскалация насилия вела к увеличению числа жертв среди гражданского населения Приднестровья. Агрессивные действия правительства Молдавии летом 1992 г. создали реальную угрозу безопасности жителям и дислоцированным в Приднестровье военнослужащим российской армии.

Конфликт между Молдавией и Приднестровьем затруднительно рассматривать в логике сепаратистских движений, поскольку, во-первых, он возник до обретения Молдавией государственной независимости, во-вторых, развернулся между титульной национальностью и иными национальными группами за право определять содержание и форму будущей национальной идентичности. Приднестровское движение возникло в 1989 г. как реакция на решение республиканских властей Молдовы перевести на латиницу молдавский язык и отказаться от использования русского языка в качестве государственного, что породило в Приднестровье опасения насильственной румынизации и даже объединения с Румынией[253].

Приднестровье в своих требованиях независимости опиралось на закон, принятый Верховным Советом СССР 3 апреля 1990 г. (№ 1409-I) о порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР, по которому автономии могли самостоятельно принимать решение о пребывании в Союзе ССР, а также ставить вопрос о своем государственном правовом статусе. Аргумент этот, однако, трудно было счесть состоятельным в силу того, что Приднестровье на тот момент не имело автономного статуса в границах Молдавской ССР. Если признать легитимность правительства Молдавии на момент начала столкновений, то «дефолт суверенитета» был вызван государственной политикой по насильственному насаждению новой общенациональной идентичности. Учитывая искусственность границ советской Молдавии, попытка противопоставить многонациональному и мультиязычному советскому самосознанию узкона-

[253] *Маркедонов С.* Приднестровье: Легенды и мифы «больших друзей» // Научные тетради Института Восточной Европы. 2006. Выпуск I. Непризнанные государства. С. 138.

циональное, выстроенное на идентификации с Румынией и румынским языком, оказалась неприемлема для части молдавского общества. Как считает российский исследователь «непризнанных республик» С. Маркедонов, просоветская ориентация приднестровского движения была обусловлена желанием его сторонников с помощью союзных властей не оказаться в положении нетитульного и некоренного меньшинства населения[254].

Отторжение политики румынизации частью граждан Молдавии в отсутствие алгоритма решения межнациональных конфликтов и в силу слабости демократических процедур (в частности, Рамочной Конвенции Совета Европы по защите национальных меньшинств) вызвало острую реакцию центрального правительства, применившего силу против несогласного меньшинства. Приднестровский конфликт обозначил три серьезные проблемы постимперского демократического транзита. Во-первых, он продемонстрировал, что в условиях распада сложных политических образований суверенитет не может и не должен предоставляться автоматически и безусловно: легитимность правительства зависит от того, насколько широко его общественное признание. Во-вторых, нежелание жителей Приднестровья входить в состав нового государства на предложенных условиях поставило международное сообщество перед выбором между поддержкой законной, но нелегитимной власти и солидаризацией с оппонирующей частью общества, требующей уважения своих прав. В-третьих, условно сепаратистское приднестровское движение привлекло внимание к необходимости решить в рамках демократического подхода проблему «включенности» национальных меньшинств.

Позиция международного сообщества

Международное сообщество вмешалось в ситуацию в Молдавии после того, как острая фаза конфликта была пройдена и стороны подписали соглашение об урегулировании вооруженного конфликта. Наряду с Россией и Украиной коспонсором пятистороннего переговорного процесса стала Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, учредившая свою Миссию в феврале 1993 г. в Кишиневе и два филиала — в Тирасполе и Бендерах в феврале 1995-го и мае 2003 гг. соответственно. ЕС и США присоединились к процессу в качестве обозревателей осенью 2005 г. по предложению Украины, поддержанному Кишиневом и Тирасполем. Главной задачей Миссии ОБСЕ стало содействие в достижении долговременного всеобъемлющего политического урегулирования конфликта.

---

[254] Российское информационное агентство «Новости», http://www.rian.ru/analytics/20070731/70000005.html

Отношение ОБСЕ к конфликту в Молдавии и ее оценка вмешательства России легко прослеживаются по тексту Решения Комитета старших должностных лиц учреждения Миссии, в котором она обязуется исходить из следующего понимания своих задач — *консолидации* независимости и *суверенитета* Республики Молдова в нынешних границах и укрепления территориальной целостности государства с учетом особого статуса Приднестровья, достижения соглашения о выводе иностранных войск, эффективного наблюдения за выполнением международных обязательств в отношении прав человека и прав меньшинств[255]. Международное сообщество в лице ОБСЕ не сочло Россию ни участником конфликта, ни заинтересованной стороной; оно рассматривало приднестровскую войну как сугубо внутриполитический конфликт, возникший вследствие слабости новопровозглашенного государства, отягощенный присутствием иностранных (российских) войск.

В 1999 г. после саммита ОБСЕ в Стамбуле Миссия ОБСЕ присоединилась к решению проблемы вывода из Приднестровья складов боеприпасов и вооружения, принадлежащих России.

Обоснование интервенции

Если не принимать во внимание уникальную по своей трагичности ситуацию распада единого государства и применить формальный подход, то можно сказать, что нарушение нейтралитета российской армией было обусловлено соображениями самообороны — для отражения атак против граждан-военнослужащих и их семей, правовые основания присутствия которых в Молдавии в тот момент не оспаривались. Основное отличие от других операций, предпринимавшихся в этих целях — атаки США на здание иракской разведки или операции США в Афганистане и Судане в 1998 г. — состояло в том, что граждане, оказавшиеся в опасности, могли самостоятельно отразить агрессию. Генерал А.Лебедь отметил среди военных задач 14-й армии установление контроля над базами и складами с оружием и обеспечение условий их вывода согласно договоренностям о разделе бывшего общего имущества между Москвой и Кишиневом. Таким образом, учитывая резкий всплеск агрессии в Молдавии, в том числе против российских военнослужащих, российское командование имело основания счесть угрозу своим гражданам острой и неминуемой для того, чтобы ограниченно применить военную силу. В то же время важно отметить, что российская армия воздержалась от полноценного вовлечения в конфликт и сумела принудить стороны к заключению перемирия.

---

[255] CSCE/19-CSO/Journal. 4 February 1993. No. 3, Annex 3.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Приднестровский конфликт с участием России представляет особые трудности для анализа через призму целесообразности и допустимости ограничения суверенитета, так как лишен противоречий интересов и геополитически не мотивирован. Тот факт, что Россия не вводила войска в Молдавию (они находились в постоянном месте дислокации на территории, оказавшейся территорией иного государства) дает основания считать действия России скорее актом самообороны, чем операцией по ограничению суверенитета, но по формальным признакам операция в Приднестровье все же относится к последнему классу событий. Ко времени начала конфликта личный состав 14-й армии уже принес военную присягу Российской Федерации, а сама армия утратила правовые основания для нахождения на территории иностранного государства и применила, пусть и в порядке самообороны, военную силу против Кишинева, лишив его тем самым возможности навязать конституционный порядок на части бывшей Молдавской ССР. Силовая реакция в ответ на агрессию по отношению к представителям иностранного государства в совокупности с последующими дипломатическими усилиями России отвечают всем критериям операции по принуждению к миру с элементами принудительной дипломатии (coercive diplomacy)[256]. Россия не ограничилась ролью миротворца, разъединяющего противоборствующие стороны, а принудила их к миру. Однако для осуществления как операции по принуждению к миру (peace enforcement), так и миротворческой миссии (peacekeeping), России было необходимо заручиться поддержкой Совета Безопасности ООН, что в тех условиях не представлялось возможным ни по срокам, ни по процедуре.

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Влияние приднестровского конфликта на международные отношения оказалось ограниченным. В то же время он породил новое политическое явление — «непризнанные государства», ставшие жертвой узкого ригидного подхода к проблеме самоопределения, сформировавшегося в период 1945—1960 гг. Учитывая нежелание западного мира признавать право народов бывшего СССР, не имевших даже формальной самостоятельности в рамках империи, на самоопределение, Приднестровье оказалось обречено на статус «непризнанной республики», которая тем не менее смогла сформировать вполне устойчивую государственность. Придне-

---

[256] *Fierke K.M.* Diplomatic Interventions. Conflicts and Change in a Globalizing World. — N-Y: Palgrave MacMillan, 2005. P. 82.

стровье, равно как Абхазия и Южная Осетия, отколовшиеся от Грузии, не смогло сразу добиться независимости, оставив решение этого вопроса на будущее. Признание независимости Косово многими западными странами в феврале 2008 г., несмотря на уверения западных дипломатов в исключительности этого события, продемонстрировало один из путей решения проблемы «непризнанных государств» — признание независимости территории по совокупности пережитых гонений и этнических чисток со стороны центрального правительства в результате многолетних международных переговоров и урегулирования[257]. Однако, в отличие от Южной Осетии и Абхазии, независимость которых, следуя логике косовского прецедента, была признана Россией после «пятидневной» войны с Грузией в августе 2008 г., Приднестровье, поддерживающее тесные экономические и социальные связи с Молдавией, не обрело международно-правовой статус, поскольку Молдавия не предпринимала насильственных усилий по его возвращению под свою юрисдикцию и не осуществляла этнических чисток в отношении национальных меньшинств.

Вторжение США в Югославию в 1999 г.

Краткое изложение прецедента

В 1998 г. противоречия, долгое время существовавшие между Белградом и автономным краем Косово и Метохия, населенном преимущественно албанским меньшинством, стремившимся к полной государственной независимости, перешли в плоскость вооруженного противостояния. 23 марта 1999 г., после того, как Сербия отвергла соглашение о мирном урегулировании конфликта с косовскими албанцами, предложенное международной контактной группой в Рамбуйе (Франция), НАТО начала наносить авиаудары по военным и гражданским объектам Сербии. Атаки продолжались 78 дней. В первый месяц удары наносились по объектам военной инфраструктуры Сербии, впоследствии атакам подверглись и гражданские объекты, что, по выражению известного британского историка Т.Г. Эша, «скомпрометировало цели»[258] в том смысле, что превратило войну за освобождение косовских городов в войну против Сербии. С началом бомбардировок силы Югославии интенсифици-

---

[257] Менее жесткие критерии Брюссельской декларации 1991 г. о признании новых государств неприменимы к этому случаю, поскольку комиссия Бадэнтера специально оговорила действие своих выводов только для государств, образовавшихся в результате распада бывшей Югославии.

[258] *Ash T.G.* History of the Present. Essays, Sketches and Dispatches from Europe in the 1990s. — N-Y: Random House, 1999. P. 328.

ровали кампанию против косовских албанцев и движения «Освободительная армия Косово» (ОАК), хотя бомбардировки Косово предпринимались с целью заставить власти Сербии предоставить Косово большую автономию, вывести все подразделения югославских сил, разместить в крае миротворцев и подчинить Косово международному управлению. После более чем двухмесячной военной кампании, приведшей к гибели от 500 до 1000 мирных жителей Сербии и спровоцировавшей гуманитарную катастрофу (поток беженцев составил от 800 тысяч до 1,2 миллиона человек), 9 июня 1999 г. при посредничестве бывших премьер-министров РФ В.Черномырдина и Финляндии М. Ахтисаари Сербия и НАТО подписали Военно-техническое соглашение между международными силами безопасности и Правительствами Союзной Республики Югославии и Республики Сербии (соглашение в Куманово), по которому 12 июня 1999 г. в край были введены международные силы под командованием НАТО, а 16 июня 1999 г. его покинули югославские войска. Сербия фактически утратила суверенитет над Косово.

Кризис суверенитета

Политика Сербии в автономном крае Косово накануне вторжения НАТО получила в международной прессе определение «этнических чисток». Однако на официальном уровне в ООН этот термин не прозвучал ни разу. Самое близкое по смыслу и форме определение использовал Председатель СБ ООН, назвавший действия Белграда в Косово «этнически мотивированными актами насилия»[259]. В докладе Генерального секретаря ООН от 3 октября 1998 г. указывалось на «дискриминационное и непропорциональное использование силы против гражданского населения Косово, преимущественно со стороны сил безопасности Федеративной Республики Югославия»[260]. Применение широкомасштабного насилия в отношении национального меньшинства — косовских албанцев, компактно проживавших в пределах Косово, было вызвано стремлением пресечь деятельность Освободительной армии Косово и лишить ее поддержки со стороны гражданского населения. К тому времени в Косово около десяти лет функционировали параллельные гражданские институты, независимые от Белграда. Политика «этнических

---

[259] Заявление Председателя Совета Безопасности, S/PRST/2001/8, http://www.un.org/russian/documen/scstat/stat2001/2001_8.htm

[260] Доклад Генерального секретаря о положении в Косово и оценка соблюдения положений резолюций 1160 (1998) и 1199 (1998) властями Союзной Республики Югославии и всеми членами албанской общины Косово, S/1998/912 от 3 октября 1998 г.. http://www.un.org/russian/documen/kosovo/report.htm

чисток», осуществлявшаяся силами 20 тысяч сербских военных и полицейских, введенных в край после начала войны между сербами и косоварами в феврале 1998 г., состояла в артиллерийских обстрелах деревень, т.н. «зачистках», многие из которых превращались в массовые убийства (как ставшая последней каплей, но не подтвержденная позже расправа над косовкими албанцами в деревне Рачак), массовых увольнениях из государственных учреждений этнических албанцев, разрушении медицинских учреждений, оказывавших помощь боевикам ОАК.

Позиция международного сообщества

К моменту начала бомбардировок проблема Косово на протяжении многих месяцев находилась в центре внимания международных институтов. Оценка положения в Косово стала предметом по крайней мере трех целенаправленных и многих общих докладов Генерального секретаря ООН. Постоянный мониторинг ситуации в Косово проводила Контрольная Миссия ОБСЕ в Косово (КМК), с декабря 1998 г. ежемесячно отчитывавшаяся о ситуации. В марте-апреле 1999 г. эксперты ОБСЕ констатировали рост напряженности в крае, сопровождавшийся увеличением численности югославских войск и количества военных инцидентов между косоварами и представителями югославских сил безопасности[261].

После начала бомбардировок вокруг позиции ООН в отношении интервенции в Косово сложилась двусмысленная ситуация. В силу принципиальных разногласий между сторонниками гуманитарной интервенции в Косово и адептами неприкосновенности государственного суверенитета одобрение взаимоприемлемой резолюции было невозможно. Россия и КНР ранее воздержались при голосовании в поддержку резолюции 1203 (1998), содержавшей более мягкую по сравнению с проектом формулировку о возможной необходимости действий для обеспечения безопасности и свободы передвижений («в экстренной ситуации *могут потребоваться действия,* гарантирующие безопасность и свободу передвижения [представителей миссии наблюдателей] (курсив мой — *Е.К.*)». Россия, Белоруссия, Индия и Китай осудили действия НАТО в обход Устава ООН, а после бомбардировки китайского посольства в Белграде позиция последнего в отношении операции в Косово стала окончательно непримиримой. Очевидно, что в такой ситуации ООН формально не реагировала на бомбардировки Косово. В то же время Генеральный секретарь К. Аннан в своем заявлении от 9 апреля 1999 г. солидаризировался с позицией

---

[261] Письмо Генерального секретаря от 23 марта 1999 года на имя Председателя Совета Безопасности, S/1999/315, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/082/02/pdf/N9908202.pdf?OpenElement

НАТО, согласившись с тем, что условием для прекращения бомбардировок должно стать принятие сербскими властями требований, выдвинутых НАТО и прежде Контактной группой. На следующий день после подписания соглашения в Куманово СБ ООН принял резолюции 1203 (1998), которая создавала Миссию ООН в Косово (УНМИК) и учреждала международное гражданское присутствие и присутствие по безопасности.

Обоснование интервенции

Сегодня официальная позиция НАТО состоит в том, что воздушная кампания против Федеративной Республики Югославии была необходима для предотвращения гуманитарной катастрофы ввиду провала международных усилий по разрешению конфликта дипломатическими способами. НАТО выводит легитимность операции в Косово из двух документов: во-первых, сомнительного по легитимности (с ним не были ознакомлены два постоянных члена СБ ООН — Россия и Китай) «Меморандума о взаимопонимании между командованием НАТО на южно-европейском театре военных действий и сил ООН в бывшей Югославии» от 10 августа 1995 г., который передавал силам НАТО право на урегулирование конфликтов на территории Боснии, но фактически был использован в Косово; во-вторых, резолюции СБ ООН № 1199 от 13 октября 1998 г., которая не исключала принятия «дополнительных мер» в случае невыполнения режимом С. Милошевича обязательств о политическом урегулировании кризиса и неприменении репрессивных мер[262]. Однако это обоснование обнаруживает серьезное расхождение с аргументами, которые были выдвинуты накануне и во время операции. В заявлении Совета НАТО от 30 января 1999 г. говорится о намерении НАТО «прибегнуть к любым необходимым мерам для принуждения сторон к выполнению международных обязательств и требований». После начала бомбардировок 12 апреля 1999 г. чрезвычайная встреча министров Совета НАТО к нарушениям СРЮ резолюций СБ ООН добавила обвинение в доведении до гуманитарной катастрофы, вызванной несдерживаемыми атаками югославских сил на гражданское население, насильственным выселением косоваров с территории республики. Обоснования операции членами НАТО существенно различались. В примирительном ключе США, Канада и Франция пытались обосновать законность действий НАТО несоблюдением резолюций ООН со стороны СРЮ и искали основания для вторжения в предшествующих декларациях по ситуации в Косово. Из всех членов НАТО

[262] Письмо Постоянного представителя Ирака при Организации Объединенных Наций от 17 декабря 1998 года на имя Генерального секретаря, S/1998/1199, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/399/75/pdf/N9839975.pdf?OpenElement

лишь Нидерланды и Великобритания сочли соображения гуманитарного характера достаточным основанием для вторжения. Более того, Нидерланды, обосновывая свою позицию, фактически констатировали неэффективность системы голосования в Совете Безопасности ООН и ее ведущую к тяжелым последствиям подчиненность узким интересам отдельных государств в ущерб соображениям общей морали и нравственности: так, было заявлено, что «если, однако, из-за негибкости одного или двух постоянных членов [СБ ООН] в интерпретации концепции внутренних дел [of domestic jurisdiction], резолюция, одобряющая применение силы, не может быть принята, мы не можем ничего не предпринимать и позволить случиться гуманитарной катастрофе»[263]. Таким образом, военная кампания НАТО в сербском крае Косово стала первой настоящей «гуманитарной войной» в постбиполярную эпоху.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

О пагубных последствиях операции НАТО в Косово для системы международных отношений заявил на заседании СБ ООН 24 марта 1999 г. Постоянный представитель РФ при ООН С. Лавров, раскритиковавший натовскую операцию с позиции необходимости соблюдения Устава ООН и других общепризнанных международных актов, запрещающих одностороннее применение силы. Избегая недвусмысленных параллелей, С. Лавров напомнил СБ ООН, что агрессия, согласно Резолюции 3314 (XXIX), не может быть оправдана никакими соображениями политического, экономического, военного или иного характера. Подход США и их союзников по НАТО оправдывал интервенцию мотивами предотвращения гуманитарной катастрофы или серьезных нарушений прав человека и действительно бросал вызов традиционному подходу к суверенитету, который отстаивала Союзная Республика Югославия, утверждавшая, что «если государство не угрожает третьей стороне, военная интервенция против него не может быть оправдана»[264].

Традиционный подход, охраняющий суверенитет государства от вмешательства, оставлял недобросовестным государствам лазейки для злоупотреблений, прежде всего в области прав граждан. Суверенитету в такой ситуации отводилась роль правового прикрытия, призванного защищать государство от вмешательства в его дела по причинам гумани-

---

[263] *Franck T.M.* Recourse to Force. State Action Against Threaths and Armed Attacks. — Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2002. P. 167.

[264] *Glenny M.* The Balkans 1804—1999: Nationalism, War and the Great Powers. — London: Penguin Press, 2001. P. 69.

тарного характера. Новый же подход, оспаривающий незыблемость суверенитета, родился из практики решения конфликтов в деградировавших и недееспособных государствах в 1990-х гг. и в прямом смысле завоевывал себе место в международной правовой системе.

Надо отметить, что требования Контактной группы (о них было сказано выше) серьезно отличались от содержавшихся в резолюциях S/1998/1160, S/1998/1199, S/1998/1203 СБ ООН. Предложенный в Рамбуйе план ставил под сомнение территориальную целостность Югославии: через три года после урегулирования кризиса он предусматривал проведение референдума в Косово по вопросу независимости, то есть фактически заранее открывал путь для самостоятельности края, аналогичный тому, по которому пошла Черногория в 2006 г. В резолюциях же ООН международное сообщество подтверждало территориальную целостность Югославии и требовало от Белграда лишь предоставить Косово большую автономию и возможность полноценного самоуправления[265].

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Важным, но непредвиденным последствием кампании НАТО в Косово стало отступление от старательно поддерживаемой международным сообществом, но тяжело воплощающейся в реальности конструкции многонационального государства. Право народов на самоопределение, до распада биполярной системы строго «зарезервированное» за бывшими европейскими колониями в Азии и Африке, было распространено на СССР, Чехословакию и Югославию, при том, что в последнем случае НАТО допустило более глубокий порог раскола — независимость была предоставлена административному образованию, не являвшемуся соучредителем федерации. Тем самым страны Запада нарушили принципы Брюссельской декларации 16 декабря 1991 г., в которой отказывали в праве на самостоятельность, если она получена без согласия республики или автономии. В 1999 г. британский историк Т.Г. Эш предсказывал, что задача международного сообщества в моноэтническом Косово будет проще, чем в многонациональной Боснии. В то же время он с уверенностью констатировал, что пример Косово «не создаст опасного прецедента и тем более не породит универсального права на этническое самоопределение»[266]. Однако в свете истории распада Югославии

---

[265] Третий доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике, S/1998/1203, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/399/87/pdf/N9839987.pdf?OpenElement

[266] *Ash T.G.* History of the Present. Essays, Sketches and Dispatches from Europe in the 1990s. — N-Y: Random House, 1999. P. 332.

ответные «этнические чистки» в отношении косовских сербов, в ходе которых сербское население подвергалось обструкции, а религиозные святыни массово осквернялись[267], не стали неожиданностью и опровергли рассуждения британского историка.

Широкое распространение получило мнение, что операция в Косово, а точнее его признание частью мирового сообщества независимым государством, перевернула неизменную с конца Первой мировой войны концепцию национального самоопределения. «Прецедент», возможно, и не был создан, но подвижки в международном правовом сознании определенно случились. После Косово стало понятно, что право на самоопределение может быть реализовано территорией, не являвшейся колонией и не пережившей иностранную оккупацию. Косово, которое не смогло воспользоваться возможностью отделиться тогда, когда в ходе распада «социалистических федераций» в международном праве открылось, если использовать термин российского философа и политолога А. Цуциева, третье (после самоопределения европейских народов в XIX веке и деколонизации 1960-х гг.) «окно сецессии», своим примером опровергло утверждение о том, что «в современном международном праве нет права на сецессию и не существует даже какого-либо предварительного консенсуса в том, какие критерии могли бы быть использованы в будущем — в случае, когда сецессия может быть поддержана»[268]. Хотя правового оформления допустимых оснований для сецессии в предшествующие признанию Косово годы не произошло, а западные государства подчеркивали уникальность косовского случая, очевидно, что противостоять попыткам международно-правовой легитимизации и обобщения критериев правомочности сецессии, выведенных из опыта признания Косово, будет трудно. Основные контуры этого «облака» критериев просматриваются уже сегодня. Так, американский исследователь А.Бьюкенен считает, что сложности, с которыми столкнулись косовары при обосновании своего права на самоопределение, были обусловлены тем, что этот случай не вписывался в узкий «люфт» условий, необходимых для самоопределения народов. Исследователь отмечает, что, «как потому, что они были объектом систематического преследования со стороны сербских сил, так и вследствие односторонней отмены С.Милошевичем автономного статуса этой территории, косовские албанцы имели серьез-

---

[267] См.: *Деран Ж.-А.* Противоречивая память Косово // Le Monde diplomatique, русское издание. 2006, июль. С. 12, 13.

[268] *Цуциев А.* Территории проблемного суверенитета // Научные тетради Института Восточной Европы. Выпуск I. Непризнанные государства. — М.: Издательский дом «Территория будущего», 2006. С. 36.

ные основания для сецессии как крайнего средства избавления от явной несправедливости»[269]. С одной стороны, этот люфт был эксплицитно определен в Брюссельской декларации 1991 г., в которой международная группа юристов под руководством Робера Бадэнтера установила, что процесс судебного распада завершен с признанием независимости Хорватии, Словении, а Союзной Республики Югославия. С другой стороны, границы исключений из практики непризнания сецессии были обозначены США и другими странами, которые сочли этнически мотивированные нарушения прав человека достаточным основанием для проведения военной операции в обход международного права. Любые геополитические мотивы для вторжения, которые могли иметь место, тщательно маскировались за гуманитарной риторикой. С признанием независимости Косово этот аргумент был фактически расширен на область права, регулирующую властные отношения внутри государства.

Весной 2009 г. Международный суд ООН закончил прием письменных мнений государств по делу о соответствии одностороннего провозглашения независимости Косово нормам международного права, инициированному Генеральной Ассамблеей ООН 8 октября 2008 г. Консультативное заключение Международного суда ООН, обнародованное 22 июля 2010 г., не нашло нарушений международного права в объявлении косовскими албанцами независимости. Как пишет российская журналистка, эксперт по Балканам Ю. Петровская, «заключение Международного суда автоматически не создает для [Косово] существенных преимуществ, хотя власти мятежного края и пытаются представить его как «историческую победу». Провозгласить независимость и создать успешное государство, признанное мировым сообществом, — разные вещи. Международный суд не может это обеспечить либо воспрепятствовать этому»[270]. В то же время мнение суда обозначило дополнительные аргументы для определения баланса права на самоопределение и права на сохранение суверенитета и территориальной целостности государств.

Смежным итогом операции в Косово стало установление нового нравственного равновесия между государственным суверенитетом и правами человека. Пример Косово показал, что влиятельная часть мирового сообщества готова признать универсальность прав и свобод человека и национальных меньшинств и тем самым принять силовой способ понуждать

---

[269] *Buchanan A.* Secession, State Breakdown, and Humanitarian Intervention / D. Chatterjee, D. Scheid (eds.) // Ethics and Foreign Intervention. — Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 189, 190.

[270] *Петровская Ю.* Последними смеются сепаратисты // Частный корреспондент. 27 июля 2010 г., http://www.chaskor.ru/article/poslednimi_smeyutsya_separatisty__18774

к их соблюдению. Интервенция в Косово стала первой за всю историю НАТО односторонней операцией против суверенного государства. Как пишут Т. Вайсс и С.Коллинз, «в новом тысячелетии США вполне могут счесть Косово прецедентом, позволяющим действовать в обход Совета Безопасности ООН, хотя их союзники по НАТО, такие как Германия и Франция, настаивают на уникальности косовского случая»[271].

Межэтнические конфликты — не редкость в мировой практике. Однако избирательность, с которой США и их союзники по НАТО подходили к проблеме нарушения прав национальных меньшинств, подтверждает предположения, что в вопросе о гуманитарных интервенциях могущественные страны руководствуются в большей степени геополитическими, чем нравственными, мотивами. Р. Миллер обращает внимание на различие в отношении США к политике Сербии в Косово и Турции — в Курдистане. Человеческие потери от многочисленных операций Анкары на востоке страны значительно превосходили показатели Косово, но Турции удалось убедить ЕС и США в том, что Рабочая партия Курдистана является террористической организацией, в то время как Освободительной армии Косово удалось добиться поддержки западных держав. Госсекретарь США Мадлен Олбрайт в своих мемуарах фактически признает, что идея независимости, выдвинутая делегацией от Косово на переговорах в Рамбуйе в феврале 1999 года, не содержалась в первоначальных планах Контактной группы и была навязана косоварами[272]. Практика применения «двойных стандартов» несомненна, и это необходимо учитывать. В то же время за ней просматривается стремление западных государств утвердить собственное, отличное от международно признанного, видение суверенитета.

Конфликт в Южной Осетии (Грузия) в 2008 г.

Краткое изложение прецедента

В ночь с 7 на 8 августа 2008 г. грузинские войска после череды взаимных провокаций и перестрелок с южноосетинским ОМОНом начали массовый артиллерийский обстрел, а затем и штурм столицы ранее входившей в состав Грузии бывшей Юго-Осетинской автономной области Цхинвала. Сначала Россия поддержала Южную Осетию с воздуха, а 9 августа на ее территорию вошли подразделения российской армии —

---

[271] *Weiss T., Collins C.* Humanitarian Challenges and Intervention, 2nd ed. — Boulder (Co.): Westview Press, 2000. P. 93.

[272] Госпожа Госсекретарь. Мемуары Мадлен Олбрайт. При участии Билла Вудворта. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. С. 516, 523, 524.

батальон «Восток» 42-й мотострелковой дивизии, освобождавший подходы к городу от грузинской артиллерии, и 19-я мотострелковая дивизия 58-й армии РФ, главной задачей которой было перекрытие подходов к Рокскому тоннелю[273]. После того, как Лиахвский коридор, который отрезал Цхинвал от Рокского тоннеля, был разблокирован, в Южную Осетию вошли основные соединения 58-й армии РФ, которые устранили угрозу захвата города, пережившего два грузинских наступления, и начали контрнаступление, остановленное по линии Поти-Сенаки в 30 километрах вглубь территории Грузии от южной границы Осетии. 12 августа под давлением международного сообщества в Москве было подписано соглашение о прекращении огня, получившее известность как «план Медведева-Саркози», предусматривавшее отвод российских военных на позиции, предшествовавшие началу конфликта, и размещение наблюдательной миссии Европейского Союза. Освобожденная от грузинских войск территория Южной Осетии перешла под контроль российских миротворцев, которые получили право патрулировать территорию Грузии не далее 10 километров от границы[274]. 26 августа 2008 года Россия завершила процедуру признания независимости Южной Осетии и Абхазии. 30 апреля 2009 года Россия, Южная Осетия и Абхазия подписали соглашение об охране границ, которое подвело законодательную базу под присутствие российских пограничников в Южной Осетии. Российское присутствие в регионе было усилено размещением военных баз Вооруженных сил России в Южной Осетии и Абхазии.

Кризис суверенитета

Конфликт между Грузией и Южной Осетией, входившей на правах автономной области в состав Грузинской ССР, возник в ходе становления грузинской государственности в последние годы существования Советского Союза. Фактически с 1992 г., после ликвидации автономного статуса Южной Осетии и многочисленных попыток силового принуждения республики к вовлечению в правовое поле Грузии, приведших к гибели, по разным оценкам, от 2 до 4 тысяч осетин, Грузия de facto утратила суверенитет над Южной Осетией, которая за 17 лет прошла от стихийно-народного движения самообороны до квазигосударственного образования с избираемыми президентом и парламентом, унифицированной системой образования и здравоохранения, организованными, хотя и малобоеспособными вооруженными силами. Как считает специ-

---

[273] См.: *Джемаль О.* Хроники пятидневной войны: Мирись, мирись, мирись. — Спб.: Амфора, 2008. С. 58, 112—114.

[274] См.: Коммерсантъ. 2008, 16 августа.

алист по «непризнанным государствам» С. Маркедонов, «по условиям Дагомысских соглашений само грузинское государство отказалось от части суверенитета над территорией грузино-осетинского конфликта»[275].

Глубинной причиной военного конфликта в августе 2008 г. и предшествовавших ему столкновений стало отсутствие широкого народного консенсуса жителей бывшей Грузинской ССР относительно границ и устройства независимого грузинского государства. Иными словами, суверенитет над территорией в унаследованных от СССР административных границах не был подтвержден при создании государства, хотя был признан извне, то есть на международном уровне. С. Маркедонов видит главную причину нелегитимности современного грузинского государства в том, что политическая элита Грузии, самого полиэтничного из всех закавказских образований, не смогла на закате советской империи предложить политически развитым национальным меньшинствам иной идеологии, кроме грузинского этнонационализма[276]. Это обусловило нежелание реформировать административно-территориальную структуру государства в соответствии с этнополитическими реалиями или соглашаться на компромиссные решения в виде совместного осуществления суверенитета (как это делают Франция и Испания в отношении Андорры[277]). Операция Грузии в Южной Осетии преследовала цель насильственного возвращении под юридический контроль государства территории, de facto являющейся независимой.

Позиция международного сообщества

«Пятидневная война» в Южной Осетии стала первым за много лет внешнеполитическим поступком, который Россия совершила без оглядки на мнение международного сообщества. По одной этой причине «операция по принуждению Грузии к миру» вызвала предельно жесткую дипломатическую реакцию со стороны многих государств. Международная реакция на события в Южной Осетии прошла два этапа. На первом этапе часть стран, исходя из своих политических и неполитических (идентификационных, исторических) соображений, осудили Россию и поддержали Грузию, а часть заняла выжидательную позицию до выяснения всех обстоятельств конфликта. Безусловную поддержку Грузии на международ-

---

[275] *Маркедонов С.* De facto государства постсоветского пространства // Научные тетради Института Восточной Европы. 2006. Выпуск I. Непризнанные государства. С. 22.

[276] *Маркедонов С.* Грузинская империя обречена // Научные тетради Института Восточной Европы. 2006. Выпуск I. Непризнанные государства. С. 132.

[277] *Кузнецова Е.* Ближнее зарубежье: все дальше от России // Россия в глобальной политике. 2004. Т. 2, № 5, сентябрь–октябрь. С. 136—149.

ной арене выразили Соединенные Штаты, которые с момента прихода к власти М. Саакашвили в 2003 г. установили с этой страной тесные политические и военные контакты. На заседании Совета Безопасности ООН 10 августа 2008 г. представитель США, воздержавшись от того, чтобы охарактеризовать действия России как агрессию, призвал осудить «нанесение военных ударов по суверенному государству Грузия и нарушение суверенитета и территориальной целостности этой страны»[278]. Европейский Союз в первоначальных оценках событий в Грузии раскололся на два лагеря: в первом оказались страны Центральной и Восточной Европы, ранее входившие в советский блок, а также Великобритания и Нидерланды, которые решительно осудили действия России в Грузии, даже назвав их «агрессией в независимом грузинском государстве»[279]; второй лагерь сформировали те, кто был сдержан в оценках, очевидно прислушавшись к российскому аргументу о том, что действия России были вызваны нападением Грузии на Южную Осетию. Среди них были Франция, выступившая посредником в урегулировании конфликта, Германия, и Чехия.

Коренной перелом произошел после признания Россией независимости Южной Осетии и Абхазии. Этот дипломатический демарш осудили партнеры России по Группе восьми и большинство из пятнадцати членов СБ ООН. Европейский Союз проявил несвойственное его внешней политике единодушие, также осудив этот шаг. «Пятидневная война» между Россией и Грузией вокруг Южной Осетии в августе 2008 г. ввергла отношения Российской Федерации и Европейского Союза в состояние кризиса. Придерживающиеся диаметрально противоположных взглядов на причины конфликта и различно оценивающие его итоги Россия и Евросоюз испытали обоюдное разочарование в политическом диалоге и были вынуждены начать переосмысление перспектив сотрудничества. Страны Европейского Союза избрали путь одностороннего отстранения от России: 1 сентября 2008 г. на экстренном саммите ЕС были заморожены переговоры о новом соглашении с ЕС до полного вывода российских войск с территории Грузии. В СМИ появилась информация о намерении ЕС снизить интенсивность контактов, сократив число встреч с российскими официальными лицами и уменьшив количество саммитов Россия-ЕС с двух до одного раза в год. Впрочем, последующие события показали, что Запад избрал тактику непризнания Южной Осетии и Абхазии, а отношения России с Западом — в том числе контакты с НАТО и «размораживание» переговоров о новом соглашении о партнерстве и

---

[278] 5953-е заседание СБ ООН, предварительный отчет, S/PV.5953. P. 7, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N08/455/80/pdf/N0845580.pdf?OpenElement

[279] *Сысоев Г.* Под перекресным холодом // Коммерсантъ. 2008, 11 августа. С. 3.

сотрудничестве между Россией и ЕС — были восстановлены в полном объеме спустя шесть-девять месяцев.

Обоснование интервенции

Обосновывая вторжения в Грузию, Москва столкнулась с задачей найти убедительный и приемлемый с точки зрения международной легитимности аргумент, не используя терминологию гуманитарных интервенций — доктрины, в том или ином виде осуждаемой большинством отечественных дипломатов и правоведов.

В первых заявлениях российского руководства в связи с событиями в Южной Осетии грузинская операция была названа актом агрессии, состоявшей в нападении на законно присутствовавших на территории Грузии российских миротворцев и мирных жителей[280]. Перенесение боевых действий на территорию Грузии и продвижение российских войск вглубь страны вызвали ужесточение критики действий России со стороны США и ЕС, для которых аргумент об имевшей место агрессии начал терять состоятельность. Это подтолкнуло Россию к переработке правовой аргументации, в ходе которой была выведена формула о «принуждении грузинских властей к миру», осуществлявшемся усиленным миротворческим контингентом[281]. Таким образом, легитимность вмешательства в представлении России проистекала из четырехсторонних соглашений о миротворческой миссии 1992 г., мандат которой, впрочем, строго предписывал миротворцам поддерживать достигнутый в 1992 г. мир, а не «принуждать к нему» силовыми методами. Следует отметить, что по свидетельствам журналистов, ставших очевидцами событий пятидневной войны, миротворческий контингент последовательно соблюдал эти ограничения, применяя оружие только в ответ на обстрелы базы миротворцев грузинской стороной.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Ни один из двух последовательно выдвинутых Москвой доводов — самооборона в ответ на агрессию и миротворческие обязательства России — не был безупречен, и при выработке окончательной позиции власти руководствовались необходимостью минимизировать ущерб

---

[280] Заявление Президента РФ Д. Медведева в связи с ситуацией в Южной Осетии от 8 августа 2008 г., http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/08/205027.shtml

[281] Заявления Президента РФ Д. Медведева для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам переговоров с Президентом Франции Николя Саркози 12 августа 2008 г., http://www.kremlin.ru/appears/2008/08/12/2004_type63374type63377type63380type82634_205199.shtml

международной репутации государства через предъявление пусть и не бесспорных, но веских причин для вмешательства.

Первоначальная характеристика операции Грузии как агрессии имела очевидный изъян, который подметил российский ученый в области международного права Б.Тузмухамедов. Сделав это допущение, России пришлось бы согласиться с тем, что она признала Южную Осетию независимым государством до 26 августа 2008 г., так как «[акт агрессии] может быть совершен лишь государством или, по его наущению, против другого государства»[282]. В то же время лишь Совет Безопасности ООН обладает правом установить факт агрессии, «и пока он этого не сделает, можно говорить лишь о вооруженном нападении»[283]; а при существующем порядке принятия решений чрезвычайное заседание СБ ООН, созванное Россией 8 августа 2008 г., предсказуемо не смогло согласовать даже текст заявления, не говоря о резолюции.

В таком контексте «самооборону» России можно было признать нелегитимной, а ее действия — вызовом общепринятому пониманию принципа суверенитета ввиду непризнания действий Грузии агрессией со стороны Совета Безопасности ООН.

Впрочем, с не меньшим трудом военно-политические реалии «вмещались» и в понятие миротворческой операции, ставшей окончательной официальной характеристикой действий России на территории Южной Осетии и Грузии. Этот способ аргументации не отвечал на главные вопросы: почему «миротворческая операция» выплеснулась за границы непосредственной зоны конфликта? На каком основании России сочла возможным реализовать «мандат миротворческих сил в расширенном варианте», в одностороннем порядке усилив миротворческий контингент боевыми частями своей армии[284]? Для полноты картины следует также вспомнить о том, что и Грузия неоднократно нарушала договоренности в отношении Южной Осетии. 31 мая 2004 г. в нарушение Дагомысских соглашений в район были переброшены подразделения внутренних войск и тяжелая техника. Этот шаг породил масштабный военно-политический кризис, который разразился ровно за четыре года до войны 2008 г. — в ночь на 8 августа 2004 г. Тогда стороны разрешили конфликт дипломатиче-

---

[282] *Тузмухамедов Б.* От политических деклараций — к правовым доводам. В споре с Грузией возрастает значение юридических аргументов // Независимая газета. 2008, 2 сентября. С. 3.

[283] Там же.

[284] Заявления Президента РФ Д. Медведева для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам переговоров с Президентом Франции Николя Саркози 12 августа 2008 г., http://www.kremlin.ru/appears/2008/08/12/2004_type63374type63377type63380type82634_205199.shtml

ским путем, и после двух недель столкновений между грузинскими военными и осетинскими ополченцами за контроль над Лиахвским коридором ситуация вернулась к статус-кво, существовавшему до обострения.

В международной практике сложилась строгая градация миротворческих операций, каждая из которых определяется мандатом выдавшей организации, предписывающим неукоснительно соблюдать цели операции, ее численность и зону проведения. Миротворческая операция может иметь своей целью поддержание мира (peacekeeping), принуждению к миру (peace enforcement), установление мира (peacemaking) или же миростроительство (peace building). В каждом случае мандат вырабатывается индивидуально с учетом особенностей конфликта и предпосылок или условий для его решения. Миротворческая операция в Грузии нарушила дух, но не букву Дагомысских соглашений, которые обусловливали мандат миротворческого контингента согласием всех вовлеченных в конфликт сторон и строго ограничивали его «контролем за прекращением огня, выводом вооруженных формирований, роспуском сил самообороны и обеспечением режима безопасности в указанной зоне»[285]. Пересмотр мандата в условиях начала боевых действий и вывода грузинской стороной своей части миротворческого контингента не представлялся возможным. Поскольку Дагомысские соглашения предполагали необратимость мирного урегулирования и не прописывали порядок изменения формата Контрольной комиссии или выхода из соглашений, то отказ одной из их сторон от участия в соглашениях, должным образом не денонсированный в соответствии с международным договорным правом, неизбежно возвращает ситуацию в неправовое поле. Поскольку Грузия не денонсировала Дагомысские соглашения, на момент августа 2008 г. ситуация в Южной Осетии подчинялась правовой логике именно этих соглашений. В условиях неожиданной силовой операции Грузии против Южной Осетии Москва, в итоге, предпочла положению о самообороне чуть более сильный аргумент «миротворческой операции», легитимность которого также вызывает серьезные сомнения.

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

«Операция по принуждению к миру» на Кавказе, во-первых, вскрыла ряд проблемных областей в международной нормативной базе, выявив глубокую пропасть между сложными реалиями полиэтничных сред и обязательствами, вытекающими из международного права. Во-вторых, она привела к частичному решению «замороженных конфликтов» на Кавказе через признание независимости «непризнанных государств»

---

[285] «Дагомысские соглашения» // Дипломатический вестник МИД РФ. 1992. № 13, 14. С. 31.

главным региональным актором — Россией. В-третьих, она проблематизировала видение европейских границ.

Приходится констатировать, что Кавказский регион, как ранее Балканский полуостров и Восточная Европа, так и не стал площадкой для апробации и внедрения нестандартных способов решения проблемы сепаратизма и «непризнанных государств». Попытка насильственных действий со стороны государства, не сумевшего решить проблему сепаратистских движений в ходе переговоров, показала, что международное право, допускающее признание государства, не имеющего легитимности в признаваемых границах, ставит абстрактные принципы территориальной целостности и незыблемости суверенитета выше интересов и безопасности граждан и национальных меньшинств. Показательно, что в защиту догм международного права, то есть на стороне Грузии выступили те государства (прежде всего США и отдельные страны Европейского Союза), которые составляют авангард мирового движения за права и свободы человека, глобального фронта в защиту национальных меньшинств от репрессий и ограничений[286]. Президент РФ Д. Медведев сформулировал это противоречие на пресс-конференции по итогам подписания Россией «плана Медведева-Саркози», заявив, что «вопрос территориальной целостности — […] это желание людей жить в одном государстве», и «это тот вопрос, на который должны ответить осетины и абхазы с учетом истории, принимая во внимание и то, что случилось в последние дни»[287]. Эта кажущаяся на первый взгляд наивной в своей простоте постановка сложного вопроса в действительности подрывает сложившееся в ходе международной дискуссии понимание допустимости самоопределения. Выдвинутая Д. Медведевым трактовка принципа территориальной целостности сигнализирует о том, что Россия в лице своих высших руководителей готова отказаться от признания территориальной целостности Грузии — позиции, которую она не раз подтверждала[288], и пересмотру, пока на уровне отдельного прецедента, ключевого принципа международного права о территориальной целостности государств, а также сложившегося в международных отношениях понимания пределов самоопределения народов.

---

[286] К примеру, в действующей Стратегии национальной безопасности США всепланетарная миссия по продвижению демократии обосновывается универсальностью человеческого стремления к свободе, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/sectionII.html

[287] Заявления Президента РФ Д. Медведева для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам переговоров с Президентом Франции Николя Саркози 12 августа 2008 г., http://www.kremlin.ru/appears/2008/08/12/2004_type63374type63377type63380type82634_205199.shtml

[288] *Иванов С.* Мы намеренно не скрываем любые факты преступлений в армейской среде (ответы на вопросы редакции газеты «Известия») // Известия. 2006, 9 ноября. С. 4.

Признав Южную Осетию и Абхазию, Россия обозначила выбор в пользу прав человека над доктриной международного права.

Попытка насильственной унификации привела к существенному изменению геополитического ландшафта в регионе, который обогатился двумя новыми государственными образованиями — Южной Осетией и Абхазией, признанными пока лишь Российской Федерацией, Венесуэлой, Никарагуа, Тувалу и Науру. Они повторили судьбу Косово, став первыми на пространстве бывшего СССР политическими образованиями второго порядка (автономными образованиями в составе республик), добившимися независимости. Вместе с тем обстоятельства признания независимости этих республик разительно отличаются от совокупности дипломатических, имиджевых и прочих усилий, предшествовавших и легитимизировавших право Косово на независимость от Союзной Республики Югославия. В отношении выработки общих критериев признания права народов на самоопределение Косово, увы, так и не создало значимого прецедента. Война в Южной Осетии не приблизила появление единых критериев самоопределения, но в то же время выгодно оттенила всю ту дипломатию, которая подготовила мирное отделение Косово — длительная «заморозка» вопроса об окончательном статусе, сохранение значительного международного политического и гражданского присутствия, широкое обсуждение вопроса о статусе с привлечением всех заинтересованных стран. Хотя Москва и ссылалась на косовский прецедент, ссылка это выглядит не вполне убедительно.

Одним из важнейших элементов постбиполярного порядка в Европе стало сохранение договоренности о неизменности государственных границ, сложившихся после распада советского блока. Достигнутый еще в эпоху «холодной войны» консенсус в отношении нерушимости границ был неоднократно подтвержден и после распада советской системы. Он нашел отражение в выводах Комиссии Бадэнтера, уполномоченной принимать заявления от претендентов на признание независимости из бывшей Югославии, определившей, что международно признанные границы новых государств должны воспроизводить внутренние административные границы автономных республик Югославии. Декларация о руководящих принципах признания новых государств в Восточной Европе и Советском Союзе от 16 декабря 1991 г. подтвердила ее заключение, указав в качестве условия признания нового государства уважение нерушимости всех границ, которые могут быть изменены только мирным путем по соглашению сторон. Признав в Заключении № 8 процесс распада Югославии завершенным, европейские юристы надеялись тем самым купировать мультипликационный эффект сепаратистских дви-

жений. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств в статье 5 также утверждало территориальную целостность всех входящих в него сторон и неприкосновенность существующих границ, несмотря на рост межэтнической напряженности и центробежных течений в ряде государств-членов. Консенсус был позже подкреплен Декларацией о неприкосновенности границ от 7 августа 1993 г. и Декларацией о соблюдении суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности границ государств-участников СНГ от 15 апреля 1994 г.[289] Россия как правопреемница СССР в отношении членства в международных организациях и участия в международных соглашениях приняла на себя обязательства и по предыдущим европейским договоренностям, закреплявшим нерушимость государственных границ в Европе, — Договору между СССР и ФРГ от 12 августа 1970 г., Принципам сотрудничества между СССР и Францией от 30 ноября 1971 г., Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., Договору о окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 г., и выступала одним из главных мировых гарантов стабильности этой системы. Признание Южной Осетии и Абхазии высветило глубокое расхождение между подходами во внутренней и внешней политике России. В то время как реформы В.Путина в первой половине 2000-х гг. реализовали логику наступления на «парад суверенитетов» 1990-1995 гг. внутри России, решение о признании двух самопровозглашенных республик обозначили разрыв с курсом на отстаивание принципа территориальной целостности государств, фактически вернув российскую дипломатию в ситуацию двадцатилетней давности, когда новорожденная Российская Федерация утверждала себя через отрицание территориальной целостности СССР и признание независимости бывших частей СФРЮ. 8 августа 2008 г. произошел переворот в восприятии Россией самой себя, окружающего мира и всей системы взаимоотношений со странами Запада. В духе этих перемен претерпела изменение Концепция внешней политики России: если в прежней редакции содержались негативные оценки гуманитарных интервенций и ограничения суверенитета, то в новой они исчезли. Появилось положение о намерении защищать права и законные интересы российских граждан и соотечественников, проживающих за рубежом, на основе международного права и действующих двусторонних соглашений. Последствия пока еще не могут быть адекватно оценены, но нет сомнений, что они еще дадут о себе знать.

---

[289] Международное право / Под ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой. — М.: Международные отношения, 2000. С. 72.

Глава 8
ПОЛИТИЧЕСКИ НЕУДОБНЫЕ РЕЖИМЫ

Вмешательство Анголы в Республику Конго в 1997 г.

Краткое изложение прецедента

В августе 1997 г., после истечения срока полномочий президента Паскаля Лиссубы Верховный Суд Республики Конго принял решение в условиях возрастающей нестабильности отложить президентские выборы и продлить полномочия действовавшего президента на неопределенный срок. Это решение привело к возобновлению тлевшей гражданской войны между правительственными войсками и конголезскими оппозиционными движениями, что прервало процесс примирения, начавшийся после неспокойных 1990-х гг. и предшествовавшего им периода диктаторского правления. Раскол конголезского общества, одного из наиболее этнически однородных в Западной Африке, обусловливался борьбой за власть между различными политическими группировками. Вторжение вооруженных сил Анголы в октябре 1997 г., поддержавших бывшего президента страны генерала Дени Сассу-Нгессо, предопределило исход борьбы. Ангольские войска через северный эксклав Кабинда атаковали правительственную армию Республики Конго и вместе с подконтрольными Д. Сассу-Нгессо отрядами частной армии «Кобра» установили контроль над Браззавилем и Пуэнт-Нуар. 14 октября был захвачен президентский дворец, а законное правительство страны бежало за границу. Все это, однако, не сломило пропрезидентское движение, которое продолжало вести бои против частей вооруженных сил Анголы и Демократической Республики Конго, также вмешавшейся в конфликт, а также «Кобры» в пригородах Браззавиля и в районе, разделяющем столицу и экономический центр страны Пуэнт-Нуар. В декабре в южных пригородах столицы возобновились бои, в ходе которых погибли до полутора тысяч человек. Сопоставимый потенциал противоборствующих сил препятствовал полной и окончательной победе одной из сторон в гражданской войне. В этой ситуации ангольские войска контролировали рычаги влияния на ситуацию, обеспечивая устойчивость нового правительства, созданного ангольским протеже Д. Сассу-Нгессо.

Кризис суверенитета

Обострение гражданского противостояния в 1997 г. имело последствием традиционное для подобных ситуаций увеличение количества жертв внутри страны и беженцев — за ее пределами. При этом, за исключе-

нием властных амбиций политиков, в обществе отсутствовали глубинные предпосылки для гражданской войны. Можно сослаться на авторитетное мнение Специального представителя ООН в Республике Конго Мухаммеда Сануна, утверждавшего: «Вряд ли [здесь] существовали антагонизмы между сообществами, этническими группами или регионами. Насилие стало результатом конфликта между лидерами с их безграничными и безосновательными амбициями. Каждый из них был окружен фанатичными сторонниками, вооруженными до зубов, и все они вместе сделали народ [Республики] Конго заложником своих слепых амбиций»[290]. Обострение военно-политической ситуации в Республике Конго в 1997 г. было вызвано нарушением демократического процесса, состоявшего в переносе выборов и безальтернативном продлении полномочий действующего президента. Республика Конго наряду с такими странами, как Камерун, Того, Лесото, Кения пала жертвой слабости государственных институтов, разобщенности вооруженных сил и правоохранительных органов.

Позиция международного сообщества

Вторжение Анголы в Республику Конго не получило адекватной оценки со стороны международного сообщества. Совет Безопасности ООН в 1997 г. не принял ни одной резолюции, выражавшей его отношение к действиям Анголы, которая в то время находилась под наблюдением Миссии наблюдателей ООН в Анголе (МНООНА) для помощи в упрочении мира, демобилизации и реинтеграции бойцов Национального союза за полную независимость Анголы (УНИТА) в Ангольские вооруженные силы. Внимание международного сообщества было приковано к возможному возобновлению боевых действий со стороны УНИТА, тем более, что именно на середину года пришлось изменение формата миссии — с контролирующей на наблюдательную. Неясность ситуации усугублялась тем, что ангольское вторжение происходило на фоне дестабилизации всего региона и начала второй войны в Заире, где с весны продолжались бои между армиями диктатора Мобуту и лидера повстанцев Л.-Д. Кабилы (которого поддерживало официальное ангольское правительство). Отсутствие реакции ООН на действия Анголы в Республике Конго может объясняться нежеланием посредников мирного урегулирования — ООН, Португалии, России и США, ослаблять позиции ангольского правительства в непрекращающихся боевых столкновениях с УНИТА. Впрочем, одна осуждающая резолюция была принята подко-

[290] *Leonard E.* UN envoy says Congo leaders consumed by ambition, Reuters, United Nations, 27 September 1997.

митетом по Африке Комитета по международным делам Палаты представителей американского Конгресса 23 октября 1997 г.[291]

Обоснование интервенции

Участие ангольских вооруженных сил в гражданском конфликте в Республике Конго не слишком афишировалось. Лишь в октябре 1997 г. под давлением прессы правительство Анголы подтвердило присутствие своих войск на территории Республики Конго, но вскоре заявило о полном выводе всех частей. Ангола не давала официальных объяснений по поводу своего вмешательства в дела Республики Конго, но многие эксперты объясняли ангольскую интервенцию стремлением Луанды пресечь поддержку со стороны Республики Конго партизанских действий повстанцев в ангольском эксклаве Кабинда и наказать бывшего президента Паскаля Лиссубу за сотрудничество с лидером ангольского движения УНИТА Жонасом Савимби, противником правящего ангольского режима.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Военное вмешательство Анголы имело место в ситуации правового и властного вакуума — полномочия правительства истекли, а новые выборы не были назначены. Операция представляла собой вмешательство на стороне одной из противоборствующих сторон в условиях гражданского конфликта, и ее можно счесть попыткой смены политического режима. Де факто поддержка военного переворота, осуществленного Д. Сассу-Нгессо, позднее легитимизированного через выборы, помогла Анголе получить в сопредельном государстве более дружественное правительство. Интервенция Анголы в поддержку одной из воюющих группировок представляет собой нарушение международных принципов, прежде всего — принципа *pacta sunt servanda*. Среди особых условий возобновления соглашения о прекращении огня в Приложении 3 к Лусакскому протоколу 1994 г. между правительством Республики Ангола и УНИТА было возвращение всех наемников в Анголу. Принимая во внимание то обстоятельство, что ангольское правительство направило для поддержки движения Д. Сассу-Нгессо отряды ангольских вооруженных сил и сделало это неофициально, поставив их в положение наемников, факт нарушения Анголой связывающих обязательств по Лусакскому протоколу и других принципов международного права представляется неоспоримым (а этот

---

[291] H. RES. 273, Expressing the sense of the House of Representatives concerning the government of Angola's military intervention into the Republic of Congo, http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa48957.000/hfa48957_0f.htm

протокол является единственным документом, обязывающим Анголу, не ратифицировавшую ни Конвенцию Африканского Союза об уничтожении наемничества в Африке от 1977 г., ни Международную конвенцию о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников от 1989 г., отказаться от использования наемников).

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Вмешательство Анголы в Республику Конго осталось «незамеченным» международным сообществом: являясь по сути классической операцией по смене режима, оно так и не было должным образом проанализировано на заседаниях ООН и осталось безнаказанным. Ангола не была названа инициатором «вторжения иностранных сил» в заявлении Председателя Совета Безопасности ООН[292]. Последующее развитие событий показало, что ООН так и не подключилась к рассмотрению вопроса о своем участии в политическом урегулировании в Республике Конго.

Вторжение США, Великобритании и «коалиции решительных» в Ирак (2003 — 2011 гг.)

Краткое изложение прецедента

Операция « Иракская свобода», первоначально окрещенная «Шок и трепет», началась 20 марта 2003 г. и представляла собой интервенцию силами так называемой «коалиции решительных», в которую помимо США и Соединенного Королевства вошли Австралия, Испания, Польша и Дания. Сломив сопротивление 450-тысячной иракской армии, коалиционные войска численностью в начальной фазе наземной операции в 100 тысяч человек за 26 дней установили полный контроль над Ираком, продемонстрировав новую американскую военную стратегию, ориентированную на минимизацию потерь[293]. В отличие от Первой войны в Заливе авиаудары сопровождались одновременным продвижением наземных сил коалиции в Ирак с территории Кувейта. Разрушив централизованную систему командования и контроля, интервенты смогли парализовать принятие решений на более низких уровнях и предотвратить распад армии на независимые воюющие группировки. 9 апреля 2003 г. силы коалиции вошли в Багдад, потеряв убитыми 160 солдат. Военное вторжение положило начало ок-

---

[292] Заявление Председателя Совета Безопасности ООН, S/Prst/1997/47 от 6 октября 1997 г., http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/275/61/pdf/N9727561.pdf?OpenElement

[293] См.: *Boot M.* The New American Way of War // Foreign Affairs. July/August 2003. Vol. 82. No 4. P. 44.

купации Ирака, в ходе которой была осуществлена смена политического режима и демонтаж всех элементов системы государственного управления (включая партию «Баас», армию, Республиканскую гвардию). Однако после свержения С. Хусейна в стране вспыхнула партизанская война, сочетавшая в себе черты освободительного движения против интервентов и борьбы за власть между религиозными группами. После затяжного периода межрелигиозной вражды между шиитской и суннитской общинами Ирака, усугублявшейся активной деятельностью ячеек Аль-Каиды, в 2007—2008 гг. в Ираке наметились позитивные сдвиги, которыми США были обязаны своему военному контингенту (130 тысяч человек, 15 бригад), прикомандированию американских военных советников к иракским дивизиям и регулярному осуществлению полицейских операций.

Кризис суверенитета

Формальным основанием для интервенции США и их союзников послужило несоблюдение Ираком условий резолюции СБ ООН № 687 от 3 апреля 1991 г., которая в закрепление итогов операции «Буря в пустыне» по отражению агрессии Ирака против Кувейта накладывала на Ирак обязательство разоружиться, уничтожить все химическое и биологическое оружие и не предпринимать попыток приобрести или создать ядерное оружие. Обострение ситуации произошло в декабре 1998 г., когда Багдад отказал международным инспекторам в доступе в штаб-квартиру партии «Баас». США и Соединенное Королевство нанесли серию авиаударов (операция «Лис пустыни») по сомнительным с их точки зрения объектам, которые предположительно использовались для производства и хранения химического и биологического оружия.

В 2003 г. сопротивление ряда членов СБ ООН и возражения главы инспекторов ООН Ханса Бликса и главы МАГАТЭ Мохаммеда Эль Барадеи, ранее не нашедших в Ираке ни оружия массового поражения, ни ракет «Аль-Самуд II» (прежде добровольно уничтоженных), вынудили США и Соединенное Королевство подвести под операцию зыбкое основание в виде двух резолюций (678 и 687) СБ ООН, относящихся к первой войне в Ираке, и резолюцию 1441 СБ ООН от 8 ноября 2002 г., которая угрожала Ираку «серьезными последствиями за продолжающееся нарушение обязательств», но никак не применением силы[294]. В отсутствие достоверных доказательств нарушений международных договоренностей со стороны С. Хусейна обвинения властей США и Великобритании (выступление в ООН президента США Дж. Буша-мл. 12 сентября 2002 г. и

[294] S/Res/1441 от 8 ноября 2002 г., http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/200/63/pdf/N0320063.pdf?OpenElement

госсекретаря Колина Пауэлла 5 февраля 2003 г.) носили декларативный характер и использовались как предлог для проведения операции. Таким образом, операция «Свобода Ирака» стала первым после окончания «холодной войны» случаем внешнего вмешательства, которое имело все признаки операции по смене политического режима, и третьим прямым вмешательством в этот регион (операции «Буря в пустыне» и «Лис пустыни» 1991 и 1998 гг.). По целому ряду признаков баасистский режим С. Хусейна относился к числу авторитарных, однако в 2003 г. его возможности по нарушению прав граждан и меньшинств были серьезно ограничены существованием двух запретных для полетов иракской авиации зон, установленных США, Соединенным Королевством и Францией в 1991 г. — к северу от 36-й и к югу от 32-й параллели, инспекциями ООН и самыми длительными экономическими санкциями в истории. Очевидно, что легитимность режима С. Хусейна в 2003 г. не подтверждалась общепринятыми в мире инструментами: Ирак с момента провозглашения независимости не знал свободных выборов, иракская конституция утверждала политическую монополию партии власти «Баас», деятельность прочих политических партий находилась под запретом, оппозиция везде, кроме курдского анклава, оставалась крайне слабой. С. Хусейн совмещал высшие военные, политические и партийные посты (президента, председателя Совета революционного командования, генерального секретаря иракского отделения партии «Баас»); значительные прослойки населения были исключены из гражданской жизни страны по партийному, идеологическому, этническому признакам. Однако объективно режим С. Хусейна, досконально контролировавшийся инспекторами МАГАТЭ и ООН, лишенный значительной части нефтяных доходов, воспринимался наблюдателями как одна, но не единственная, из трех главных проблем Ближнего Востока[295].

Позиция международного сообщества

С 13 декабря 2002 по 28 марта 2003 г., когда СБ ООН принял резолюцию 1472, работа Совета Безопасности ООН над иракским досье была парализована угрозой применения права вето постоянными членами, имевшими диаметрально противоположные представления о средствах разоружения Ирака. Любые решения блокировались с использованием права вето: американо-британская операция в Ираке не могла быть ни осуждена, ни легализована. На локальном уровне вторжение в Ирак было признано агрессией (решение Совета Лиги арабских государств от 24 марта 2003 г.), но на глобальном уровне оно таковой никогда не считалось.

---

[295] См.: *Pollack K.* Securing the Gulf // Foreign Affairs. 2003. July/August. Vol. 82. No 4. P. 4.

Нельзя не согласиться с Э. Моравчиком, писавшим, что «война в Ираке спровоцировала самый мощный конфликт за целое поколение, рассорив американцев и европейцев друг с другом и между собой»[296]. Начало военных действий «коалиции решительных» вызвало волну акций протеста в Европе и Азии, где средний уровень поддержки операции, по данным Gallup International, колебался на уровне 11%[297].

Пренебрежение со стороны США многими ограничениями, которые накладывают на внешнюю политику многосторонние институты, придало антиамериканской коалиции Франции, Германии, России и других стран, не согласных с действиями США, легитимность в осуждающих оценках американских действий. Хотя это обстоятельство не повлияло на ход операции, оно нанесло заметный урон репутации США как одному из гарантов послевоенной институциональной структуры.

Однако антиамериканская коалиция в странах ЕС носила скорее символический и, если угодно, идеологический характер и не ставила задачи сформировать постоянно функционирующий противовес американской силе. Общность ценностей, фундаментальных оснований внутренней и внешней политики объясняет крайне мягкую практическую реакцию антиамериканской коалиции — политика США не вызвала ни инициатив по публичному осуждению США, ни введения санкций против них.

Обоснование интервенции

Руководство США объясняло вторжение в Ирак недоверием к выводам международных экспертов МАГАТЭ и ООН об отсутствии в стране оружия массового поражения и опасениями того, что Ирак возобновит программы по его производству. Накануне вторжения администрация президента Буша-мл. охарактеризовала режим санкций как бесполезный (правда, в течение 13 лет США оставались сторонником их сохранения, а в 2002 г. именно по их инициативе СБ ООН ввел так называемые «умные санкции», снимавшие ограничения на импорт гражданских товаров, но устанавливавшие жесткий контроль над ввозом продукции военного и двойного назначения). Многие американские эксперты недоумевали, почему же в первые два года пребывания у власти администрация Буша-мл. методически и эффективно выстраивала международный механизм сдерживания Ирака, которым она затем пожертвовала ради военной операции[298].

---

[296] См.: *Moravcsik A.* Striking a New Transatlantic Bargain // Foreign Affairs. July/August 2003. Vol. 82. No 4. P. 74.

[297] Службы Гэллапа, http://www.gallup-international.com/download/GIA%20press%20release%20Iraq%20Survey%202003.pdf

[298] *Lopez G., Cortright D.* Containing Iraq: Sanctions Worked // Foreign Affairs. July/August 2003. Vol. 82. No 4. P. 100.

Показательно, что американский представитель при ООН Дж. Негропонте отметил во время принятия резолюции 1441 СБ ООН, что в случае бездействия СБ ООН при очередном нарушении со стороны Ирака, «резолюция не запрещает тому или иному государству предпринять действия в порядке самообороны в целях устранения угрозы, исходящей от Ирака, или во имя обеспечения выполнения соответствующих резолюций ООН и защиты мира и безопасности во всем мире»[299]. Это заявление свидетельствует об отсутствии правовой позиции и о желании американского руководства прозондировать почву на предмет поиска наиболее удобного, приемлемого обоснования вторжения. Так Дж. Негропонте задействует два отличающихся по инструментарию и уровню легитимности типа аргументации — самовольно приписываемый себе мандат по понуждению к исполнению решений СБ ООН и защиту от свершившейся, а не потенциальной агрессии.

Учитывая, что большинство государств не обусловливают признание другого государства полноправным участником международных отношений типом его политического режима, «коалиция решительных» в конечном итоге прибегла к более понятному и привычному аргументу, сославшись на «угрозу международной безопасности», исходившую от недоказанной разработки оружия массового поражения иракскими властями.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Наиболее широко использовавшийся аргумент против операции в Ираке касался незаконности ее проведения в обход Устава ООН и принципов международного права, требовавших выраженного, а не «подразумеваемого» разрешения СБ ООН на применение силы. По мнению Германии, которая на заседании СБ ООН 19 марта 2003 г. заявила, что «смена режима военными средствами не предусматривается Уставом Организации Объединенных наций»[300], и близкому к нему мнению России, действия США нарушали суверенитет Ирака, гарантированный Декларацией о недопустимости вмешательства во внутренние дела государства и защите их независимости и суверенитета от 21 декабря 1966 г.

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Специалисты по международному праву и международным отношениям в основном сходятся в оценке операции в Ираке как переломного

---

[299] 4644-е заседание СБ ООН. S/PV/4644, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N02/681/01/PDF/N0268101.pdf?OpenElement

[300] 4721-е заседание СБ ООН, предварительный отчет, S/PV.4721, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N03/286/06/pdf/N0328606.pdf?OpenElement

события в современных международных отношениях (обращение Генерального Секретаря ООН К. Аннана к ГА ООН 23 сентября 2003 г.), подорвавшего уверенность многих государств в способности ООН поддерживать основанный на международном праве порядок[301].

Помимо изменений в политических настроениях в мире операция «Свобода Ирака» очертила новый круг проблем, касающихся суверенитета и, как следствие, влияющих на международные отношения.

Во-первых, она разрушила хрупкий консенсус о допустимости и эффективности однополярного мира во главе с Соединенными Штатами Америки. Стало очевидно, что США придерживаются строго самостоятельной позиции во внешней политике, что выражается, по словам Дж. Линдли-Френч, в стремлении «экспортировать свою внутреннюю политику вместо того чтобы вырабатывать классическую внешнюю политику»[302]. Операция в Ираке девальвировала суверенитет государства, который оказывается беззащитным перед карательными действиями единственной сверхдержавы даже при условии соблюдения, пусть и небезоговорочного, норм международного права. Обеспокоенность малых стран, а также государств с небезупречной в области соблюдения прав человека репутацией, усилилась после 2003 г.; она точно передается выступлением представителя Йемена на обсуждении проекта резолюции СБ ООН еще в 1991 г.: «Нам говорили, что один из столпов нового миропорядка — это уважение к закону и его соблюдение. Это давало нам надежду. Однако то, что мы видим сейчас — это постепенный отход от соблюдения правовых норм и, в ряде случаев, попытки подчинить международное право политическим целям и задачам. Мы не видим последовательного применения правовых норм, и если мы не будем бдительны, это может привести к изменению тех правил, которые обеспечивали глобальную стабильность в течение последних четырех десятилетий»[303].

Оборотной стороной унилатералистской внешней политики США стало ухудшение положения в сфере международной безопасности. Провал американцев в построении светского демократического стабильного государства в Ираке дал сигнал исламистам по всему миру к активизации

---

[301] См.: *Sands P.* Lawless World. America and the Making and Breaking of Global Rules. — London: Allen Lane & Penguine Books, 2005. P. 202.

[302] *Lindley-French J.* Terms of Engagement: The Paradox of American Power and the Transatlantic Dilemma Post-11 September, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2002 [Chaillot Papers no.52] (цит. по: Buzan, Barry. The United States and the Great Powers. World Politics in the Twenty-First Century, Cambridge: Polity Press, 2004. P. 164).

[303] 2982-е заседание СБ ООН, предварительный отчет, S/PV.2982 (1991) 30-1 (discussing SC Res 688 (1991), http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N91/605/13/img/N9160513.pdf?OpenElement

джихада против допустившего слабость Запада. «Иракской ловушкой», в которой оказались США, не добившиеся значимых военных и политических успехов, воспользовались «Аль-Каида» и исламистские группировки, нарастившие свое присутствие и моральный авторитет как в регионах, где исламский фундаментализм пока «закапсулирован», если так можно сказать, то есть не несет прямой угрозы Западу, но повышает общемировой уровень нестабильности — в Таиланде, на Филиппинах, Сомали, Бангладеш, — так и в «чувствительных точках» вроде Нигерии, Северного Кавказа и, конечно, Европы[304]. Однако главным источником исламистской угрозы в последние годы стала «триада» Ирак-Афганистан-Пакистан. С приходом в Белый дом президента Б. Обамы эти угрозы получили адекватное осмысление и были поставлены во главу политических приоритетов США. В марте 2009 г. Б. Обама объявил о новой стратегии для Афганистана и Пакистана, которая впервые получила четкую выполнимую цель — «подорвать, разрушить и уничтожить «Аль-Каиду» в Пакистане и Афганистане и предотвратить ее появление в любом другом государстве в будущем»[305].

Развитие международных отношений после 2003 г. показывает, что доминирование США подрывает безопасность страны, если оно не опирается на легитимный международный порядок. Однако противостоящей Америке коалиции пока так и не появилось. Как отмечает Барри Бьюзан, «самым очевидным объяснением этого обстоятельства является глубоко укорененная институциональная роль Соединенных Штатов во многих аспектах глобальной системы и ее универсалистские идеологические «активы». Несмотря на острое чувство собственной исключительности, Соединенные Штаты также убеждены, что являются носителем объединяющей, универсалистской идентичности, которая после краха коммунизма дает им мощное средство для доминирования [в определении] путей развития человечества»[306].

Таким образом, усиление международной напряженности, вызванное войной в Ираке, породило атмосферу взаимного недоверия не только между Западом и другими регионами, но и внутри западного мира, а также бросило тень на способность системы международных отношений поддерживать мир и порядок и гарантировать справедливость при соблюдении норм международного права.

---

[304] См.: *Scheuer M.* Marching Towards Hell. America and Islam after Iraq. — N-Y: Free Press, 2008. P. 157, 165, 166.

[305] *Obama B.* A New Strategy for Afghanistan and Pakistan (Speech of March 27, 2009), http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan

[306] *Buzan B.* The United States and the Great Powers. P. 87.

Во-вторых, сам факт проведения операции в Ираке серьезно подорвал репутацию Совета Безопасности, который не смог противостоять односторонним действиям США. По мнению американских исследователей Т. Вайсса, Д. Форсайта и Р. Коата, «…история взаимоотношений Ирака и ООН в 2003 г. не порождает оптимизма относительно будущей роли ООН в мировой политике. События указали (и то же самое продемонстрировала история с Косово в 1999 г.) на фундаментальный факт, не изменившийся с 1945 г., а именно: только консенсус между всеми членами Совета Безопасности может позволить этому органу эффективно функционировать хотя бы в политической, не говоря уже о военной, плоскости»[307]. Дипломатическое противостояние в ООН раскололо международное сообщество на тех, кто (как Германия) считали, что «Совет Безопасности не потерпел неудачу», поскольку «он не несет ответственности за то, что происходит за пределами Организации Объединенных Наций»[308], и тех, кто уверился в том, что ни одна международная организация не может запретить государству бороться так, как оно считает нужным, с угрозами национальной безопасности, которые оно считает неминуемыми[309]. Дипломатический конфликт обострил отношения между адептами национального суверенитета и сторонниками международного права, а в более широком смысле открыл дискуссию об издержках однополюсного мира и перспективах многополюсного. На уровне ООН этот конфликт мнений дал импульс к началу дискуссии о будущем ООН, в частности — о возможности подчинить использование силы закону и реформировать Совет Безопасности ООН так, чтобы он стал *достаточно* легитимным для того, чтобы сдержать унилатералистские устремления единственной сверхдержавы.

В-третьих, после операции в Ираке международное сообщество столкнулось с проблемой, прежде имевшей сугубо второстепенное звучание, — проблемой реализации суверенитета народом, пережившим или переживающим иностранную оккупацию, проблемой политической самоорганизации в постконфликтный период. В научной литературе процесс был назван «нациестроительством» (nation-building). Трудности послевоенного обустройства Ирака, достигшие пика в 2006-2007 гг.,

---

[307] *Weiss T., Forsythe D.F., Coate R.A.* The United Nations and Changing World Politics, 4th ed. Boulder (Co). — Oxford: Westview Press, 2004. P. 96.

[308] 4721-е заседание СБ ООН, предварительный отчет, S/PV.4721. P. 5, http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N03/286/06/pdf/N0328606.pdf?OpenElement

[309] См.: National Security Strategy of the United States of America, September 2002. — Washington (DC): Government Printing Office, 2002.

когда жертвами этнорелигиозного противостояния становились по 700 и более гражданских лиц в месяц, а потери среди американских военных и иракских сил безопасности достигали 70 и 200 человек, показали ограниченность возможностей оккупирующей державы «экспортировать свою внутреннюю политику» и сделали необходимым создание внятной стратегии нациестроительства. До тех пор пока международное сообщество действовало в рамках международного права и строго ограничивалось достижением тех задач, которые входили в его компетенцию, необходимости в создании стройной политической концепции нациестроительства не возникало. Все проблемы могли быть урегулированы при помощи операций по поддержанию мира (peacekeeping), по установлению мира (peacemaking), по принуждению к миру (peace enforcement) или миростроительству (peace building).

Однако реализация политических интервенций поставила перед оккупирующими странами задачу нациестроительства. При этом, как уже отмечалось в первой части книги, право оккупации обязывало оккупирующие державы ставить во главу угла интересы «свергнутого правительства» как «держателя» суверенитета и единственно законного представителя народа. Из этого следует, что правительство С. Хусейна по умолчанию сохраняло свой суверенитет, а оккупирующие державы становилась «временным доверителем», уполномоченным на краткосрочное вмешательство в узкий круг государственных дел. Но оккупация Ирака предпринималась не для того, чтобы, следуя прежним правилам, соблюдать интересы «свергнутого» правительства, уважать принятые до оккупации законы и воздерживаться от вмешательства в общественную жизнь страны. В этих условиях непреодолимым препятствием для США стало не сопротивление иракской армии и не протесты международного сообщества, а процесс создания новых связей и институтов на месте прежних, сознательно разрушенных оккупантами, т.е. то самое «построение нации». Модернизированная под воздействием негативного опыта гражданского противостояния 2004—2007 гг. американская стратегия в Ираке отражает необходимость в более глубокой вовлеченности оккупационных войск во внутренние дела страны. Новая американская стратегия включила в себя все те элементы, которые предлагал еще в 2004 г. старший советник Коалиционной временной администрации Л. Даймонд, — политическую реконструкцию функционирующего государства, экономическую реконструкцию, включая восстановление инфраструктуры и деловой среды, социальную реконструкцию через воссоздание гражданского общества, ограничивающе-

го власть государства, и обеспечение общей безопасности[310]. Важным элементом обеспечения безопасности стала помощь органам власти на уровне провинций через команды по реконструкции провинций, поддерживающие местные инициативы и осуществляющие микрокредитование. Американская администрация участвовала и в решении других проблем — возвращения беженцев и перемещенных лиц, нахождения приемлемого для всех варианта распределения доходов от продажи нефти, интеграции бывших военных в новые силовые структуры[311]. Сложности, с которыми столкнулось международное сообщество и коалиционные силы в Ираке, дали импульс к созданию особых структур в рамках ООН, предназначенных для помощи государствам в период постконфликтного урегулирования. В декабре 2004 г. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, созданная для выработки авторитетного мнения относительно перспектив решения проблем коллективной безопасности после войны в Ираке, в докладе Генеральному секретарю ООН «Более безопасный мир: наша общая ответственность» рекомендовала внимательно отнестись к проблемам постконфликтного «миростроительства». Разработчики доклада предложили создать для этих целей фонд в объеме 250 млн долл. США (что ничтожно мало, особенно если учесть, что только в 2005 г. США потратили на эти нужды 150 млрд долл.), который мог бы использоваться для покрытия регулярных расходов новообразованных правительств и для финансирования первоочередных программ реабилитации и реинтеграции жертв конфликтов. В свете тщетности американских усилий по установлению политической стабильности и нормализации экономической жизни в Афганистане и Ираке эти рекомендации виделись весьма своевременными[312]. Результатом работы Генерального секретаря и «совета мудрецов» стало создание в декабре 2005 г. по итогам Всемирного саммита Комиссии по миростроительству и сопутствующих органов — Фонда по миростроительству и Управления по поддержке миростроительства. Сегодня в повестку дня Комиссии включены вопросы о ситуации в Либерии, Сьерра-Леоне, Гвинее-Биссау, Бурунди, Гвинее и ЦАР, которые добровольно или по инициативе СБ ООН проявили заинтересованность в помощи в осуществлении миростроительных приоритетов.

---

[310] См.: *Diamond L.* What Went Wrong in Iraq // Foreign Affairs. September/October 2004. Vol. 83, No 5. P. 37.

[311] См.: *Biddle S., O'Hanlon M., Pollack K.* How to Leave a Stable Iraq. Building on Progress // Foreign Affairs. September/October 2008. Vol. 87. No 5. P. 51—53.

[312] См.: *Кузнецова Е.* ООН перед угрозой краха. И в поиске превентивных реформ // Политический класс. 2005. № 4. С. 57—63.

Боевые действия Израиля в Ливане в 2006 г.

Краткое изложение прецедента

Летом 2006 г. в ответ на вторжение боевиков из шиитского политического и военного движения «Хезболла» на территорию Израиля, в результате которого два солдата израильской армии были взяты в плен, а три — убиты, а также регулярные обстрелы городов вдоль северной границы, Израиль ввел свои войска на территорию южного Ливана. Целью ввода войск было разрушение инфраструктуры «Хезболла», расположившего там свои базы еще во второй половине 1980-х гг. Операция Израиля продолжалась 34 дня, в течение которых его армия вела тяжелые уличные бои в шиитских городах южного Ливана, а также наносила авиаудары по объектам военной инфраструктуры движения «Хезболла», включая ракетные установки, бункеры, жилища лидеров движения и места их пребывания, а затем, после заблаговременного уведомления, более похожего на ультиматум, и по гражданским объектам на всей территории страны. Бомбардировкам подвергся аэропорт Бейрута; пострадали мосты, дороги, электростанции, водозаборные и очистные сооружения, два госпиталя; наконец, была установлена морская и воздушная блокада Ливана. По данным организации «Международная амнистия», в ходе операции погибли 1183 человека, около миллиона покинули свои дома, более 30 тысяч коммерческих и жилых построек были полностью или частично разрушены[313]. Операция завершилась в августе, когда Израиль и «Хезболла» согласились на прекращение огня в соответствии с резолюцией 1701 СБ ООН[314], и Израиль начал вывод войск.

Кризис суверенитета

Главная политическая проблема Ливана состоит, говоря словами американского политолога П. Ханны, в том, что «по сути дела Ливан никто не контролирует, причем сами ливанцы меньше всех»[315]. Для ближневосточных автократий с выраженной этнической или религиозной идентичностью ливанская консоциативная демократия всегда представляла легкую добычу и удобный объект для манипулирования. Гражданская война, вспыхнувшая в Ливане в 1975 г., вовлекла страну в большую арабо-израильскую игру на Ближнем Востоке, в ходе которой часть ее территории была десу-

---

[313] Amnesty International, «Israel/Lebanon: Deliberate Destruction», http://www.amnesty.org/en/library/info/MDE18/007/2006

[314] S/Res 1701 (2006), http://www.un.org/russian/documen/scresol/res2006/res1701.htm

[315] *Параг Х.* Второй мир: империи и влияние в новом мировом порядке. — М.: Европа, 2010. С. 285.

веренизирована и превращена в своеобразную «арену» для дипломатических — между региональными блоками (Саудовская Аравия и Египет против Сирии и Ирана), и военных — между Израилем и Организацией освобождения Палестины (ООП), а затем движением «Хезболла», сражений.

Более чем полувековой период отсутствия центральной власти в южном Ливане превратил регион в зону повышенной конфликтогенности, своеобразную «пороховую бочку» для Ближнего Востока. Корни операции по ограничению суверенитета Ливана уходят в 2000 г., когда Израиль после 18 лет фактической оккупации региона отступил к международным границам в расчете «умиротворить» боевиков движения «Хезболла», использовавших районы компактного проживания ливанцев-шиитов как удобный «задний двор» для обстрела Израиля.

Однако не только южные районы Ливана не контролировались центральным правительством и армией, распавшейся на этнические фракции в 1984 г.; суверенитет Ливана с 1976 г. был ограничен Сирией. Если абстрагироваться от эмоциально окрашенной осуждающе-негативной оценки вмешательства Сирии, станет очевидным стабилизирующее влияние этого присутствия на ливанскую внутреннюю и внешнюю политику: получив в 1976 г. от региональных организаций Ближнего Востока своего рода мандат на утверждение законности и порядка, Дамаск поддержал отказ Ливана от продления Каирского соглашения о размещении вооруженных сил Организации освобождения Палестины на своей территории, устранив причину конфликтов с Израилем, реформировал и консолидировал армию, введя строгий запрет на организацию частей по этническому принципу, и поддержал стабильность ливанской политической системы, основанной на конфессиональном принципе государственного управления (распределении власти между христианским и мусульманским сообществами) через спонсорство Таифского соглашения[316]. Спровоцированная убийством бывшего премьер-министра Р.Харири «кедровая революция», поддержанная администрацией Дж. Буша-мл., привела к выводу сирийских военных с территории Ливана, в результате чего движение «Хезболла» — единственная военизированная группировка, не разоружившаяся по Таифскому соглашению, существенно укрепила свои позиции.

Таким образом, Ливан на момент начала операции по ограничению суверенитета представлял собой имманентно слабое (weak) государство, институты которого не располагали возможностью или достаточными полномочиями согласно межконфессиональному разделению влас-

---

[316] *Barak O.* Lebanon: Failure, Collapse, and Resuscitation / R. Rotberg (ed.) // State Failure and State Weakness in a Time of Terror. — Cambridge (Ma.): World Peace Foundation, 2003. P. 320, 321.

ти для того, чтобы обеспечить соблюдение законов на всей территории и гарантировать целостность международных границ.

Позиция международного сообщества

В первой фазе кризиса действия Израиля вызывали если не поддержку, то по крайней мере понимание со стороны тех стран Ближнего Востока, которые считают своим главным врагом шиитский Иран и рассматривают «Хезболла» как рупор персидских интересов на полуострове — Саудовской Аравии, Иордании, Египта. Но когда Израиль начал наносить военные удары по гражданским объектам на всей территории Ливана, понимание сменилось возмущением, переходящим в негодование. Великобритания, Германия, Канада и Австралия признали за Израилем право на самооборону, а США наложили вето на резолюцию Совета Безопасности, осуждающую действия Израиля в Ливане, и на месяц заблокировали заключение перемирия, чтобы дать израильтянам возможность нанести сокрушительный удар по движению «Хезболла». Внутри США благодаря граничащей с ультраортодоксальностью поддержке Израиля обеими ведущими партиями Палата представителей Конгресса 410 голосами против 8 приняла резолюцию, жестко осуждающую «Хезболла» и поддерживающую действия Израиля в Ливане.

Обоснование интервенции

Американские геополитики Дж. Миршаймер и С. Уолт убеждены, что стратегия Израиля заключалась в том, чтобы наказать Ливан за ту свободу действий, которую он предоставил «Хезболла» в южных районах страны: «израильская стратегия открыто и осознанно предполагала наказание ливанского гражданского населения»[317]. Однако, как признают сами авторы, эта линия поведения в истории многократно доказывала свою контрпродуктивность, способствуя сплочению населения вокруг правительства-«изгоя», а не его свержению[318]. Помимо возмездия в долгосрочной перспективе интересы Израиля были направлены на стабилизацию южного Ливана и, как следствие, устранение угроз своей национальной безопасности. Операция по ограничению суверенитета Ливана ставила целью, с одной стороны, максимально разрушить инфраструктуру «Хезболла», а с другой — поставить центральное правительство в Бейруте перед перспективой полномасштабной войны в случае, если оно не восстановит полный контроль над южными районами

---

[317] *Mearsheimer J., Walt S.M.* The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy. — N-Y: Farrar, Straus and Giroux, 2007. P. 319, 320.

[318] Ibid., p. 314.

путем разоружения движения и возвращения к патрулированию границы ливанскими вооруженными силами. Подтверждением этой завуалированной цели служат слова начальника Генерального штаба израильской армии Дана Халуца, заявившего перед началом конфликта, что он намерен «вернуть стрелки часов в Ливане на двадцать лет назад»[319]. Таким образом, можно предположить, что помимо понятной и если не легитимной, по крайней мере допустимой международным сообществом контртеррористической операции действия Израиля преследовали целью через временное ограничение суверенитета (захват территории, блокаду) принудить Ливан восстановить суверенитет центрального правительства над южным Ливаном посредством разоружения движения «Хезболла».

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Учитывая, что территория проведения операции формально находилась в Ливане, в данном случае под сомнение был поставлены сразу несколько принципов международного права, в том числе — невмешательство во внутренние дела государства, территориальная целостность государства. Как отмечают эксперты, операция Израиля в Ливане по ряду признаком напоминала карательную операцию или операцию возмездия, преследовавшую своей целью через демонстрацию силы удержать противника от агрессивных действий. Однако главным невоенным итогом этой операции стало ослабление и дальнейшая утрата легитимности уязвимым и недостаточно стабильным правительством Ливана.

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Главные последствия израильской операции в Ливане в 2006 г. лежат в плоскости урегулирования клубка межэтнических, межконфессиональных и межстрановых противоречий на «Большом Ближнем Востоке». С точки зрения последствий для восприятия концепции суверенитета операция Израиля в Ливане, post factum признанная еврейским государством «международным конфликтом» с Ливаном (на том основании, что движение «Хезболла» имеет представительство в парламенте и потому его нападение на Израиль следует рассматривать не как террористический акт, а как нападение со стороны ливанского государства) стала очередной иллюстрацией к сделанному ранее выводу об опасности десуверенизации отдельных регионов. Случай Ливана показал, что в этнически нестабильных регионах ограничение полномочий централь-

---

[319] *McGreal C.* Capture of Soldiers Was ‘Act of War’, Says Israel // Guardian. 2006, July 13.

ного правительства приводит к тому, что политический и правовой вакуум заполняется незаконными вооруженными группами или террористическими организациями. После изгнания ООП южный Ливан стал центром формирования и усиления нового террористического движения, поддерживаемого и спонсируемого Ираном — «Хезболла». Это движение возникло как шиитская армия сопротивления израильской оккупации южного Ливана и за короткое время захватило лидерство в политике и в области социального обеспечения, включая создание публичной инфраструктуры и выплату пособий семьям погибших боевиков. Как пишет эксперт Института Ближнего Востока РАН В. Юрченко, «после ухода Израиля приграничная полоса была занята отрядами “Хезболла”, которое фактически установило свой полный контроль над бывшей “зоной безопасности” и целым рядом других районов ливанского юга, создав здесь своего рода “государство в государстве”»[320]. Следует признать, что до тех пор, пока «Хезболла» не будет изолирована от внешнего влияния и своеобразной легитимной «подпитки» в виде участия в выборах, оно продолжит оказывать разрушительное влияние на ситуацию в регионе. Поскольку этого никто не готов допустить, придется, видимо, укреплять ливанскую демократию через усиление государственных институтов и оказание экономической помощи. Страны НАТО скорее всего примут меры по полной реорганизации ливанской армии с целью превращения ее в надежный инструмент в руках прозападно ориентированного правительства. В Пентагоне уже заявили о готовности оказать Ливану содействие в обучении и снаряжении армии. При этом, как видится, упор будет сделан на оснащение и подготовку вооруженных сил для контртеррористических и противоповстанческих действий.

Существует мнение, что жизнеспособной альтернативой может стать международное присутствие в зоне конфликта. Эксперты Стокгольмского международного института исследования проблем мира считают, что ливанский конфликт доказал: прогресс не может быть достигнут «без устранения дестабилизирующего влияния региональных сил и беспристрастного и конструктивного международного вмешательства»[321]. Но в предшествующие конфликту годы переговоры о размещении миротворческих контингентов на юге Ливана неизменно оканчивались провалом. Ограниченность политических возможностей ООН, усугубляемая

---

[320] См.: *Юрченко В.П.* Некоторые предварительные оценки военных действий в Ливане // http://www.iimes.ru/rus/stat/2006/22-08-06a.htm

[321] *Линдберг С., Мелвин Н.Дж.* Крупные вооруженные конфликты // Ежегодник СИПРИ. 2007. Вооружения, разоружение и международная безопасность. — М.: ИМЭМО РАН, 2007. С. 84.

отсутствием собственных инструментов принуждения в виде независимых воинских контингентов, затрудняет любое реальное урегулирование. Объективно международное сообщество не способно добиться согласия всех сторон конфликта на введение миротворческого контингента, поскольку разоружение отрядов «Хезболла» и восстановление контроля ливанской армии над югом страны противоречат интересам самого движения. Выходом из тупика могло бы стать принудительное размещение миротворческих контингентов в южном Ливане, но и оно в сложившихся условиях может натолкнуться на упорное и ожесточенное сопротивление боевиков, хорошо вооруженных, владеющих разными методами ведения войны и мотивированных на длительную и беспощадную борьбу.

Операция НАТО в Ливии

Краткое изложение прецедента

Волна гражданского протеста против экономического и политического курса властей в странах Северной Африки в начале 2011 г., более известная как «арабская весна», не обошла стороной и Ливийскую Арабскую Джамахирию. Уже в феврале 2011 г. в восточных районах Ливии начались волнения, которые стремительно переросли в вооруженное восстание, а затем в полномасштабную гражданскую войну. Правительственным войскам и лояльным им группам противостояли повстанческие отряды, состоявшие преимущественно из племен восточной Ливии, отстраненных от участия в политической жизни страны, ограниченные в экономических и многих иных правах. К концу февраля 2011 г. контроль над восточной частью страны перешел к повстанцам. Однако за приблизительным равенством сил военный конфликт в Ливии принял формат «качелей», когда инициатива и успехи попеременно сопутствовали одной из сторон. Ни правительственные войска, ни повстанцы не обладали достаточными для победы возможностями и ресурсами. Противостояние вполне могло затянуться на долгие годы и превратить Ливию в очаг постоянной нестабильности для всего региона Северной Африки.

К середине марта, когда правительственные войска перешли в наступление и отбили прежде захваченные повстанцами районы, воздушные силы трех стран — Франции, США и Великобритании, начали наносить авиаудары по военным объектам в западной части страны в рамках операции «Рассвет одиссеи». Авиаудары по позициям правительственных войск были предприняты в целях имплементации резолюции Совета Безопасности ООН 1973 от 17 марта 2011 гг., которая устанавливала «зону, запрет-

ную для полетов»[322]. Параллельно командование НАТО обеспечивало морскую блокаду побережья Ливии во исполнение резолюции СБ ООН 1970 от 26 февраля 2011 г.[323] Спустя неделю после начала авиаударов воздушная операция была передана под командование НАТО. Она продлилась до конца октября 2011 г. Поддержка с воздуха, оказанная повстанцам, объединившимся в Переходный национальный совет, стала решающим фактором успеха сил восстания, которые к концу августа 2011 г. захватили столицу, а к октябрю того же года установили контроль над всей территорией страны.

Кризис суверенитета

С момента государственного переворота в 1969 г. Ливия представляла собой авторитарный режим, выстроенный вокруг культа личности вождя революции полковника Муаммара Каддафи и эклектичной идеологии «власти народных масс», сочетавшей элементы этно-религиозного национализма и идеи панарабизма с методами плановой экономики и военной диктатуры. Устойчивость режима обеспечивалась щедрой социальной политикой, перераспределявшей ресурсную ренту, а также опорой на репрессивный аппарат. В то же время в отличие от соседних стран в Ливии ни армия, ни политические партии так и не превратились в сильные централизованные, подлинно национальные институты. Ливийское общество за более чем четыре десятилетия правления полковника Каддафи так и не преодолело родоплеменные различия и не сформировало национальную элиту взамен родоплеменной. Сегрегация населения, отсутствие возможностей вертикальной мобильности для активной части населения, в особенности из восточной части страны, непрекращавшийся гнет политических репрессий, невозможность проявить частную инициативу создали предпосылки для массового недовольства режимом, которое выплеснулось наружу в результате цепной реакции с началом «арабской весны».

Репутация Ливии в отношении прав и свобод человека на протяжении всего периода правления М. Каддафи оставляла желать лучшего. Курс на перестройку страны в соответствии с принципами революции реализовывался через запрет на проявление любой политической активности (партийной деятельности, забастовок и демонстраций), вооружение населения, борьбу с диссиденством (так, гражданская война в Ливии началась с демонстрации родственников заключенных, погибших в ходе массового убийства в тюрьме «Абу Салим» в 1996 г.).

---

[322] Резолюция СБ ООН № 1973 (2011), S/RES/1973 (2011), http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/41/PDF/N1126841.pdf?OpenElement

[323] Резолюция СБ ООН № 1970, S/RES/1970 (2011), http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/60/PDF/N1124560.pdf?OpenElement

Неудивительно, что жестокость и насилие сопровождали действия правительственных сил и при подавлении вспыхнувшего протеста в 2011 г. Всего за один первый месяц противостояния появились многочисленные свидетельства военных преступлений и других нарушений прав человека со стороны лояльных М. Каддафи сил. Стали достоянием общественности случаи добивания раненых в госпиталях, использование наемников для бомбардировок восставших городов, расстрелы курсантов военных училищ, отказавшихся стрелять в мирные демонстрации. Впрочем, в российской прессе озвучивались сомнения в достоверности этой информации. Очевидно, что в ходе военного противостояния преступления совершались с обеих сторон. Это не отрицают ни члены международной Комиссии для проведения расследования нарушений прав человека в Ливии[324], ни свидетели, находившиеся на в зоне боевых действий[325]. Однако судить о характере операции по подавлению мятежа можно по косвенным признакам: так, уже через десять дней после начала конфликта власти Туниса сообщили о 22 тысячах ливийских беженцев, пересекших границу; за семь месяцев конфликта, согласно данным Международной организации по миграции, в Египет, Алжир, Чад, Судан, Нигер, Италию и Мальту бежало 706 тысяч ливийцев[326], а количество временно перемещенных лиц достигло 550 тысяч[327]. Нарушения прав человека неоднократно фиксировались представителями Совета ООН по правам человека. Налицо были факты нарушения властями Ливии целого ряда обязательств, вытекающих из Международной конвенции о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников 1989 г., Конвенции против пыток 1984 г., Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 г., Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Гаагских конвенций и деклараций.

Позиция международного сообщества

Реакция международного сообщества на события в Ливии оказалась весьма оперативной. Лига арабских государств (ЛАГ) через неделю после начала противостояния приостановила участие представителей Ливии в

---

[324] Доклад независимой международной Комиссии ООН по расследованию событий в Ливии, http://www.un.org/russian/news/story.asp?newsID=17094#.UhyqWWQz8pI

[325] Интервью военного корреспондента газеты «Известия» Орхана Джемаля 13 сентября 2011 г., http://www.nakanune.ru/articles/15771/

[326] Humanitarian Emergency Crisis on the Libyan Crisis. 28 February 2011 — 27 September 2011 Seven-month Report on IOM's Response, http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/media/docs/reports/MENA-Seven-Month-Report.pdf

[327] Данные Агентства ООН по делам беженцев, http://www.unhcr.org/pages/49e485f36.html

своих заседаниях до выяснения ситуации. Нарушения прав человека, внесудебные казни, подстрекательство к насилию и другие преступления в Ливии получили столь широкий резонанс, что уже 26 февраля 2011 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1970, которая постановила — помимо введения оружейного эмбарго, замораживания счетов и запрета на поездки для лиц, связанных с режимом, — передать вопрос о ситуации в стране на рассмотрение Прокурора Международного уголовного суда.

1 марта 2011 г. Генеральная Ассамблея ООН приостановила права Ливийской Арабской Джамахирии, связанные с членством в Совете ООН по правам человека.

В начале марта 2011 г. Лига арабских государств поддержала идею зоны, запретной для полетов, над территорией Ливии и обратилась в Совет Безопасности ООН с официальной просьбой о ее введении. 17 марта 2011 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1973, устанавливающую такую зону над территорией Ливии зону. Этот документ санкционировал «любые необходимые меры для принуждения к соблюдению запрета на полеты» и «любые меры за исключением наземной операции для защиты гражданского населения Ливии». Обращает на себя внимание тот факт, что такого солидного правового основания не было ни у операции «Обеспечить спокойствие» 1991 г., когда США, Франция и Великобритания авиаударами принуждали Ирак свернуть любую деятельность к северу от 36-й параллели в целях защиты курдского меньшинства, ни у карательных рейдов турецкой армии против курдских террористов на территории того же Ирака, ни у операции «Безграничный охват» 1998 г., в ходе которой США разбомбили фармацевтический завод в Судане и базу в Афганистане. В первом случае коалиция перед угрозой вето в Совбезе ООН прикрывалась резолюцией СБ ООН 678, которая не имела никакого отношения к ситуации и касалась агрессии Ирака против Кувейта. Турция и США в соответствующих случаях апеллировали к праву на самооборону.

История принятия резолюции 1973 удивительна и крайне нетипична для Совета Безопасности ООН. Решающую роль в ее появлении сыграла, как это ни странно, не решимость в восстановлении мира, а смирение. Чудо смирения продемонстрировали пять стран — Бразилия, Россия, Индия, Китай и Германия. Именно они воздержались при голосовании в Совете Безопасности ООН, открыв возможность для принятия резолюции десятью голосами «за».

Голосование в Совбезе стало первым прецедентом полного совпадения внешнеполитических позиций стран БРИК. Это обстоятельство не может не удивлять, поскольку именно в этом вопросе ожидать согласия стран следовало менее всего. Индия осуществила одну из самых смелых

гуманитарных интервенций XX-го века в Восточный Пакистан (Бангладеш); Россия, вмешавшись в конфликт Грузии и Южной Осетии, волей-неволей вошла в клуб сторонников ограничения суверенитета по гуманитарным обстоятельствам; Бразилия активно утверждается в роли медиатора, не афишируя свою позицию относительно случаев применения силы; Китай же последовательно отстаивает абсолютную неприкосновенность государственного суверенитета.

Однако предположение, что 17 марта искусственный концепт БРИК, который приписывал четырем странам общность идеологических подходов на зыбком основании высоких темпов роста накануне кризиса 2008 г., стал геополитической реальностью, было опровергнуто последовавшими заявлениями сторон. Опасаясь оказаться в изоляции в Европе, Германия поспешила выразить моральную поддержку более решительным странам. Россия же, напротив, попыталась отыграть назад свой нейтралитет. Российский МИД выразил сожаление по поводу военных ударов, «предпринимаемых со ссылкой на поспешно принятую резолюцию 1973 СБ ООН», и призвал к мирному диалогу между самими ливийцами. Однако факт принятия резолюции 1973 остается фактом, равно как и то, что Россия сама воздержалась от наложения вето, хотя, как признал Специальный представитель России при ООН на заседании Совета Безопасности ООН 17 марта 2011 г., понимала, что текст резолюции “потенциально открывал дверь для проведения масштабной военной интервенции[328]. Попытки России отмежеваться от резолюции 1973, разумеется, вызвали недоумение. Законность документа никем не оспаривалась, а Генеральный секретарь ООН назвал резолюцию исторической.

Обоснование интервенции

Интервенция в Ливию не вышла за границы правового поля, очерченного Резолюцией 1973. Именно поэтому искать скрытые мотивы вмешательства излишне: резолюции Совета Безопасности и других агентств ООН содержали достаточное количество аргументов, подтверждавших, что нарушения прав человека в Ливии несли угрозу региональной безопасности.

Главным доводом в пользу интервенции, который привели руководители США, Соединенного Королевства и Франции, была защита гражданских лиц от насилия, а также предупреждение будущих преступлений, которые М. Каддафи мог совершить, если бы успел привести свои угрозы жесткой расправы с повстанцами («кровавая баня») в действие. В то же время обращает на себя внимание тот факт, что позиция стран,

[328] 6498-е заседание Совета Безопасности ООН, S/PV.6498, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N11/267/20/PDF/N1126720.pdf?OpenElement

осуществивших операцию, оказалась заведомо непримиримой в отношении судьбы самого М. Каддафи и его режима. В частности, было заявлено, что “немыслимо, чтобы человеку, попытавшемуся устроить резню собственного народа, нашлось место в будущем правительстве»[329]. Фактически это означает, что интервенция в Ливию, хотя изначально и предпринималась с гуманитарными целями, не ограничивалась ими. Можно ли тогда рассматривать смену политического режима в стране как самостоятельный и достаточный повод к вмешательству, замаскированный риторикой защиты прав человека? Учитывая тернистую историю взаимоотношений Запада с каддафистской Ливией, которая спонсировала повстанческое движение по всему миру, прибегала к актам международного терроризма против западных стран, осуществляла агрессию против соседних государств, искала возможности получения ядерного оружия, можно предположить, что смена политического режима в стране была выгодна многим задолго до 2011 г. Тот факт, что она произошла лишь в 2011 г. в результате внутриполитического конфликта, а не раньше, говорит о том, что западные государства не ставили подобной самостоятельной задачи, но выучили урок войны в Персидском заливе 1991 г., состоящий в том, что сохранение диктатора у власти неизбежно приводит к новым гуманитарным катастрофам.

Принципы суверенитета, оказавшиеся под угрозой в результате интервенции

Важной отличительной особенностью вмешательства в Ливии стало отсутствие наземной операции. Блокады побережья и авиаударов по позициям правительственных войск оказалось достаточно для того, чтобы переломить соотношение сил в пользу повстанцев. В то же время принятая резолюция не предписывала конкретных мер для достижения поставленных целей и оставляла выбор за странами, которые были готовы предоставить свои войска и технические средства для воплощения резолюции в жизнь. По существу основной вопрос заключается в том, вышли ли США и их партнеры по НАТО за рамки резолюции СБ ООН 1973, и, таким образом, могут ли авиаудары по расположениям военной техники и правительственным войскам считаться нарушением суверенитета. Ответ на этот вопрос содержится в пункте 4 резолюции, который, разрешая использовать все необходимые меры для защиты граж-

---

[329] Совместный комментарий президента Обамы, премьер-министра Великобритании Дэвида Камерона и президента Франции Николя Саркози опубликован 15 апреля в газетах International Herald Tribune, Le Figaro и The Times of London, http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/article/2011/04/20110415150801x0.8190511.html#ixzz2dByOrIlv

данского населения, исключил возможность пребывания иностранных оккупационных сил в любой форме на любой части ливийской территории. В то же время военные удары по Ливии, хотя и были обоснованной с точки зрения буквы закона мерой, по факту имели своим непосредственным следствием падение режима М. Каддафи, то есть косвенным образом, но все же ограничили не только вестфальский, но и внутриполитический суверенитет страны.

Политико-правовые последствия акта ограничения суверенитета

Молниеносная для межгосударственного сотрудничества реакция ООН на события в Ливии способствовала восстановлению репутации организации, подорванной бездействием перед лицом геноцидов и гуманитарных кризисов. Ни подавление андижанского восстания в Узбекистане в 2005 г., ни смертоносный конфликт в Дарфуре, ни резня в Киргизии в 2010 г. не смогли мобилизовать ООН на добросовестное выполнение ее прямой обязанности — поддержание мира и региональной безопасности. Если добавить к этому печальный список провалов предшествующего десятилетия — бездействие перед лицом геноцидов в Руанде и Демократической Республике Конго, резолюция СБ ООН 1973 покажется несомненным триумфом коллективной воли и решимости.

В случае с операцией в Ливии законность мер по принуждению была соблюдена, тяготы военной операции приняли на себя наиболее решительные, а ответственность за возможные случайные жертвы и разрушения распределена между всеми членами Совета Безопасности ООН. Как и в подавляющем большинстве случаев, операция в Ливии положила конец насилию, но оставила нерешенным важный вопрос постконфликтного урегулирования и восстановления эффективного функционирующего государства.

***

Два десятилетия, прошедшие с окончания «холодной войны», не принесли человечеству мира и безопасности. Хотя угроза масштабной ядерной войны была снята с повестки дня, а число вооруженных конфликтов несколько сократилось[330], их количество остается значительным, многие из них принимают жестокие формы, а международная система остается столь же далека от того представленного в Уставе ООН идеала, как и двадцать лет назад.

---

[330] Совместный комментарий президента Обамы, премьер-министра Великобритании Дэвида Камерона и президента Франции Николя Саркози опубликован 15 апреля в газетах International Herald Tribune, Le Figaro и The Times of London. С. 1.

Постбиполярный мир бросил международному сообществу новые вызовы, но вместе с тем открыл возможность более пристально оценить угрозы, порожденные внутригосударственными конфликтами, длительное время остававшимися в тени непреодолимой в условиях «холодной войны» угрозы ядерной катастрофы. Эти внутренние конфликты, освобожденные от логики межблокового противостояния, выплеснулись на поверхность, став деструктивным фактором мировой политики и важной угрозой региональной безопасности. В последние десятилетия государства вмешивались во внутренние дела столь же часто, как и прежде, нарушая тем самым международное право и попирая основополагающие принципы международного сотрудничества — суверенного равенства, неприменения силы, нерушимости государственных границ, территориальной целостности и другие. Однако если в эпоху «холодной войны» вестфальский суверенитет в большинстве случаев гарантировался покровительством одной из двух сверхдержав, то в 1990-е и 2000-е гг. многие государства своими действиями подвергли сомнению часть политико-правовых договоренностей, регулирующих концепцию суверенитета. Обоснованность признания суверенитета подверглась испытаниям на соответствие не геополитическим доктринам, а новым представлениям об ответственности правительств, международных приоритетах, пределах государственной власти и способности гарантировать мирное сосуществование.

За более чем два десятилетия принудительное ограничение суверенитета было предпринято в отношении 13 стран (некоторых из них — Ирака, Сьерра-Леоне — неоднократно); в ряде других случаев (Куба, Гаити, Колумбия, Иран) оно носило косвенный характер, когда использовались несиловые, но также не предусмотренные международным правом методы.

Под влиянием перемен в структуре международных отношений представления о суверенитете начали меняться. Во-первых, с исчезновением жестких геополитических ограничений эпохи «холодной войны» некоторые государства начали прибегать к таким способам решения внутригосударственных конфликтов или методам ведения внешней политики, которые оказались неприемлемы для части международного сообщества, обеспокоенного угрозами региональной безопасности или соблюдением международных правозащитных или гуманитарных стандартов.

Во-вторых, принципы вестфальского суверенитета (иммунитет от вмешательства во внутренние дела государства внешних сил, незыблемость территориальной целостности и государственных границ, полнота осуществления суверенитета во всех его проявлениях в пределах страны, и др.) в современном глобализирующемся мире выступают се-

рьезным препятствием для предотвращения нарушения прав человека, пресечения актов геноцида и решения других проблем, которые традиционно считались внутриполитическими.

В-третьих, именно в последние двадцать лет практика гуманитарных интервенций утвердила представление о том, что внутриполитические проблемы государств представляют угрозу региональной безопасности и устойчивости международного правового и политического порядка.

Внутриполитические конфликты, которые становились основанием для вмешательства во внутренние дела государства и длительного ограничения его суверенитета, подразделяются на три типа: продолжительные гражданские конфликты в регионах с этнически перекрестным населением с высоким риском экспорта нестабильности в сопредельные государства (такова природа конфликтов в Либерии, Сьерра-Леоне, ДРК в 1998 г., Руанде); гражданское противостояние, приведшее к десуверенизации зоны конфликта с последующим распространением в ней террористических движений (случаи Ирака в 1991 г., Судана и Афганистана в 1998 г., Турции/Ирака в 1995, 1997, 2008 гг.); межэтнические конфликты, в ходе которых против национальных меньшинств были использованы репрессии, этнические чистки, геноцид (кризисы в Сербии/Косово, Грузии/Южной Осетии, Молдавии/Приднестровье, Руанде, ДРК в 1996 г., Ираке/Курдистане в 1991 г.). Некоторым особняком стоят три случая ограничения суверенитета — Республики Конго, Ирака и Ливии, поскольку вмешательство извне во всех трех случаях было обусловлено стремлением изменить направление внутренней и внешней политики этих государств через смену режимов, в то время как действия самих властей не представляли непосредственной угрозы миру и безопасности.

Все эти конфликты имеют выраженное внешнеполитическое измерение — либо в силу своего характера или масштаба они представляют угрозу региональной стабильности; либо уже были частично урегулированы внешними игроками, которые продолжают влиять на ситуацию; либо несут в себе риск девальвации международного права. Особенно это заметно в случае с межэтническими конфликтами, которые в большинстве остаются изолированной политической проблемой, не вырождаются в насилие и потому остаются без внимания международного сообщества. Вмешательство извне имеет место только тогда, когда межэтнические конфликты затрагивают «чувствительные» с геополитической точки зрения регионы или способны изменить соотношение сил между крупными политическими игроками.

Получившаяся классификация дает представление о меняющейся иерархии приоритетов, обозначившихся в постбиполярный период, и от-

ражает коренные изменения в общественном консенсусе относительно концепции суверенитета. Как было показано выше, новые «озабоченности» части мирового сообщества не могут быть сняты при помощи традиционного инструментария, который поддерживает прежнюю систему приоритетов и ценностей с абсолютизацией принципа невмешательства. А множественность случаев ограничения суверенитета не позволяет рассматривать их как исключения из общего потока легитимных операций под эгидой ООН. Каждый из исследованных случаев принудительного ограничения суверенитета, безусловно, является вызовом существующей системе глобальной безопасности, но в то же время он высвечивает проблемы, которые, находясь на периферии политической повестки дня, несут угрозу региональной безопасности или же подрывают правовые устои миропорядка. Несмотря на неготовность большинства участников международных отношений пересматривать взгляды на внутренние угрозы и способы их нейтрализации, новые подходы все же пробиваются наверх в рамках альтернативного внешнеполитического мышления, подкрепленного практическими, хотя и нелегитимными действиями. Исследование случаев ограничения суверенитета позволяет заглянуть в завтрашний день международных отношений и составить представление не только о том, какой может быть новая международная повестка дня, но и о том, какие инструменты обеспечения безопасности могут оказаться особо эффективными в решении внутриполитических конфликтов, представляющих угрозу для устойчивости миропорядка и стабильности регионов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представления о суверенитете меняются по мере того, как начинают проявлять себя отложенные последствия распада двухполюсного мира. Три ключевые тенденции нуждаются в осмыслении. Во-первых, предоставление суверенитета плохо подготовленным к самоуправлению территориям серьезно девальвировало внутреннее содержание этого понятия, превратив новые государства в юридически полноправных членов международного сообщества, но неспособных конкурировать с развитыми странами в политической и экономической сферах, а в некоторых случаях — даже выполнять свои основные обязанности. Во-вторых, под прикрытием суверенитета многие государства, будучи не в состоянии обеспечить устойчивое политическое и экономическое развитие своих народов, прибегают к ужесточению режима, к подавлению демократии и ограничению прав меньшинств, не говоря о случаях откровенного геноцида. Наконец, в-третьих, развитые страны, напротив, ощущают необходимость отказа от части своего суверенитета для расширения пространства гражданских свобод и наращивания конкурентоспособности. Все эти факторы приводят сегодня к тому, что мир суверенных государств сужается, сокращаясь как за счет стран, по сути уже не относящихся к суверенным, так и за счет государств, передающих свой суверенитет наднациональным институтам.

Классический суверенитет перестает быть надежным «маяком» в хаотическом море международной политики. Международные институты, созданные в ходе добровольной региональной или глобальной интеграции, все чаще наделяются полномочиями, приоритет которых по отношению к возможностям государств закреплен законодательно. Вмешательство в дела других государств в нарушение легитимной процедуры поддержания глобальной и региональной безопасности становится все более распространенным явлением.

Смещение акцента с заключения «традиционных» международных договоров к новым политическим формам, основанным на согласованном ограничении суверенитета столь же очевидно в современной мировой политике, как и перенесение центра тяжести в военной сфере с отражения агрессий на предупреждающие действия, основанные на гуманитарной логике.

Практика ограничения суверенитета складывается из двух параллельных процессов: добровольной передачи суверенных полномочий надна-

циональным институтам, наделенным самостоятельностью в принятии решений и имеющим в своем распоряжении механизмы принуждения к соблюдению принятых в ходе интеграционного процесса обязательств, и принудительного ограничения суверенитета в случаях вмешательства одних государств в дела других с целью смены политического режима, предотвращения гуманитарных катастроф, пресечения деятельности террористических или повстанческих группировок.

Европейский опыт ограничения суверенитета уникален. Он сочетает в себе два метода ограничения суверенитета государств — институциональный и правовой. Институты Европейского Союза — Совет, Комиссия и Парламент — находятся в состоянии постоянного плодотворного соперничества, результатом которого становится непрерывное углубление интеграционного процесса и усиливающийся взаимный контроль этих институтов. Именно это разнообразие «центров власти» внутри ЕС, их борьба за полномочия приводят к постоянному усложнению управленческой структуры в Европейском Союзе и делают Европейский Союз самой сложной и комплексной политической системой современного мира. Конкуренция свойственна не только европейским институтам, но и государствам-участникам, которые в поисках равновесия между уступками и выгодами все чаще отказываются от права вето и соглашаются на демократический порядок принятия решений.

Ключевую в ограничении суверенитета роль играет Суд Европейского Союза, который стал стержнем особого европейского правового порядка благодаря смелости определять границы собственных полномочий и обязательному характеру его решений для всех членов ЕС. Именно Суд Европейского Союза является одним из наиболее влиятельных институтов, ограничивающих суверенитет национальных государств.

Что касается принудительного ограничения суверенитета, вмешательство во внутренние дела государства со стороны других государств или региональных организаций имело место в четырех ситуациях. Международное сообщество приобрело опыт вмешательства в гражданские конфликты в регионах с этнически перекрестным населением; в регионы, фактически утратившие суверенитет и превратившиеся в рассадники террористических движений; в острые межэтнические конфликты, в ходе которых против национальных меньшинств были использованы репрессии, этнические чистки, геноцид; и, наконец, в государства, чьи политические режимы оказались «неудобны». Но все эти конфликты объединяет выраженное внешнеполитическое измерение — в силу своего характера или масштаба они представляют угрозу региональной стабильности или международному праву.

За последние двадцать лет представление о том, что внутриполитические проблемы государств представляют угрозу региональной безопасности и устойчивости международного правового и политического порядка, сформировало широкую базу поддержки. Слабые и деградирующие государства, часть которых обрела или стремится обрести ядерное оружие, а часть прибегает к террористическим методам или не может противостоять использованию своей территории террористическими организациями, были признаны одной из наиболее вероятных угроз миру и безопасности. Не меньшую обеспокоенность вызывает политика тех государств, которые используют неприемлемые с позиции международного права и гуманитарных стандартов методы решения конфликтов.

Медленно, но неуклонно универсальные ценности выходят на авансцену международно-правовой аргументации. Целый ряд государств, прежде всего влиятельных и могущественных, отказывается считать внутреннюю политику защищенной «вотчиной» национального суверенитета. Они демонстрируют политическую сверхчувствительность по отношению к нуждам и правам не только собственных граждан, но и других народов. Впрочем, надо признать, что далеко не всегда демонстрируемая озабоченность соблюдением прав человека в других странах преследует высокие цели утверждениея идеалов равенства и справедливости; в ряде случаев, прикрываясь гуманитарными мотивами, государства ищут дополнительные возможности обеспечить себе внешнеполитические преимущества или привилегии в важном для них регионе.

В то же время новые «озабоченности» части мирового сообщества не всегда могут быть сняты при помощи традиционного международного инструментария, который поддерживает прежнюю систему приоритетов и ценностей с ее абсолютизацией принципов невмешательства и территориальной целостности. Множественность случаев ограничения суверенитета не позволяет считать их случайными исключениями из общего правила легитимных операций под эгидой ООН.

Проблема усугубляется тем, что существующие международные институты в нынешнем виде недостаточно эффективны. Лишенное свойственных национальным правовым системам механизмов контроля и принуждения международное право допускает опасную двойственность в определении ответственности государства за нарушение установленных правовых норм. Международные договоры и конвенции очерчивают круг незаконных деяний, но они бессильны принудить государство-нарушителя к соблюдению обязательств или наказать его. Попытки адаптировать международную нормативно-правовую базу, изначально нацеленную на охрану государственного суверенитета от внешнего вме-

шательства, к обоснованию правомочности его ограничения ведут к парадоксу — чтобы доказать законность интервенции в защиту прав человека, необходимо обосновать существование реальной угрозы региональной или глобальной безопасности, вытекающей из политики властей в отношении своих граждан. Однако Устав ООН жестко регламентирует возможность применения силы потребностями самообороны или соображениями коллективной безопасности, и поэтому большая часть операций, имеющих все признаки гуманитарных интервенций, обосновываются их «архитекторами» наличием угрозы, а не соображениями защиты прав человека.

Бездействие ООН перед лицом крупных гуманитарных кризисов продемонстрировало неэффективность международных усилий в разрешении кризисов нового типа, связанных с нарушениями прав меньшинств и восстановлением мира в постконфликтных многоэтнических обществах. Сравнительная мягкость наказания за тяжкие преступления, опосредованность международного правового режима, когда только государство несет ответственность за выполнение обязательств, и отсутствие надгосударственных институтов принуждения выступают на данный момент непреодолимыми препятствиями к утверждению предсказуемых и ответственных отношений между государствами, выстроенных на примате права.

Международные институты, ответственные за поддержание международной безопасности и стабильности, не достаточно репрезентативны: к участию в них допущен узкий круг стран на основании заслуг, относящихся к середине прошлого столетия. Структура ООН в ее нынешнем виде на протяжение последних лет регулярно становится предметом острой критики как со стороны развитых государств, обеспечивающих, как Япония, Германия, Бразилия, значительную часть бюджета ООН и активно участвующих в крупнейших международных инициативах, так и со стороны развивающегося мира.

Наконец, ООН не располагает возможностями вмешательства на раннем этапе конфликта, поскольку лишена собственных военных контингентов и обязана получать согласие на предоставление вооруженных сил членами организации. Таким образом существующая в ООН процедура принятия решения о вмешательстве ради предотвращения гуманитарных кризисов не позволяет оперативно и эффективно реагировать на них.

«Гуманитарные операции» 1990-х гг. высветили острую необходимость в установлении новой жесткой зависимости между иммунитетом от ограничения суверенитета и соблюдением государством стандартов и норм международного гуманитарного права и прав человека. Обеспе-

чение максимального полного отражения такой зависимости в нормах международного права — одна из главных задач для ответственных членов международного сообщества на ближайшее десятилетие. Для этого предстоит отказаться от рассмотрения суверенитета как ригидной концепции, не допускающей новаторских трактовок ее базовых положений или расширения ее содержания, и признать, что успешное ограничение суверенитета пока остается исключением, а не правилом.

Эффективное решение проблемы безопасности потребует колоссальной работы для достижения глобального консенсуса относительно прав и обязанностей суверенного государства; принятие своего рода кодекса поведения суверенного государства; введения практики верификации суверенного статуса в зависимости от внутренней и внешней политики государства; реформирования системы международного права таким образом, чтобы сформировалось понимание ответственности государства за невыполнение обязательств, налагаемых на него суверенным статусом; признания и кодификации полномочий и прав региональных организаций в части усилий по поддержанию мира и безопасности.

Если мир XXI века и станет миром управляемым и предсказуемым, если идеалы управления, ориентированного на общее благо, окажутся внедрены в международную практику и трансформируют современный миропорядок, нет сомнения в том, что этот мир будет основан на четкой и последовательной доктрине ограничения суверенитета как фундаментальном инструменте обеспечения законности, мира и процветания народов.

АЛФАВИТНЫЙ УКАЗАТЕЛЬ

Абасанджо Олусегун — 161
Абхазия — 183, 192,
Австрия — 58
Авторитарный режим — 5, 8, 55, 76, 99, 134, 220
Агрессия — 31, 40, 42, 54, 55-60, 72-73, 79, 98, 137-138, 168, 173, 181-182, 187, 194-196, 205, 206, 208, 217
Аитти Джордж — 147
Айзенстат Стюарт — 152
«Аль-Каида» — 210
Альтер Карин — 123
Альянс демократических сил Уганды/Национальная армия освобождения Уганды — 158
Армия сопротивления Бога — 158
Амин Иди — 60
Амстердамский договор — 103-103, 107, 129
Английская школа — 25, 29, 31, 32-34
Аннан Кофи — 161, 163, 209
Апелляционный орган ВТО — 53, 65
Аргентина — 52
Аркибуджи Даниэле — 36, 38
Арушские соглашения — 146, 149
Аснер Пьерр — 76
Ассанж Джулиан — 4
Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) — 65
Афганистан — 75, 136, 175-177, 181, 210, 213, 227
Африканский союз — 65, 80, 149, 204
Ахтисаари Марти — 184
«Баас» — 205, 206
Барзани Масуд — 172
Белл Дэниел — 47
Беловежское соглашение — 178
Белоруссия — 65
Бельгия — 45-46, 62, 148
Бенгалия — 51
Берман Гарольд — 130
Ближнее зарубежье — 5, 7
Бликс Ханс — 205
Боден Жан — 42
Болкестайн Фриц — 81
Босния и Герцеговина — 56-57, 63, 70, 150, 169, 170, 186, 188
Бразилия — 75
Брюссельская декларация — 188, 190
Бузан Барри — 29, 31, 32, 100
Булл Хэдли — 31, 32, 33
Бурунди — 147, 149, 151-153, 156, 157, 159, 213
Бутрос-Гали Бутрос — 135, 150
Буш-мл. Джордж — 177, 205, 207, 215
Бывшие социалистические страны — 5
Вайнштейн Джереми — 152
Вайсс Томас — 191, 211
Ваттель фон Эммрих — 15, 42
Вейлер Джозеф — 112, 114
Веймарская республика — 132
Вейсбурд Марк — 131, 132
Великобритания — 45, 49, 55, 84, 93, 132, 159-165, 167, 187, 194, 204, 214, 224
Вендт Александр — 29-31
Венесуэла — 312, 199
Верховный орган Европейского объединения угля и стали (ЕОУС) — 78, 83, 113
Вест-Индская компания — 51
Вестернизация — 10
Вестфальская система — 13, 15-19, 28, 31, 33, 40, 62, 64, 225, 226
Виейра Жуан Бернарду «Нино» — 145
Ворли Алекс — 102
Восточная Бенгалия — 60,
Восточный Пакистан — 60, 135, 223
Восточный Тимор — 62, 132
Всемирная торговая организация (ВТО) — 10, 65, 79, 98
Всемирный банк — 52, 147
Вторая мировая война — 39, 49, 76, 131-133
Вьетнам — 60, 61, 132, 135
Вэвер Оли — 29, 31
Гаагское положение — 54, 55
Гамбия — 139
Гана — 139
Гвинея — 139, 143, 145, 213
Гвинея-Бисау — 145

ГДР — 133
Гейер Роберт — 87
Генеральная Ассамблея ООН — 54, 69, 171, 190, 222
Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) — 79
Геркен Людер — 123
Германия — 43, 75, 84, 94, 118, 120, 123, 125-126, 132-134, 191, 194, 200, 207, 208, 211, 216, 222-223, 232
Гилпин Роберт — 21
Глобализация
- и глобальное управление — 25
- и ее агенты — 49
- и суверенитет — 47
- и транснациональные корпорации — 49, 50
- экономики — 42, 47, 48
Гоббсианизм — 32
Голдсмит Джек — 44
Государственная Дума РФ — 45
Государство
- деградировавшее (failed) — 6, 63, 131, 135, 188
- и права человека — 6, 35, 38-39, 61, 68
- распадающееся (failing) — 131, 135, 141
- слабое (weak) — 35, 76, 131, 135, 152, 159, 161, 164, 215, 231
Грачев Павел — 178
Гренада — 134
Гроцианизм — 32
Гроций Гуго — 58
Грузия — 4- 6, 9, 13, 70, 140, 183, 191-198, 223, 227
Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам — 213
Группа по мониторингу прекращения огня (ЭКОМОГ) — 139-143, 145, 161, 163
Гуманитарные интервенции — 9, 41, 58-64, 72, 77, 137, 150, 168, 177, 185, 191, 195, 200, 223, 227, 232
Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег — 79
Форсайт Дэвид — 211
Дагомысские соглашения — 193, 196-197
Даймонд Ларри — 212
Дания — 93
Данн Тим — 34-35
Дарфур — 75, 225
Деградировавшие государства(failed states) — 131, 135, 159, 188, 231
Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государства и защите их независимости и суверенитета — 16, 62, 173, 268
Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами — 69
Декларации об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применении в международных отношениях — 54
Демократическая республика Конго — 68, 75, 151-155, 157, 159, 225
Демократические силы освобождения Руанды — 158
Десуверенизация — 159, 170, 174, 217
Джексон Роберт — 29, 31-33, 39
Диалло Мунтага — 156
Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор) — 89, 102, 103, 125
Договор о функционировании Европейского Союза (Римский договор) — 84, 87
Договор о нераспространении — 6
Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (Парижский договор) — 113
Договор об учреждении Европейского сообщества (Римский договор) — 78, 83, 84, 88-90, 102
Доклад «Более безопасный мир: наша общая ответственность» — 213
Доклад «Ответственность защищать» — 136
Доклад Давиньона — 98
Доктрина верховенства европейского права — 112-113
Доктрина Брежнева — 134
Доктрина Лейка — 135
Доктрина Монро — 59
Доктрина неоглобализма — 134

Доктрина подразумеваемых полномочий — 120, 121
Доктрина прямого действия — 112, 113, 116
Доу Самюэль — 139, 142, 144
Дэусс Рено — 127
Евразийский союз (ЕврАзЭС) — 5
Евро, единая европейская валюта — 5, 117-118
Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ) — 79
Европейская комиссия (Комиссия) — 119, 121, 124, 127-129, 230
Европейская Конвенция об экстрадиции — 45
Европейский инвестиционный банк — 87, 109
Европейский парламент — 109, 110, 119, 121, 124, 127-129, 230
Европейский совет — 85, 97, 103, 119, 124
Европейский социальный фонд — 87
Европейский Союз — 10-11, 19, 21, 26-27, 65, 78, 80, 82-109, 112-116, 118-124, 126-130, 145, 192
Европейский центральный банк — 109
Европейское сообщество — 20, 83-84, 88-91, 99, 100-104, 113-114, 116, 120-121, 123, 128, 129
Европейское объединения угля и стали (ЕОУС) — 83
Единый европейский акт — 87, 95
Ельцин Борис — 4, 45, 179
Женевские конвенции — 54-55, 151, 166
Заир — 146-147, 149, 151-155, 158-159, 202
Закария Фарид — 21, 25- 27
Зомбарт Вернер — 133
Игнатьев Майкл — 35
Израиль — 214-218
Индия — 6, 51, 53, 60, 135, 185
Индонезия — 52, 132
Институционализм — 27, 42
«Интерахамве» — 148, 151, 153
Ирак — 47, 55-63, 136, 165-174, 176-177, 204-213, 222, 226, 227
Ирако-кувейтский конфликт — 167
Иракский Курдистан — 7, 171-172, 174, 227
Иран — 4, 134, 169-171
Игнатьев Майкл — 35
Израиль — 214-217
Индия — 6, 60, 135, 185, 222
Индонезия — 132
Институционализм — 42
«Интерахамве» 148, 151, 153
Ирак — 4, 7, 55, 57, 63, 165-172, 174, 204-207, 210, 222
Ирако-кувейтский конфликт — 167
Иракский Курдистан — 174
Иран — 4, 216, 226
Испания — 46, 193, 204
Кабба Ахмад Теджан — 161
Кабила Лоран-Дезире — 153
Кагаме Поль — 146, 149, 151, 153-154, 156
Казахстан — 65
Каирское соглашение — 215
Калькутта — 51
Камерун — 202
Кампучия — 60-61
Каннинг Джордж — 59
Кантианство — 32
Карр Эдвард — 31-32
Квалифицированное большинство — 92, 96-98, 108
Кейган Роберт — 23
Кельзен Ганс — 61
Киотский протокол — 45
Китай — 6, 185-186, 222-223
Клаус Вацлав — 84
Клинтон Билл — 135, 177
Коат Роджер — 211
Коллинз Синди — 191
Колумбия — 226
Комиссия Бадэнтера — 183
Комиссия ООН по международному праву — 76
Комиссия ООН по правам человека — 33, 167, 221-222
Комитет регионов — 99, 103-104
Конвент — 88, 108, 119
Конвенция Африканского Союза об уничтожении наемничества в Африке — 204
Конвенция против пыток — 45, 115, 166, 221

Конвенция СИТЕС — 53
Конституционализм — 20
Конституция для Европы — 108
Консультативное заключение Международного суда ООН — 89, 100
Контрольная Миссия ОБСЕ в Косово (КМК) — 185
Косово — 38, 56-57, 62, 66, 70, 75, 143, 150, 170, 174, 183-191, 199, 211, 227
Кот-д'Ивуар — 142-143
Кохейн Роберт — 24-27, 42, 111
Краснер Стивен — 16, 27-28, 39, 57, 61, 131
Куба — 226
Кувейт — 63, 168, 204-205, 222
Купер Роберт — 80
Курдистан — 7, 165, 168, 171-172, 174, 191, 227
Лаакенская декларация — 88, 108
Лавров Сергей — 187
Лебедь Александр — 178, 181
Лемаршан Рене — 154
Ленаертс Коен —
Лесото — 202
Либерия — 140-141, 144
Ливан — 174, 214-219
Ливия — 4, 176, 219-225, 227
Лига Наций — 15, 43, 59
Линдли-Френч Джулиан — 209
Линклейтер Ален — 29, 34-36
Лиссабонский договор — 85, 88-97, 99, 101, 104-106, 108-109, 119, 122, 124, 129
Лиссуба Паскаль — 201, 203
Литл Ричард — 101
Лунги — 140, 164
Лусакский протокол — 203
Люксембург — 83
Маастрихтский договор (см. Договор о Европейском Союзе) — 88-89, 100, 102-103, 125
Македония — 170, 174
Малайзия — 53
Маркедонов Сергей — 179-180, 193
Мвакаваго Дауди — 163
Медведев Дмитрий — 4, 195-196, 198
«Международная амнистия» — 169, 214
Международная конвенция о борьбе с вербовкой, использованием, финансированием и обучением наемников — 74, 115, 204, 221
Международное право — 4, 9, 38, 41-44, 72, 82, 115, 131, 143, 198, 200, 209, 231
- и ратификация соглашений — 45
- примат — 45, 74, 82, 232
Международный валютный фонд — 52, 79
Международный суд ООН — 89, 190
Международный трибунал по бывшей Югославии — 79, 151-152
Международный трибунал по Руанде — 151
Международный уголовный суд — 10, 79, 152, 222
Межправительственная конференция — 84-85, 88, 92, 98, 119, 129
Мексика — 52, 132
Меллер ван ден Брук Артур — 133
Меньшинства — 41, 150, 165, 167, 169, 171, 180, 184, 222
Меркосур — 65
Метохия — 183
Миршаймер Джон — 21, 216
Миссии наблюдателей ООН в Анголе (МНООНА) — 202
Миссия наблюдателей ООН в Либерии (МНООНЛ) — 141
Миссия ООН в Косово (УНМИК) — 186
Миссия ООН в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) — 140, 142, 160-161, 164
Мобуту Сесе Секо — 153-154, 202
Молдавия — 5, 178-183, 227
Монне Жан — 95
Моравчик Эндрю — 25, 207
Московский договор — 133
Мультикультурализм — 37
Мусевени Йовери — 146, 153
Мэйал Джеймс — 33
Мэннинг Брэдли — 4
Наднациональность — 77-78, 81, 86
Наднациональные институты — 107
НАТО — 7, 143, 183-188, 191, 194, 218-220, 224

Науру — 199
Национальный патриотический фронт Либерии (НПФЛ) — 139-141
Национальный союз за полную независимость Анголы (УНИТА) — 202-203
Негропонте Джон — 208
Неолиберализм — 24, 42
Неореализм — 21, 24, 42
Неразвивающийся мир — 146
Нидерланды — 187
Никарагуа — 134, 199
Ниццкий договор — 89, 96, 106
Нуффель ван Пит — 105
Ньерере Джулиус — 60
Обама Барак — 210
Оботе Милтон — 146
Ограничение суверенитета — 95, 100, 106-107, 130, 132, 134-135, 163, 165, 217, 233
- как смена режима — 208
- как гуманитарная интервенция — 62-64
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) — 145, 180-181, 185Оджалан Абдулла — 238
Олбрайт Мадлен — 191
Организация Объединенный Наций (ООН) — 238
Операции «Базилика» — 163
Операция «Иракская свобода» — 204
Операция «Безграничный охват» — 238
Операция «Буря в пустыне» — 169
Операция «Лис пустыни» — 205
Операция «Обеспечить спокойствие» — 165
Операция «Свобода Ирака» — 206-209
Организации Африканского Единства — 80
Освободительная армия Косово (ОАК) — 238
От-Уэле — 158
Пакистан — 6, 135, 210, 234
Палестина — 238
Патриотический фронт Руанды (ПФР) — 146
Пауэлл Колин — 238
«Перелив» — 87, 107
Персидский залив — 238
Петровская Юлия — 238
Пиночет Аугусто — 46
План Медведева-Саркози — 192
Познер Эрик — 238
Пол Пот — 238
Польша — 84, 92, 204
Портер Джон — 152
Постбиполярный мир — 138, 226-227
Права человека — 9, 29, 34-37, 59, 62, 77, 235
- национальные меньшинства — 238
- защита — 40, 60, 61, 89, 165, 223
- и операции по смене режима — 238
Президент Европейского Совета — 238
Преюдициальная юрисдикция — 113
Приднепровская Молдавская Республика — 238
Принцип невмешательства — 16
Принцип территориальной целостности и оккупация — 33
Принцип суверенного равенства государств — 238
Протокол безопасности — 238
Протокол об институтах в перспективе расширения ЕС — 107
Путин Владимир — 8-9
Рабкин Джереми — 7
Рабочая партия Курдистана (РПК) — 169, 173
Рагги Джон — 21, 29-30
Распадающиеся государства (failing states) — 141
Ратификация — 45, 82
Realpolitik — 238
Резолюция №678 СБ ООН — 168, 205, 222
Резолюция №687 СБ ООН — 205
Резолюция №688 СБ ООН — 167-168
Резолюция №1132 СБ ООН — 142
Резолюция №1160 СБ ООН — 184, 188
Резолюция №1199 СБ ООН — 184, 186, 188
Резолюции №1203 СБ ООН — 185-186, 188
Резолюция №1216 СБ ООН — 145
Резолюция № 1234 СБ ООН– 155, 157

Резолюция №1244 СБ ООН — 57
Резолюция №1267 СБ ООН — 176
Резолюция №1291 СБООН — 157
Резолюция №1313 СБ ООН — 161, 164
Резолюция №1441 СБ ООН — 205
Резолюция №1472 СБ ООН — 206
Резолюция №1493 СБ ООН — 157
Резолюция №1497 СБ ООН — 142
Резолюция №1645 СБ ООН — 136
Резолюция №1701 СБ ООН — 214
Резолюция №1970 СБ ООН — 220, 222
Резолюция №1973 СБ ООН — 239
Резолюции №3314 Генеральной Ассамблеи ООН — 239
Резолюция A/60/L.1 Генеральной Ассамблеи ООН — 239
Резолюция «Uniting for Peace» — 137-138
Рили Джонатан — 162
Римский договор (см. Договор о функционировании Европейского Союза) — 83
Римский Статут — 79, 152
Роберт Клайв — 239
Розенау Джеймс — 48
Россия — 4, 6-7, 9, 12, 45, 70, 85, 178-179, 182, 185-186, 191-194, 198-199, 223
Руанда — 147-148, 150, 155
Ружье Антуан — 239
Саакашвили Михаил — 194
Савимби Жонаш — 203
Самоопределение — 190, 199
- право наций на — 37
- и мультикультурализм — 39
Сан-Францискский мирный договор — 239
Санко Фонде — 140, 160
Сассу-Нгессо Дени — 201, 203
Священный союз — 58
Северная Африка — 239
Северная Ирландия — 88, 93
Северный Киву — 154, 158
Северо-Американская зона свободной торговли (НАФТА) — 239
Сенегал — 145
Сепаратизм — 239
Сербия — 7, 183-184
Сецессионизм — 239
Сирия — 4, 239
Словакия — 85
Словения — 239
Слотер Анн-Мари — 17
Смирнов Игорь — 239
Снайдер Фрэнсис — 112
Снегур Мирча — 239
Сноуден Эдвард — 4
Совет (Совет Министров, Совет Европейского Союза) — 239
Совет Безопасности ООН — 79, 145, 148, 161, 176, 196, 202, 211, 222
Совет Европейских сообществ — 239
Совет Европы — 33, 105, 171
Советский Союз — 239
Соглашение в Куманово — 184
Соединенные Штаты Америки (США) — 21, 26, 46, 53, 55-56, 59, 68-69, 83, 133-136, 144, 164-165, 167-168, 170-171, 174-177, 180-181, 183, 186-187, 190-191, 194-195, 198, 202, 204-213, 216, 219, 222-224
Сомали — 7, 63, 148, 210
Софаер Абрахэм — 43
Социальный конструктивизм — 29, 42
Стайн Эрик — 112
Стори Линдон — 239
Страна Басков — 69-70
Стратегия национальной безопасности США — 239
Субсидиарность 99, 102
и разграничение полномочий — 86, 120
Суверенитет — 1-10, 12-19, 21-23, 25-28, 30-31, 33, 35-36, 39-40, 42-44, 46,50-52, 54-57, 62-68, 72-73, 76, 78, 81, 85, 92-95, 99,104, 121,131-133,135-136, 143-144, 156-157, 165-166, 170-171, 174, 180, 184, 187, 192, 208-209, 212, 215, 217, 225-226, 229-230, 235
- реальный
- имперский
- духовный
- вестфальский
- внутренний
- ограниченный
- многослойный
- разделенный
- фрагментированный

- смягченный
- исчезающий
- и анархия
- и насилие
- и легитимность
- и демократия
- и агрессия
- негативный

Суд Европейского Союза (Суд Европейских сообществ) — 65, 120, 121, 127
Судан — 68, 177
Сурков Владислав — 8, 145
Сьерра-Леоне — 159-164, 213, 226-227, 237
Сэндс Филипп — 119
Таиланд — 240
Таифское соглашение — 240
Талабани Джаляль — 172
«Талибан» — 176
Танзания — 34, 38, 71
Тесон Фернандо — 34, 36-38, 71
Тейлор Чарльз — 240
Терроризм — 3, 7, 35, 48, 165, 176-177
Тибет — 240
Третьяков Виталий — 8
Тувалу — 199
Тузмухамедов Бахтияр — 196
Турция — 170, 173, 222
Тутси — 146,149-151, 153, 154, 158
Уайт Мартин — 240
Уганда — 155, 157
Уитон Генри — 240
Украина — 7, 81
Универсализм — 34, 42
Уолц Кеннет — 240
Уолцер Майкл — 24
Усама бен Ладен — 240
Федеральный Конституционный Суд ФРГ — 123, 126
Фененко Алексей — 133
Филиппины — 240
Филпотт Дэниэл — 19
Финляндия — 76
Финнемор Марта — 29
Фландрия — 240
Франк Томас — 137, 143, 166
ФРГ — 83, 121, 123, 125-127, 133, 200
Фукуяма Фрэнсис — 24
Халл Уильям — 240
Халуц Дан — 240
Ханна Параг — 240
Харири Рафик — 215
Харкурт Уильям — 58
Хартия Европейского Союза об основных правах — 240
Хаусхофер Карл — 240
Хелд Дэвид — 47
Хеллер Томас — 43
Хербст Джеффри — 159
Херцог Роман — 123
«Хезболла» — 214-219
«Холодная война» — 4
Холсти Калеви — 33
Хорватия — 240
Хриссоху Димитрис — 240
Хуссейн Саддам — 240
Хуту — 146,148-154,156, 158, 159
«Хьюман Райтс Уотч» — 189
ЦАР — 63, 213
Цуциев Артур — 189
Чад — 68, 221
Черногория — 188
Черномырдин Виктор — 240
Честерман Саймон — 167
Чехия — 194
Чехословакия — 240
Чечня — 240
Чили — 45
Чубайс Анатолий — 8
Шмитт Карл — 133
Шмиттер Филипп — 240
Шпанн Отмар — 133
Шпенглер Освальд — 240
Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС) — 139, 140, 141-145, 160
Эль Барадеи Мохаммед — 240
Эш Тимоти Гартон — 240
Эштон Кэтрин — 240
Югославия — 4, 57, 184, 187, 190, 199
Южная Африка — 240
Южная Корея — 240
Южная Осетия — 183, 192, 240
Южная Родезия — 132, 240
Юрченко В.П. — 218, 240
Япония — 132, 134, 214, 232, 240