

Глава II ЛЕГИТИМНАЯ ВЛАСТЬ

Бруно Коттитерс

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

На протяжении всей современной истории государство было главным действующим лицом в любых войнах и инициатором наиболее масштабных форм насилия. Государства осуществляли военные агрессии, колониальные экспансии и репрессии против этнических меньшинств. Но даже когда государства не проводят такую политику, они все равно представляют *угрозу* для других государств. Всегда считалось и считается, что древний римский принцип *Si vis pacem, para bellum* («Хочешь мира — готовься к войне») лежит в основе искусства мудрого управления государством. Даже самые миролюбивые государственные деятели вынуждены действовать в соответствии с этим принципом. По всей видимости, все государства, включая даже те, которые не готовятся к военной агрессии или экспансии, должны быть достаточно вооружены, чтобы суметь защитить свое население и территорию.

Однако готовность к военной обороне сама по себе воспринимается другими государствами как возможная угроза их собственной безопасности. Взаимные опасения толкают к новым военным разработкам и наращиванию вооружений, которые трудно контролировать. Похоже, ни одно государство не может избежать последствий этого, если оно не хочет поставить на кон безопасность своего собственного народа. По-видимому, не существует серьезных гарантий от возможных агрессивных намерений других государств, кроме мощной военной обороны. Поэтому подобная ситуация справедливо обозначается как «дилемма безопасности». Следствием таких взаимных угроз стало то, что сегодня программы обычных и даже ядерных вооружений выходят из-под контроля, увеличивая тем самым риск военной конфронтации. Одно из решений этой проблемы — наложение государствами на себя определенных самоограничений, касающихся проведения ими военной политики. Такие ограничения являются результатом

Москва: Гардарики, 2002

многосторонних соглашений по контролю над вооружением и развитию институтов международной безопасности. Однако исторический опыт свидетельствует, что такие формы самоограничения не обязательно кладут конец гонке вооружений или существенно уменьшают риск военной конфронтации.

Исходя из этого государства не ограничивают использование военной силы, наоборот, оказывают ей предпочтение. Они прибегают к силе, похоже, совершенно независимо от политических намерений своих лидеров. Но следует принимать во внимание и миротворческую роль государств¹. Государства часто играют существенную роль в сдерживании насилия, и эту цивилизующую роль нельзя игнорировать. Одно из главных достижений современных суверенных государств — установление монополии на использование силы с признанием незаконности вендетты и кровной мести и конфискацией вооружения у местных военачальников, ополченцев и средневековых баронов. Запрещение каких-либо частных военных формирований имело целью общественную безопасность. Немецкий социолог Макс Вебер, ссылаясь на утверждение, высказанное русским большевиком Львом Троцким, считал, что отличительным признаком государства — в противоположность другим формам политических организаций — является монополия на использование силы².

Различие между «частной» («private») и «государственной» («public»³) формами ведения военных действий помогает ограничить ресурс насилия. Частные военные действия всегда нелегитимны, а государственные могут при определенных обстоятельствах быть легитимными. Принцип, в соответствии с которым каждый человек имеет право осуществлять правосудие от своего имени,

¹ См.: *Ignatieff M. The Warrior's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience.* N.Y.: Henry Hold, 1998. P. 160.

² См.: *Вебер М. Политика как призвание и профессия // Вебер М. Избранные произведения / Пер. с нем. Сост. Ю.Н. Давыдов. М.: Прогресс, 1990. С. 645.*

³ *Деление войн на частные и публичные проводит Г. Гроций, ссылаясь на М. Сильвестра (1460—1523), итальянского богослова, доминиканского монаха, чьим трактатом «О войне» Гроций широко пользовался. Под публичной Гроций понимал войну, которая ведется органами государственной (Гроций говорит «гражданской») власти; под частной — войну, которую развязывают лица, не обладающие законной государственной властью (О праве войны и мира. Кн. I, гл. III, § I. Указ. соч. С. 118—119). Такое разделение было вполне актуально в период преодоления феодальной междоусобицы и утверждения сильной централизованной власти.

сделал бы невозможным любой законный порядок. Частные войны привели бы к анархии, когда каждый отдельный человек представлял бы угрозу для всех других. Отдельные люди судили бы, исходя из собственных моральных критериев, не принимая во внимание законные процедуры. Эта анархическая ситуация ярко описана в Ветхом Завете, в последней строфе Книги Судей: «В те дни не было царя у Израиля: каждый делал то, что ему казалось справедливым» (Суд. 21:25).

Перед угрозой разрухи и лишений, к которым ведет война, и в свете теории справедливой войны только военные силы государства могут быть использованы как законный инструмент и элемент государственного принуждения (*vis coactiva*). Понятие *легитимной власти*, таким образом, опирается на государственные институты как на легитимный источник силы. Но легитимация возникает не только из интереса государства или его внутренних забот. Право государства или какой-либо международной организации на войну может быть понято как возникающее из их приверженности как части международного сообщества общему благу и законности. Государства и международные организации могут использовать силу только в том случае, если эти действия служат защите международного порядка и поддержанию мира и безопасности¹. Такое понимание государства и военной силы предполагает приоритет принципа верховенства закона в международных отношениях. Данная концепция справедливой войны, также знакомая современному международному праву, является лишь одной из многих, которые постепенно сформировались в течение веков. Совсем иная концепция господствовала несколько столетий назад.

В средние века военная служба рассматривалась как средство наживы, а не как служба государству². Те, кто был занят военной службой, воевали сами, со своим собственным снаряжением и людьми, а не как слуги государства, получающие жалованье. В Столетней войне между Францией и Англией (1337—1453) часто

¹ Coates A.J. The Ethics of War. Manchester: Manchester University Press, 1997. P. 126—128.

² О трансформации представления о государственной власти в военных действиях см.: Stacey R.C. The Age of Chivalry // The Laws of War. Constraints on Warfare in the Western World / Eds. M. Howard, G.J. Andreopoulos, and M.R. Shulman. New Haven; L.: Yale University Press, 1994. P. 27—39.

было трудно сказать, из-за чего воюют различные местные военачальники и отряды бедных рыцарей¹. Но они всегда воевали от имени какого-либо правителя. В соответствии с законами войны того времени без такой общественной санкции они не могли бы воевать. Без такой санкции они, например, не имели права на выкуп и захваченную добычу². И все же в те времена оставался вопрос: кого в обществе, где власть была разделена между сотнями различных политических образований, можно было квалифицировать как общественную власть. Папу Римского? Короля? Местных принцев? Города? Отсутствие согласия по этим вопросам продолжалось до тех пор, пока не была установлена монополия ограниченного количества суверенных государств на использование силы.

Политическая карта средневековой Европы, где границы политических образований не были четко географически определены, постоянно менялась. Постепенно возобладало убеждение, что государственный суверенитет и независимость от любой внешней власти являются единственным средством остановить религиозные войны, принесшие так много разрушений Европе в XVI—XVII вв. Эта секуляризация понятия легитимности власти включала отрицание претензии католической церкви на всеобщую власть. Постепенно в течение столетий сформировалось ясное представление о том, кто может легитимно применять силу. Это представление стало более ясным в 1500 г., чем в 1300 г., и тем более после Вестфальского мира, который завершил ожесточенную Тридцатилетнюю войну (1618—1648). Принцип невмешательства во внутренние дела независимых государств был четко сформулирован в конце XVIII в., получив название вестфальской системы международного порядка³. Признание суверенной власти за государствами исключило легитимность военных в принятии решений во внутригосударственных или международных отношениях⁴.

¹ Stacey R.C. *The Age of Chivalry*. P. 31.

² Ibid. P. 32.

³ Представление о том, что норма невмешательства во внутренние дела стала осуществляться после Вестфальского мира, является исторически неточным. См.: Krasner S.D. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999. P. 19.

⁴ О понятии суверенитета см.: Hyde-Price A. *Reflections on Security and Identity in Europe // Security and Identity in Europe. Exploring the New Agenda* / Eds. L. Aggestam and A. Hyde-Price. Basingstoke: Macmillan, 2000. P. 30—31; Krasner S.D.

Принцип легитимной власти, являющийся элементом современной теории справедливой войны, неразрывно связан с современным правовым принципом государственного суверенитета. С конца XVIII в. суверенитет рассматривается как единственно возможный и общепринятый механизм организации международного сообщества. Но его смысл и границы постоянно были предметом дискуссий. Право правительств представлять конечный и абсолютный суверенитет, фактически отрицавшее существование где-либо любого другого конечного и абсолютного суверенитета¹, ставилось под вопрос как внутри государств революционными и сепаратистскими движениями внутри страны, так и на международном уровне — более могущественными государствами или союзами государств.

Фундамент вестфальской модели — принцип невмешательства во внутренние дела других государств — на практике неоднократно нарушался. Священный союз, созданный главными европейскими державами после поражения Наполеона в 1815 г., апеллировал к праву подавления революционных режимов ради сохранения традиционного порядка². Соединенные Штаты, страна, которая постоянно осуществляла интервенции в Центральную Америку и на Карибские острова, до 1933 г. отвергала правовой принцип, согласно которому «ни одно государство не имеет права вмешиваться во внутренние дела другого государства»³. Советские войска были введены в Венгрию (1956) и Чехословакию (1968), чтобы восстановить порядок. Когда США вторглись в Панаму в 1989 г., они ссылались на необходимость борьбы с распространением наркотиков⁴. В течение всего периода холодной войны советское и американское правительства активно поддерживали своих союзников в «войнах по доверенности» (proxy wars) в Африке и Азии. За советской интервенцией в Афганистан

Op. cit. Суверенитет имеет как внутреннее, так и внешнее измерения. Внутренний суверенитет означает верховенство над всеми другими властями на данной территории. Внешний суверенитет — это независимость от иностранных держав (Ibid. Op. cit. P. 47). *См. также Шмитт К. Политическая теология. Четыре главы к учению о суверенитете // Шмитт К. Политическая теология. М.: Канон-пресс-Ц; Кучково поле, 2000. С. 7—98.

¹ Krasner S.D. Op. cit. P. 11.

² Ibid. P. 69.

³ США приняли этот принцип на XVII Международной конференции американских государств в 1933 г. (Ibid. P. 21).

⁴ Ibid. P. 69.

последовала активная военная поддержка антисоветских моджахедов западными странами.

Но все эти нарушения не привели к отмене института суверенитета. И те страны, которые своими практическими действиями нарушали принцип невмешательства во внутренние дела, были крайне заинтересованы в сохранении суверенитета как краеугольного камня международной безопасности. Однако суверенитет, не только практически нарушается, но и теоретически оспаривается. Можно выделить комплекс из пяти проблем, связанных с вопросом о том, когда может быть применена сила от имени легитимной власти. Все эти проблемы прямо относятся к вопросу о суверенитете.

2. КОЛЛАБОРАЦИОНИСТСКИЕ РЕЖИМЫ

Первая проблема возникает из соотношения между принципом легитимной власти и понятием государственного суверенитета. Это соотношение, выражавшееся в подчинении первого второму, постоянно оспаривалось¹. Согласно критикам такого подхода, превращение этого принципа в чисто формальное и ни к чему не обязывающее требование исключает легитимное сопротивление тирании и другим несправедливым режимам (т.е. такой подход отрицал бы право на сопротивление)². Если исходить из формалистской интерпретации этого принципа, то у движений Сопротивления нацистской оккупации в Западной и Восточной Европе не было права защищать свою страну, поскольку они действовали не под руководством официального правительства. Эта формалистская интерпретация ставилась под сомнение даже в официальной практике. Например, во Второй мировой войне британское правительство имело серьезные основания оказывать практическую поддержку коммунистическому партизанскому движению Тито в его сопротивлении немецкой оккупации Югославии и в то же время признавало королевское правительство Югославии в качестве единственного законного правительства³.

¹ Coates A.J. The Ethics of War. P. 125.

² Ibid. P. 129.

³ Andreopoulos G.J. The Age of National Liberation Movements // The Laws of War. Constraints on Warfare in the Western World. P. 197.

«Свободная Франция»¹. 3 сентября 1939 г. Франция и Британия объявили войну Германии. 4,5 млн французов были мобилизованы на службу во Франции или ее колониях. Но до весны сражения так и не начались. 10 мая 1940 г. немецкая армия начала наступление. Первые недели blitzkriegа оказались катастрофическими для союзных войск. Бельгия капитулировала 28 мая. 235 тыс. британских и 115 тыс. французских солдат пришлось эвакуировать в Британию, а 35 тыс. французских военных попали в плен. 14 июня немецкие войска вошли в Париж. Тремя днями позже маршал Филипп Петен, новый глава французского правительства, признал поражение Франции. Петен пользовался широкой народной поддержкой как один из главных архитекторов военной победы Франции в Первой мировой войне. Но теперь он решил, что дальнейшее сопротивление Германии бесполезно. 22 июня было подписано перемирие. Перемирие означало не просто прекращение огня, но то, что Франция и Германия больше не находятся в состоянии войны друг с другом. Этот акт имел далеко идущие последствия. Подписавшись под текстом перемирия, французские власти поставили вне закона всех тех, кто хотел продолжать борьбу против немецкой оккупации. Так как правительство, представлявшее французский народ, капитулировало, не было легитимной власти, которая могла бы продолжить войну или оказывать вооруженное сопротивление.

На официальную французскую позицию отчасти повлиял опыт предыдущей войны. В начале военных операций французы высказывали твердую решимость одержать победу над Германией и очень надеялись, что удастся избежать трагедии Первой мировой войны, в которой страна потеряла 1,4 млн чел. Однако число жертв военных операций в 1940 г. нельзя было игнорировать. К концу 1940 г., после нескольких сокрушительных военных поражений, примерно 92 тыс. солдат французских и союзных войск были убиты или пропали без вести, 200 тыс. были ранены

¹ «Свободная Франция». Очерк о французском сопротивлении основан на следующих источниках: *Bell P.M.H.* The Origins of the Second World War in Europe. L.; N.Y.: Longman, 1986; *Bachelier C.* L' Armée française entre la victoire et la défaite // *Azéma J.-P.* and *Bédarida F.* La France des années noires. P.: Seuil, 2000. P. 75—101; *Azéma J.-P.* Le choc armé et les débandades // *Ibid.* P. 105—137; *Crémieux-Brilhac J.-L.* La France libre // *Ibid.* P. 191—242; *Frank R.* Pétain, Laval, Darlan // *Ibid.* P. 307—348; *Azéma J.-P.* De Munich a la Libération. 1938—1944. P.: Seuil, 1979.

и 1,5 млн взяты в плен. Немецкая армия потеряла в сражении 45 тыс. солдат. Эти цифры показывали, что сражения были крайне ожесточенными.

Несмотря на сокрушительное поражение Франции, Петен надеялся, что мир с Германией будет способствовать моральному возрождению французского общества. Идя на коллаборационизм, Петен рассчитывал на осуществление своей собственной политической программы. Идеал «национальной революции», как он его называл, был обобщен в нескольких словах: «Бог, Отечество, Семья и Работа». Идеология Петена соответствовала взглядам крайне правых в Европе 1930-х гг. Она проповедовала антисемитизм и была враждебна парламентской демократии.

Не все французы смирились с поражением. За несколько дней до подписания перемирия, 18 июня 1940 г., генерал Шарль де Голль выступил по Би-би-си с призывом к французам продолжать сопротивление. Этот офицер, который был практически неизвестен французам, призвал их и особенно французских военных сделать выбор между двумя властями. Де Голль убеждал военных порвать со своими командирами, а французских граждан — дистанцироваться от своего правительства и признать высшей властью «France libre» («Свободную Францию»).

Число офицеров и солдат, которые были готовы откликнуться на этот призыв, оказалось скромным. Среди 115 тыс. французских солдат, бежавших тогда в Британию, только незначительное меньшинство не просило о своей репатриации во Францию. К концу августа только два генерала и один адмирал восприняли призыв де Голля к оружию. В движение «Свободная Франция» («Forces françaises libres») вступали молодежь и бежавшие из плена военные. Но их было немного. Численность войска возросла с 7 тыс. в июле 1940 г. до 50 тыс. в июле 1943 г., но эта цифра составляла только 2% французских сухопутных сил в начале войны. Высшие чины французского офицерского корпуса не были представлены в «Свободной Франции». К де Голлю присоединились в основном лейтенанты и капитаны из Иностранного Легиона (Legion étrangère) и колониальных войск. Государственные служащие также не горели желанием вступить в «Свободную Францию». Из дипломатического корпуса ни один посол или высокопоставленный дипломат не присоединился к де Голлю до конца 1940 г. Единственным исключением был глава французского торгового представительства в Нью-Йорке.

7 августа 1940 г. де Голль и Черчилль подписали соглашение, касающееся организации французских войск. Вопрос о легитимной власти был в центре дискуссий. Де Голль настаивал на том, что «Свободная Франция» должна рассматриваться как член коалиции и что он и его движение воссоздадут *французскую* армию. «Франция — это мы», — заявил де Голль Черчиллю¹. Британский премьер-министр согласился с тем, что французские подразделения будут иметь максимально возможную самостоятельность.

В июле и августе 1940 г. некоторые из французских колоний (Новая Каледония, Таити, Чад, Камерун и Французская Экваториальная Африка) присоединились к «Свободной Франции». Это было сделано местными властями или по инициативе военных подразделений, желавших продолжения войны. Данный шаг значительно усилил власть «Свободной Франции» несмотря на то, что не все колонии Западной и Северной Африки проявили свою приверженность де Голлю. Расширение территориальной базы обеспечило правительству де Голля увеличение войска и, что более важно, территориальный суверенитет. Идея «Свободной Франции» обрела территориальную реальность.

Дальнейшим выражением легитимности «Свободной Франции» стало создание в октябре 1940 г. Совета Оборона. Затем (сентябрь 1941 г.) последовало создание правительства — Французского национального комитета (Comité national français) под руководством де Голля. Комитет включал в себя губернаторов колоний, ведущих военных и известных граждан. Он был создан «от имени французского народа и империи»². Британское правительство признало это учреждение как представляющее «Свободную Францию», но не пошло так далеко, чтобы считать де Голля главой государства.

В заявлении, сделанном публично во Французской Экваториальной Африке в ноябре 1941 г., новые власти заявили, что «новая французская власть» создана на основании свободной воли миллионов французов и французских подданных во всем мире³. Заявление отрицало легитимность и законность коллаборационистского вишистского режима. В своих публичных заявлениях во время войны де Голль представлял «Свободную Францию» не только как

¹ Цит. по: *Cremieux-Brilhac J.-L. La France libre // Ibid. P. 201.*

² *Ibid. P. 208.*

³ *Ibid. P. 208.*

освобожденную часть Французской империи, но и как ее «духовную реальность», которая «спасла честь Родины».

Решающим прорывом для де Голля в поисках признания легитимности его военной и политической власти стала поддержка его Движением Сопротивления в самой Франции. В 1942 г. французское Сопротивление признало власть де Голля, и это означало, что теперь он стал во главе значительных сражающихся сил. Поэтому 14 июля 1942 г. «Свободная Франция» была переименована в «Сражающуюся Францию». Ведущие участники Сопротивления были включены во Французский национальный комитет.

Де Голль выступал за участие Франции в войне в мировом масштабе. Этот взгляд он выразил уже в своем заявлении 18 июня 1940 г.: «Исход этой войны не может быть решен сражениями во Франции, эта война является мировой войной. В мире есть достаточно сил, чтобы сокрушить наших врагов»¹. Практически это означало, что де Голлю пришлось рассеивать свои слабые военные силы по всему миру. Например, французские летчики были отправлены в апреле 1943 г. на Восточный фронт, где они воевали против немцев под Калугой. Участие французских войск часто превращалось в чисто символическое присутствие. Но присутствие на стороне союзников имело большое геополитическое значение. Де Голль хотел реального участия во всех решениях, касающихся будущего французских колоний. Он не позволял рассматривать «Свободную Францию» как британский протекторат или как временную власть. Но американцы и англичане не всегда были готовы учитывать французские интересы, поскольку должны были отстаивать собственные геополитические интересы.

Петен назовет тех, кто присоединился к «Свободной Франции», «диссидентами». Но после войны он, а не де Голль предстанет перед французским судом и будет осужден за свое поведение во время войны. Петен был обвинен в коллаборационизме и измене. В глазах всего мира (как и в книгах по истории) французские войска под руководством де Голля и Сопротивление в самой Франции (в котором участвовало много коммунистов) будут рассматриваться как представители «подлинной Франции». Однако огромные трудности, с которыми столкнулся де Голль, пытаясь получить поддержку в армии и среди госслужащих, показали, как

¹ Цит. по: *Cremieux-Brilhac J.-L. La France libre. P. 192.*

непросто изменить традиционные стереотипы лояльности и дисциплины. Представление о том, что только законные власти имеют легитимные полномочия вести войну, глубоко укоренилось во Франции и особенно в ее государственных структурах. То обстоятельство, что Петен был весьма уважаемой фигурой и что он пришел к власти законным путем, только укрепляло это ограниченное представление о принципе легитимной власти. Наибольшую поддержку призыв де Голля к сопротивлению получил на периферии империи, где центральным властям было очень трудно сохранять полный контроль, и от негосударственных структур.

3. РЕВОЛЮЦИОННЫЕ ДВИЖЕНИЯ

Наличие революционных движений представляет вторую проблему для принципа легитимной власти. Революционеры бросают вызов существующей власти от имени высшей власти — воли народа, законов истории или во имя какой-то идеологической программы. В 1917 г. русские большевики, воспользовавшись массовым недовольством народа, арестовали членов российского правительства и захватили власть в Петрограде. Они заявили, что действуют в соответствии с историческими интересами трудящихся. Политический режим, установленный ими, просуществовал до конца 1980-х гг. В 1989 г. коммунистический режим Чаушеску в Румынии натолкнулся на широкое сопротивление народа и был в конечном итоге насильственно свергнут. В первом случае мы имели дело с революционным коммунистическим движением, а во втором — с революционным антикоммунистическим движением. Общее у них то, что массовые движения, применяя силу, апеллируют к принципу легитимной власти от имени суверенной воли народа¹.

Своими действиями революционеры демонстрируют, что ошибочно формальное отождествление суверенитета и легитимной власти, с одной стороны, и существующего правительства — с другой. Оно не позволяет определить возможность повстанцев одержать, используя силу, победу и создать дееспособное правительство. В глазах революционеров их власть является легитимной, так как она позволяет народу восстановить права, которых

¹ В 1917 г. эта воля народа была выражена в формуле «диктатура пролетариата».

они были лишены несправедливым режимом. Понятие суверенитета, а точнее суверенитета народа, составляет стержень революционной морали. Однако легитимность революционеров не зависит лишь от их намерений или самооценки. В некоторых случаях революционные движения смогли опереться на народный суверенитет и посредством этого получить признание в качестве легитимной власти. Так было в случае с американскими колониями, которые в 1776 г. провозгласили свое право на независимость от Британской империи. Кубинские революционеры смогли свергнуть в 1959 г. диктатуру Батисты благодаря народной поддержке. В конце 1990-х гг. в Мексике повстанческое движение сапатистов организовало партизанское восстание с целью защитить индейское население области Чьяпас. Эти революционеры стремились привлечь мировое внимание к бедственному положению индейского населения в Мексике. Они получили широкую поддержку в массах, представителями которых они себя считали. Их легитимность была признана даже мексиканским правительством, которое согласилось на новые переговоры по правам коренного населения в 2001 г. После 7 лет борьбы движения сапатистов мексиканский конгресс согласился обсудить законопроект, дающий индейским общинам некоторые формы самоуправления, соответствующие их древним обычаям, а также некоторый контроль над природными ресурсами их земель.¹ Однако в других случаях революционные призывы не смогли найти отклика у населения, которое революционеры хотели поднять на борьбу. Такова была, например, судьба Эрнесто Че Гевары, который, ведя партизанскую войну в Боливии в 1960-е гг., стремился получить поддержку бедных крестьян. Он был арестован и затем казнен боливийскими властями (не без участия ЦРУ) в 1967 г.

4. СИСТЕМА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

Теория справедливой войны и понятие легитимной власти столкнулись с серьезными изменениями в международном праве. Несмотря на то что последние три столетия суверенитет оставался центральным принципом в международных отношениях, после Второй мировой войны были сделаны решительные шаги по огра-

¹ См.: The Economist. 2001. 3—9 March; 2001. 17—23 March.

ничению применения силы суверенными государствами. Ограничения, предусмотренные Уставом ООН в отношении применения военной силы, и соответствующая роль Совета Безопасности представляют собой третью проблему для традиционного принципа легитимной власти. Устав ООН обязывает государства, входящие в ООН, разрешать «свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость» (статья 2, § 3) и воздерживаться от применения силы в отношении любого другого государства (статья 2, § 4). Однако государства — члены ООН сохраняют право на индивидуальную или коллективную самооборону, если на них или на других членов ООН совершено вооруженное нападение. Если спорные вопросы будут выноситься на обсуждение Совета Безопасности, он будет рекомендовать сторонам достичь соглашения, а если спор уже вылился в вооруженное столкновение, он будет пытаться привести конфликт к мирному исходу. Правда, согласно главе 7 Устава, Совет Безопасности может предпринять меры для реализации своего решения и санкционировать применение силы. Это происходит, когда имеет место угроза миру, нарушение общественного порядка или акт агрессии и все другие средства решения спора исчерпаны (принцип крайнего средства). Совет Безопасности в этом случае может дать полномочия на применение силы коалиции государств или региональной организации.

Система безопасности ООН не исключает интервенцию даже на территорию суверенного государства, когда его действия представляют угрозу миру. В этих обстоятельствах Совет Безопасности может принять принудительные меры для восстановления международного мира и безопасности. Эти меры включают введение экономических санкций и эмбарго или даже наделение государств — членов ООН полномочиями на использование «всех необходимых средств», включая военную акцию, для разрешения конфликтов. Это означает, что члены Совета Безопасности смогли найти согласие относительно их легитимного права осуществлять гуманитарное вмешательство.

Поддержка Устава ООН почти всеми государствами мирового сообщества не положила конец дебатам по вопросу о том, кто в качестве легитимной власти правомочен применять силу в ситуа-

циях, не относящихся к легитимной самообороне. В академических дискуссиях об использовании силы в гуманитарных интервенциях большая группа ученых придерживалась той позиции, что только Совет Безопасности обладает исключительными полномочиями на решение этого вопроса¹. Они убеждены, что, во-первых, санкция на использование силы, данная организацией, в которой представлены ведущие государства мира, создает наилучшую гарантию для умиротворения конфликта, а во-вторых, правовой порядок системы безопасности ООН, установленный после Второй мировой войны, представляет наилучшую гарантию против односторонних действий какой-то одной державы или союза государств. С этой точки зрения моральные ценности, используемые для оправдания гуманитарной интервенции, должны оставаться подчиненными правовым нормам Устава ООН.

Однако вторая группа ученых считает, что это — преимущественное, но не исключительное право Совета Безопасности ООН. Региональные организации, например Организация африканских государств (ОАГ) или Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), могут в определенных случаях легитимно действовать самостоятельно. Но эти ученые исключают возможность односторонней интервенции отдельных государств, с чем не согласна третья группа ученых. По их мнению, суверенные государства сохраняют, несмотря на существование ООН, право использовать силу для гуманитарного вмешательства.

Ученые второй и третьей групп приводят различные доводы в пользу законного использования силы региональными организациями и суверенными государствами, например недостаточное «осуществление реальных полномочий» Советом Безопасности ООН (П. Рэмзи) или неспособность ООН действовать в качестве организации, «готовой и способной» вмешиваться в серьезные гуманитарные кризисы (М. Уолцер).

Указанная академическая дискуссия стала весьма актуальной во время кризиса в Сербии/Косово в 1999 г., когда члены Совета Безопасности не смогли выработать единую позицию относительно

¹ Об этих дискуссиях см.: *Ceulemans C. Een ethische analyse van de beslissing tot het gebruik van militair geweld door de VN en de NAVO in het voormalige Joegoslavië (1991—1995) aan de hand van de «Jus ad bellum»-traditie* (докторская диссертация, защищенная в Свободном Брюссельском университете — Vrije Universiteit Brussel в 2000 г.).

но гуманитарной катастрофы в Косово. Эта ситуация более подробно описана в гл. XI и XII настоящего издания.

5. АНТИКОЛОНИАЛЬНАЯ БОРЬБА

Применение принципа легитимной власти исключительно к международно признанным государствам и к Совету Безопасности ООН было поставлено под вопрос с возникновения в колониях различных движений за независимость. Это четвертая проблема, связанная с принципом легитимной власти. Для представителей национально-освободительного движения вооруженная борьба, которую они ведут, легитимна как форма сопротивления колониальному угнетению, а это предполагает, что они стремятся к признанию легитимности своего руководства. Данные движения порождают не только новые формы политической лояльности, но и новые формы легитимности. До того как этот вопрос встал на повестку дня ООН, международное сообщество рассматривало антиколониальные движения как внутренние войны, которые могут пользоваться преимуществами и правами, предоставляемыми международным правом, только тогда, «когда эти движения, приобретая черты, достаточно похожие на характеристики государства, получают права воюющей стороны или признание в качестве нового правительства у власти»¹.

Однако движения за независимость стремились к тому, чтобы быть признанными в качестве субъектов международного права, и поэтому поднимали вопрос о том, при каких условиях они могут прибегнуть к использованию силы для освобождения своей страны. Чтобы опереться в своем требовании на статью 51 Устава ООН, они ссылались на право самообороны². Они успешно защищали это требование, представляя себя как движения, которые сопротивляются насильственным действиям, лишаящим их права на самоопределение. Декларация предоставления независимости колониальным странам и народам, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1960 г., официально заявила, что нахож-

¹ *Wilson H.* International Law and the Use of Force by National Liberation Movements. Oxford: Clarendon Press, 1988. P. 105. Цит. по: *Andreopoulos G.J.* The Age of National Liberation Movements. P. 197.

² О нижеследующем см.: *Ibid.* P. 199ff.

дение народа под иностранным подчинением, господством и эксплуатацией является отрицанием основных прав человека, поскольку это противоречит Уставу ООН и создает препятствие на пути укрепления всеобщего мира и сотрудничества на Земле¹. От заявления, что народ, находящийся под колониальным правлением, имеет право на самоопределение, оставался лишь маленький шаг до заявления, что использование силы является легитимным, если это право отрицается. Такая линия аргументации нашла понимание у многих членов ООН.

Эти дебаты возобновились в 1970 г. в связи с принятием Декларации о принципах международного права, касающихся отношений дружбы и сотрудничества между государствами, соответствующих Уставу ООН. По одной интерпретации, Декларация узаконивает вооруженное сопротивление насильственному отрицанию самоопределения в ситуации, когда колониальное или иностранное господство установлено или поддерживается силой, и даже утверждает, что освободительные движения имеют *jus belli* (право вести войну) в соответствии с Уставом ООН. Согласно другой интерпретации, применение силы является легитимным только как защита от вооруженного нападения, а не как собственная силовая инициатива для достижения самоопределения. То обстоятельство, что Устав говорит о сопротивлении, ничего не упоминая о *вооруженном* сопротивлении, отнюдь не упрощает толкования прав освободительных движений. Таким образом, на уровне международного права вопрос о том, могут ли эти движения легитимно инициировать применение силы или использовать ее только в ответ, остается открытым.

Французский Алжир. Алжирская война за национальное освобождение против французской колонизации началась в 1954 г., в том самом году, когда французская армия потерпела во Вьетнаме сокрушительное поражение под Дьенбьенфу². Фронт национального освобождения (ФНО) начал свои действия в ноябре с ряда вооруженных нападений, совершенных в различных частях алжир-

¹ Basic Facts about the United Nations. P. 277.

² О нижеследующем см.: *Andreopoulos G.J.* The Age of National Liberation Movements. P. 191—213; *Coppieters B.* De Algerijnse Onafhankelijkheidsoorlog // Diskussiedossiers Derde Wereld / E. Witte. Brussel: Centrum voor Sociale Structuur en Economische Conjunctuur van de Vrije Universiteit Brussel, 1979. P. 88—94.

ской территории. Эта кампания порвала с легалистскими традициями прежних алжирских партий, которые стремились к постепенной политической реформе колониальной системы. Использование силы рассматривалось ФНО как наилучшее средство обязать другие алжирские партии занять ясную позицию в борьбе за национальное освобождение.

Для того чтобы подавить это движение, французские власти использовали военную силу. Затем они попытались изолировать ФНО от населения, проведя ограниченные политические и социальные реформы, привлечение алжирцев на нижние уровни государственной службы, осуществление земельных реформ. Французы надеялись, что такая политика ослабит и изолирует ФНО и тем самым приведет к возникновению «третьей силы», делающей всякие переговоры с ФНО излишними. Верхушка французских военных была резко против всякого компромиссного решения. Поражение в Индокитае и угроза коммунизма создали настроения, при которых очень трудно было принимать политические решения. С французской точки зрения Алжир — l'Algérie française — был неотъемлемой частью французской территории. Принцип территориальной целостности не рассматривался как предмет для переговоров. Огромное большинство французского населения поддерживало эту позицию. В Алжире проживал миллион французских колонистов, так называемых *pieds noirs*, чье будущее ставилось на карту. В связи с этим Алжир для Франции был гораздо важнее, чем любая иная колония.

Французские власти не сумели подорвать авторитет ФНО. На военном уровне они не сумели ликвидировать военный аппарат ФНО, на политическом — не сумели лишить ФНО легитимности в глазах населения. Французским военным удалось изгнать ФНО из городов, но очистить от него сельские районы они не смогли. Тогда французские власти попытались лишить ФНО гражданского прикрытия и поддержки. Это было сделано путем перемещения сотен тысяч сельских жителей в «фильтрационные лагеря» («regroupment camps»). То, как унижительно это было сделано и в каких бесчеловечных условиях оказались люди в лагерях, вызвало волну возмущения и привело к дальнейшему увеличению популярности ФНО. Репрессии французских властей против алжирских националистов также укрепляли их авторитет в глазах местного населения.

Отказ французского правительства признать ФНО в качестве легитимной власти непосредственно повлиял на методы ведения войны. Партизанам было отказано в статусе воюющей стороны, поэтому они не могли рассчитывать на обращение с ними в соответствии с Женевскими конвенциями. Французское правительство рассматривало войну как внутренний мятеж, руководимый террористическими силами. Террористов следовало подавить всеми необходимыми средствами. Французские власти отказались применять к ним статью 3, общую для всех конвенций, регулирующих внутренние конфликты, и следовать основным гуманитарным правилам. В этой войне, с самого начала получившей у французов название «une sale guerre» (грязной войны), по отношению к военнопленным широко практиковались пытки. Методы, использовавшиеся во время войны — создание концентрационных лагерей и предоставление иммунитета тем французским военным, которые нарушали законы войны, — дискредитировали сами цели войны. Для французского общественного мнения стало глубоким потрясением то, что «*la patrie des droits de l'homme*» (родина прав человека) оказалась вовлеченной в варварскую войну. Применяя пытки, французские военные нарушили не только Женевские соглашения, но законы самой Франции и Всеобщую Декларацию прав человека.

ФНО рассчитывал на военную победу, подобную той, которая была одержана вьетнамцами в сражении под Дьенбьенфу. Но французское правительство было больше заинтересовано в сохранении Алжира, чем Индокитая. Поэтому оно посылало все большие контингенты войск в этот регион. В 1956 г. в Алжире находилось примерно 350 тыс. военных. Французским властям удалось перекрыть границу между Марокко и Тунисом, что затруднило ФНО получение военного снаряжения. В результате ФНО испытывал все возрастающие трудности в военных столкновениях с французами, но имел успешные результаты, применяя партизанскую тактику. В 1958 г. было создано Временное правительство Алжирской Республики, которое стремилось добиться своего признания международным сообществом. Алжир получал поддержку от стран «третьего мира», в частности Египта.

Во Франции правительству де Голля, образованному в 1958 г., пришлось сменить политику своих предшественников. Примерно 2 млн человек, или одна пятая всего алжирского населения, была

в то время насильственно подвергнута выселению. Де Голль пытался модернизировать алжирскую экономику, чтобы получить поддержку алжирской элиты. Но эта политика не имела успеха. Французская позиция по отношению к войне постепенно менялась. Для экономики Франции Алжирская война стала тяжелым бременем: война затрудняла модернизацию, отвлекала внимание политического руководства от проведения необходимых политических и экономических реформ. Для большей части французской элиты, поставленной перед необходимостью укрепить позиции Франции в процессах мировой конкуренции и европейской интеграции, проблема Алжира не могла быть приоритетной.

В сентябре 1959 г. де Голль признал право алжирского народа на национальное самоопределение и объявил, что гражданам Алжира предоставлялся выбор из трех вариантов: полная интеграция Алжира с Францией (возможность чего была практически исключена самим де Голлем), полная независимость или автономия в союзе с Францией. Решение следовало принять по результатам референдума. Среди французских военных оппозиция такому компромиссному решению привела в апреле 1961 г. к путчу, который был быстро подавлен французскими властями. Со своей стороны ФНО организовал многочисленные демонстрации в Алжире, которые показали, что только он должен быть признан единственной законной властью на территории Алжира. Профранцузские алжирские политики были тем самым устранены из переговорного процесса. В конечном счете переговоры между двумя воюющими сторонами привели к соглашению о независимости Алжира, которое получило поддержку подавляющего большинства населения как во Франции (90%), так и в Алжире (99%). Однако какое-то время, продолжались столкновения между французскими подпольными боевиками (Organisation de l'Armée Secrète, ОАС), которые отвергли соглашение, и ФНО. Но в конце концов, к июлю 1962 г. Алжир стал независимым.

В описанной ситуации, как и во многих войнах, соображения французских властей в духе *jus ad bellum* оттеснили на задний план принципы *jus in bello*. Французские власти в Алжире заявляли о своей цивилизующей миссии (*mission civilisatrice*), проводя политику, которая нарушала базовые гуманитарные нормы. Критика французских властей как со стороны все более широких слоев общественности внутри страны, так и во всем мире ослабила их позицию и внесла решающий вклад в их поражение.

6. ЛЕГИТИМНАЯ ВЛАСТЬ И СЕЦЕССИЯ

Международное право ограничило право на отделение и внешнее самоопределение народов, находящихся под колониальным правлением. Попытки народности ибо в 1967 г. отделиться от Нигерии и создать независимую Биафру, а также позже другие сецессионистские претензии в Азии, на Балканах и на Кавказе не были поддержаны, так как попадали под эти специфические принципы. Но непризнание сецессионистских претензий в качестве легитимной антиколониальной борьбы не остановило эти движения от применения силы для освобождения от того, что они считали иностранным господством. Борьба вызвала новый тип дискуссий о принципе легитимной власти в теории справедливой войны и породила пятую проблему для этого принципа.

Все сецессионистские движения основывают свои требования на принципе самоопределения. Но международное сообщество крайне сдержанно воспринимает данный принцип, когда он идет вразрез с принципом территориальной целостности государств. Сдержанность объясняется главным образом соображениями благоразумия и основана на предположении, что сецессионистские движения создают мощный эффект подражания. Считается, что каждая успешная попытка отделения приведет к возникновению многих новых сепаратистских движений и конфликтов. Кроме того, говорится, что сецессия часто порождает нежизнеспособные образования, которые угрожают международному миру и безопасности.

Но соображения благоразумия — не единственная причина ограничения права современных сецессионистских движений силой добиваться независимости. Принцип самоопределения и особенно прояснение того, кто выступает субъектом самоопределения, можно интерпретировать по-разному. В противоположность большинству национально-освободительных движений в колониях в 1950-х и 1960-х гг., которые в общем основывались на полиэтнической лояльности, многие современные сецессионистские движения определяют это право в этнических терминах. Такая ограниченная интерпретация принципа самоопределения еще больше затрудняет признание международным сообществом представительности сецессионистских движений. Оно не может признать движение, которое претендует на осуществление суверенитета над определенной территорией, ссылаясь на принцип на-

ционального самоопределения, и в то же время исключает часть населения территории из своего определения нации и того, кто действительно является субъектом самоопределения. Здесь сецессия привела бы к тому, что на независимых территориях появятся другие меньшинства, оказывающиеся заложниками независимости, а также к этническим чисткам. Печальной иллюстрацией такой возможности стало изгнание из Косова этнических меньшинств (сербов и цыган) после интервенции войск НАТО в 1999 г.

В теории¹ государственное отделение рассматривается как приемлемое лишь в качестве крайнего средства в случаях геноцида, систематической дискриминации, эксплуатации и несправедливости по отношению к меньшинствам или этническим группам. Отделение является легитимным только при условии, что политическое примирение между сецессионистской партией и правительством в любой форме исключено, а другие альтернативы, например решение проблемы третьей стороной посредством силы, невозможны. Однако, похоже, международное сообщество даже в таких крайних ситуациях избегает признания легитимной власти за сецессионистскими движениями. До насильственной дезинтеграции Югославии только Бангладеш, которая была вовлечена в сепаратистскую войну с Пакистаном, сумела в начале 1970-х гг. получить у международного сообщества признание одностороннего провозглашения государственного отделения. Это произошло в очень специфических обстоятельствах, о чем будет сказано далее в нашей книге. Ситуация с Югославией, где провозглашение независимости Словенией, Хорватией и Боснией не было принято Сербией, но признано международным сообществом в начале 1990-х гг., также очень специфична. Во всех других случаях, где сецессионистские движения использовали силу для реализации своего одностороннего стремления к независимости (Косово, Абхазия или Чечня), международное сообщество заняло совершенно иную позицию. Оно не признало их как легитимную власть по различным указанным выше причинам.

¹ Хорошая подборка основных подходов к нормативным исследованиям сецессии дана в: National Self-Determination and Secession / Ed. M. Moore. Oxford: Oxford University Press, 1998.

7. ВЫВОДЫ

Принцип легитимной власти применялся на протяжении истории к множеству различных типов политической власти. Августин первым сформулировал этот принцип справедливой войны и связывал его с институтами Римской империи. В средние века на право вести войну в качестве общественной власти претендовали короли, знать и города¹. Институт суверенитета лишь постепенно сформировался в течение веков в качестве единственного принципа, определяющего, какой политический орган имеет право востанавливать справедливость или наказывать зло. Несмотря на то что суверенитет и в настоящее время остается основным регулятивным институтом в международных отношениях и что существующие правительства воспринимаются как единственные обладатели права на ведение войн, конкурирующие формы легитимной власти проявляли себя на протяжении всей современной истории. Революционные, сепаратистские и антиколониальные движения оспорили право существующих правительств быть единственной властью, использующей легитимную силу. После Второй мировой войны Устав ООН ограничил права государств на ведение войны и использование угрозы применения силы. Он возложил на Совет Безопасности ООН основную ответственность за поддержание международного мира и безопасности. Все эти различные проявления принципа легитимной власти показывают, что принципы справедливой войны не являются неизменными и внеисторическими, но, напротив, в том, что они реагируют на изменяющиеся культурные и политические потребности, проявляется их глубоко исторический характер.

¹ О законах войны в средние века см. также: *Parker G. Early Modern Europe // The Laws of War. Constraints on Warfare in the Western World. P. 40–58.*