

ИЗ ПИСЬМА В РЕДАКЦИЮ

Москва, май 1986

О смене руководства в Афганистане в наших газетах поразительно мало. Речь Наджиба на пленуме ЦК НДПА не воспроизведена в „Правде“. Первое его выступление для корр. ТАСС (непонятно – интервью или заявление?) опубликовано только сегодня 13 мая, т. е. почти спустя неделю! Более того, до сих пор не названо имя тов. Наджиба (хотя имя у него есть).

Кроме того, „товарищ Наджиб“, возглавлявший службу безопасности и лично несущий ответственность за массовые расстрелы, казни и пытки патриотов – не идеальный человек для проведения политики „широкого диалога“ даже в нынешнем московском понимании. Если идут поиски урегулирования, то почему Бабрака сменили на еще более одиозную фигуру?

Все это вызывает недоумение. Расскажу свою версию. Не исключено, что переход власти в руки Наджиба – превентивный переворот, осуществленный противниками урегулирования среди афганской верхушки (теми, кому больше всего грозит любой компромисс, самыми одиозными фигурами), быть может, с согласия или с ведома части военных и дипломатических советских кругов в Кабуле. Короче говоря, это попытка ястребов (и советских и афганских) предотвратить любое урегулирование на самом раннем этапе. Тогда понятна и сдержанность Москвы и неинформированность официальной прессы.

Ллойд Н. Катлер

ПРАВО НА ВМЕШАТЕЛЬСТВО*

В современном мире постоянно приходится принимать решения – как реагировать на происходящее в Афганистане, Ливане, Никарагуа, Сальвадоре, Анголе, Кампучии, Филиппинах, а вскоре, возможно, и в Южной Африке – решения о законности вмешательства в гражданскую войну. В журналах по международному праву полно научных рассуждений на эту тему, неспециалистам трудно разобраться в аргументации и выводах различных ученых. В данной статье делается попытка объяснить читателям эти правила, каковы они ныне и как следует их применять для облегчения увеличившегося несоответствия между принципом невмешательства и правами человека на самоопределение и на свободные демократические выборы.

Имеет ли какое-либо значение то, что наше военное вмешательство или вмешательство Советского Союза в гражданские войны нарушает международное право? По международным законам, только Совет Безопасности Организации Объединенных Наций имеет на это право, но на самом деле и он его не имеет, если СССР или США используют свое право вето. Политический комментатор Джордж Уилл считает, что американцам надо за-

* Lloyd N. Cutler, *The Right to Intervene*, Foreign Affairs, Fall 1985. Русский перевод печатается с разрешения Council on Foreign Relations, New York.

ботиться не столько о том, имеем ли мы законное основание на вмешательство в какую-либо гражданскую войну, сколько о том, является ли такое вмешательство справедливым. Тем не менее это существенно, согласуются ли наши действия с международными законами. Это существенно прежде всего потому, что США — демократическое государство, которое как по философским, так и по геополитическим основаниям должно поддерживать демократические устремления всех народов. Демократия не может процветать в обстановке произвола; для ее выживания требуется повсеместное соблюдение принципов законности. Это очевидно, когда дело касается внутрисовременных законов. Но столь же важны и международные законы, особенно наши обязательства в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и Уставом Организации Американских государств. Никакое демократическое государство — и менее всего демократическая сверхдержава — не может позволить себе действия, которые, по общему признанию, являются нарушением международного права. Свободный мир будет признавать наше лидерство, только если наши действия будут совместимы с общепринятой интерпретацией этого права. Есть еще причина, по которой важно соблюдать международное право. Демократическая сверхдержава, ответственная за общее положение в мире, не может предпринимать какие-либо действия за рубежом, не имеющие широкой поддержки своих граждан. Такова цена сохранения демократии. Большая часть американского народа тяжело воспринимает любой шаг, который может быть истолкован как нарушение наших международных обязательств. Утвержденный после одобрения Конгрессом закон о невоенной помощи никарагуанским партизанам запрещает исполнительным властям выходить за эти рамки без специального решения Конгресса, так как это противоречило бы международному праву.

II

Международное регулирование проблемы вторжения насчитывает более двух веков. Можно начать с книги Э. де Ваттеля

„Право народов”,* опубликованной в 1758 г.:

„Если властелин нарушает фундаментальные законы и тем самым дает своим подданным законное право сопротивляться ему; если его тирания вызывает народное восстание против него, иностранная держава имеет право оказать помощь поработенному народу, испрашивающему такую помощь...”

Помощь отважному народу, защищающему свои свободы от угнетателя силой оружия, является проявлением справедливости и великодушия.

Таким образом, всегда, когда такого рода распри переходят в гражданскую войну, иностранные государства могут помогать той из двух партий, на чьей стороне, видимо, справедливость. Но помогать отвратительному тирану или встать на сторону несправедливо бунтующего народа было бы определенно нарушением долга”.¹

Правила Ваттеля подходят правительству Рейгана с его подходом к усовершенствованию мира. Согласно этим правилам, была бы законной военная помощь правительству Дуарте в Сальвадоре, никарагуанским партизанам и афганским борцам за свободу, но они не дают законных оснований для вторжений СССР в Чехословакию и Афганистан, для советско-кубинской поддержки сандинистского режима или советско-кубинско-никарагуанской помощи сальвадорским повстанцам. Помощь демократическим силам — и находящимся и не находящимся у власти — законна; помощь тиранам или возможным тиранам — нет.

Но правила Ваттеля сейчас не в моде. Они заметно отличаются от принятых теперь норм международного права. Ваттел писал во времена, когда война сама по себе считалась законной если ее зачинщик мог указать на ее справедливую причину, и таковой признавалась не только самооборона. Возвращение

* Ваттел Э. (де), Право народов, Москва, ГИЮЛ, 1960. Ред.

захваченной территории; поддержание баланса сил; помощь царственным родственникам в удержании трона; обращение в свою веру язычников; защита церкви; восстановление национальной чести — все эти поводы считались справедливыми, как и помощь поработенному народу в свержении тиранического режима. В эпоху Ваттела Франция, в то время сверхдержава, могла счесть справедливой посылку войск на помощь американским революционерам в решающем сражении при Йорктауне против Великобритании, основного соперника Франции.

После ужасов первой мировой войны сообщество наций сильно ограничило широкое толкование законности справедливой войны. Статья Версальского договора об учреждении Лиги Наций, подписанного ведущими государствами того времени и ратифицированного всеми подписавшими, кроме США, объявила незаконными все войны, за исключением оборонительных. Как известно, Лига, в конце концов, распалась, но ее основные идеи в обновленном и усовершенствованном виде вошли в Устав Организации Объединенных Наций.

Статья 2/4/ Устава сформулирована коротко и на первый взгляд просто. Она относится не только к войнам, но и к любому применению силы, и без объявления войны. Эта статья гласит:

„Все члены ООН воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций”.

Единственное исключение из запрета содержится в статье 51 Устава, разрешающей любые действия, предпринятые

„ради индивидуальной или коллективной самообороны, если произойдет вооруженное нападение на члена Объединенных Наций”.

Но даже в этом исключительном случае разрешение действительно только

„до тех пор, пока Совет Безопасности не примет мер, необходимых для поддержания международного мира и безопасности”.

США являются не только членом Организации Объединенных Наций, но и членом Организации Американских Государств (ОАГ). Последняя редакция Устава ОАГ содержит сходное положение в статье 18:

„Никакое государство, или группа государств, не имеют права вмешиваться прямо или косвенно, по какому бы то ни было поводу во внутренние или внешние дела любого другого государства. Изложенный выше принцип запрещает не только использование вооруженных сил, но любую иную форму вмешательства или попытку угрозы государственным деятелям или политическим, экономическим или культурным институтам государств”.

Со дня принятия этих соглашений прошло более четырех десятилетий. За это время имели место бесчисленные вооруженные конфликты. В большинстве случаев третье государство обеспечивало поставки оружия, обучение, транспортировку или вооруженные силы в помощь правительствам или повстанцам. Краткий перечень таких случаев включает Афганистан, Анголу, Бангладеш, Боливию, Бирму, Центральноафриканскую Республику, Чад, Китай, Кипр, Доминиканскую Республику, Сальвадор, Эфиопию, Грецию, Венгрию, Кампучию, Ливан, Малайзию, Мозамбик, Никарагуа, Нигерию, Оман, Сомали, Судан, Уганду, Вьетнам, Йемен и Заир.

Государства, предоставившие такую помощь, включая всех пятерых постоянных членов Совета Безопасности Организации Объединенных Наций продолжают утверждать, что их действия не нарушают Устав ООН или, в соответствующих случаях, Устав ОАГ. Часто большинство в Совете Безопасности не соглашается с этим, но обычно один из постоянных членов предотвращает санкции наложением вето, защищая себя или какое-либо государство его сферы влияния.

III

Надо отметить, что статья 2/4 Устава ООН и статья 18 Устава ОАГ не относятся к гражданским войнам. Они не касаются также специальных типов вмешательства (финансовая помощь, снабжение гражданского населения, транспорт, вооружение и военное обучение), не подходящих под категорию угроз использования вооруженных сил. Однако Генеральная Ассамблея ООН и полномочные международные юридические организации приняли резолюции, относящиеся именно к этим случаям.

Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая единогласно постоянными членами Генеральной Ассамблеи ООН в 1970 г., гласит:

„Ни одно государство или группа государств не имеет права вмешиваться прямо или косвенно по какой бы то ни было причине во внутренние и внешние дела любого другого государства. Вследствие этого вооруженное вмешательство и все другие формы вмешательства или всякие угрозы, направленные против правосубъектности государства или против его политических, экономических или культурных основ, являются нарушением международного права...

Ни одно государство не должно также организовывать, разжигать, финансировать, подстрекать или допускать подрывную, террористическую или вооруженную деятельность, направленную на насильственное свержение строя другого государства, равно как и способствовать ей, а также вмешиваться во внутреннюю борьбу в другом государстве”.

В 1975 г. Институт международного права (Institut de Droit International) принял резолюцию о „принципе невмешательства в гражданские войны”. Этот институт является „коллекцией кардиналов”, т. е. организацией ведущих специалистов в области международного права; он объединяет около 60 членов, включая судей Международного суда в Гааге. Институт международного права определяет гражданскую войну как „любой во-

оруженный конфликт не международного характера, происходящий на территории государства и выявляющий противоречивые позиции... между избранным правительством и движением (или движениями) повстанцев, имеющим цель свергнуть правительство или изменить политические, экономические или социальные порядки в государстве”. Резолюция осуждает любую из следующих акций:

а) отправка вооруженных сил или добровольцев, инструкторов или техников на помощь любой стране в гражданской войне или разрешение на такую отpravку;

б) создание или обучение регулярных или нерегулярных сил для поддержки любой стороны в гражданской войне или разрешение на их создание или обучение;

в) поставки оружия или иных военных материалов любой стороне в гражданской войне или разрешение на такие поставки;

г) предоставление любой стороне в гражданской войне финансовой или экономической помощи с целью воздействия на исход войны.

Американские делегаты, озабоченные вмешательством советского блока во внутренние дела Восточной Европы и Латинской Америки и в войны за освобождение в колониях, поддержали все эти формулировки.

Специалисты в области международного права, исходя из практики государств, признали несколько исключений из этих категорических правил невмешательства:

— большинство специалистов согласилось с тем, что если восстание породило внутригосударственный хаос и разрушило общественный порядок в стране, то другие государства могут использовать силу, чтобы доставить на территорию страны продовольствие и медикаменты или же ради спасения своих дипломатов и соотечественников (как в Конго в 1964 г., или, при более сомнительных обстоятельствах, в Доминиканской республике в 1965г.);

— некоторые специалисты считают, что государство всегда имеет право посылать вооруженную силу или иную военную помощь по просьбе правительства, сражающегося с повстанца-

ми. Согласно этой теории, помощь правительству, находящемуся у власти, не может рассматриваться как направленная против „территориальной целостности или политической независимости“. Эта теория оправдывает помощь правительству Дуарте в Сальвадоре;

— большинство специалистов, в том числе долго занимавший пост советника ООН и профессор юридического факультета Колумбийского университета Оскар Шехтер, считают, что если государство помогает правительству или повстанцам другого государства, то такое нарушение Устава ООН дает право любому другому государству помогать противной стороне. Шехтер пишет:

„Несмотря на опасность вовлечения в локальный конфликт других государств, закон не запрещает такого контрвмешательства. Это не значит, что две неверные акции в сумме составляют одну верную, но грубое нарушение прав одной стороны разрешает защитные действия в пользу другой стороны“.²

Институт международного права признает это исключение, разрешающее контрвмешательство, но „только в соответствии с Уставом ООН и всеми другими соответствующими установлениями международного права о таких мерах и таким образом, как это предписано, постановлено и рекомендовано ООН“. С точки зрения правительства президента Рейгана на соответствующие факты, это исключение может быть отнесено к американской помощи никарагуанским партизанам и афганским борцам за свободу так же, как к помощи правительству президента Дуарте.

Все эти проблемы весьма сложны. Некоторые авторитеты считают, что следует запретить военную помощь любой стороне в гражданской войне, другие — что возможна военная помощь правительству, но не вооруженной оппозиции. Существует и такая точка зрения, что можно помогать любой стороне, если другое государство оказывает помощь противной стороне.

IV

Самое важное в современной трактовке вторжения международным правом — это отсутствие упоминания стандартов Ваттела об угнетении и справедливости. По-видимому, в наше время считается совершенно несущественным, какое правительство — демократическое или диктаторское — находится у власти. Помощь демократическому правительству или вооруженной оппозиции, пытающейся свергнуть тиранию и создать демократическое правительство, рассматривается на тех же основаниях, как помощь тирании или повстанцам, стремящимся свергнуть демократическое правительство и установить тиранический режим. Правила Ваттела базируются на понятии справедливых войн, а нынешний Устав ООН ограничивает определение справедливой войны или иного использования вооруженных сил индивидуальной или коллективной самообороной против вооруженного нападения на государство, являющееся членом ООН. Помощь „отважному народу“, стремящемуся свергнуть „отвратительного тирана“, не проходит эту узкую щель.

Многие западные специалисты в области права, как и ряд политических лидеров не удовлетворены таким безразличием к принципам демократии. Другие же оправдывают это необходимостью уважения к иному важному принципу — принципу „минимального общественного порядка“ среди государств, по-разному оценивающих не только свободу личности и демократию, но и значение этих терминов. Минимальный общественный порядок является принципом, недавно сформулированным специалистами в области международного права. Он исходит из необходимости поддержания стабильности международной системы и предотвращения ядерного конфликта.³ По мнению этих специалистов, для поддержания минимального общественного порядка требуется, чтобы каждое государство, какова бы ни была его природа, было защищено от вмешательства других государств в его внутренние дела.

Существует ли в принципе возможность различия между законностью помощи демократическим силам и незаконностью помощи силам тирании? Я считаю, что да; но при этом следует принять во внимание определенные границы, в которых возможна политика помощи демократическим силам.

Американская Декларация независимости, навеянная Ваттелом, Локком и другими апостолами Просвещения XVIII века, провозглашает право каждого народа на восстание против тиранического режима. Этот принцип вдохновил многие такие революции. Он имел всемирное признание, по крайней мере, до появления „доктрины Брежнева”.

Этот принцип не является правом, которое закреплено государственным законом, предусматривающим защиту граждан, поднявших оружие против своего правительства, от преследований в случае поражения. Основатели Соединенных Штатов выработали конституцию, согласно которой измена есть наихудшее преступление, и многие из участников проигранного восстания Шейза* или гражданской войны поплатились за это участие. Право на восстание против тирана есть естественное право. Оно включает право обратиться за помощью к другим государствам во имя своего правого дела и право на признание законным правительства вооруженной оппозиции в случае свержения ею прежнего режима.

Существует ли параллельное право, соответствующее праву на восстание против демократического режима, который дает всем гражданам возможность участия в свободных выборах за любого кандидата? Джон Локк полагает, что нет. В „Трактате о правительстве” он утверждает:

„Силой не следует противостоять ничему, кроме несправой и незаконной силы; в любом другом случае поступающий так навлечет на себя осуждение и Бога, и людей”.

Может быть сделано исключение для колониальных народов, как в Алжире, когда Алжир был частью французской метрополии, или для движений, вызванных этническим расколом, как в Нигерии. Но за исключением таких случаев, никто не пы-

* Даниел Шейз — предводитель восстания фермеров в 1786 г. в штате Массачусетс. — Ред.

тался даже высказывать доводы за такое право. Вместо этого, обычно пытались идти обходным путем, как сделали большевики, утверждавшие при свержении Временного правительства Керенского, что правящий режим на самом деле не является демократическим. Конечно, в истории имели место бесчисленные военные перевороты, смещавшие демократические гражданские правительства, но их лидеры никогда не защищали право народа на восстание. Обычно они ссылаются на „обязанность” военных восстановить нарушенный общественный порядок и подслащивают горькую пилюлю обещанием скорых новых выборов.

Отрицание права на насилие против демократического правительства уже столетие назад было заявлено ведущей русской террористической партией. Когда в 1881 г. сразу после убийства русскими террористами царя Александра II был убит президент США Джеймс Гарфилд, партия Народная Воля послала следующее соболезнование американскому народу:

„Выражая американскому народу глубокое соболезнование по случаю смерти президента Джеймса Авраама Гарфилда, Исполнительный Комитет считает своим долгом заявить от имени русских революционеров свой протест против насильственных действий, подобных покушению Гито. В стране, где свобода личности дает возможность честной идейной борьбы, где свободная народная воля определяет не только закон, но и личность правителей, — в такой стране политическое убийство, как средство борьбы, — есть проявление того же духа деспотизма, уничтожение которого в России мы ставим своею задачею. Деспотизм личности и деспотизм партии одинаково предосудительны, и насилие имеет оправдание только тогда, когда оно направляется против насилия”.⁴

Говоря современным языком, Народная Воля считала, что никакая группа политически недовольных не имеет права свергать демократическое правительство, пролагая себе путь к власти стрельбой.

Если народ имеет право на восстание только против тиранического режима, но не против демократического, принципы вмешательства, сформулированные Ваттелом, сохраняют свою значимость. В таком случае оправдана военная помощь оппозиции против репрессивного режима, но не против демократического правительства, как и военная помощь демократическому правительству, но не репрессивному.

V

Возможно ли применение принципов Ваттела в рамках современного международного права? Как утверждает профессор Йельского университета Майкл Рейзман и другие выдающиеся специалисты, эти принципы согласуются с двумя положениями ст. 1 Устава ООН. Это „принцип равноправия и самоопределения народов” и „уважение к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии”.⁵

„Самоопределение” — понятие весьма широкое. В статье Версальского договора о создании Лиги Наций это, возможно, означает право „народа”, каким-то образом определенное, на свободу от иностранного правления. Но в резолюции 1966 г. Генеральная Ассамблея ООН ст. 1 Устава истолковала шире. Согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, „все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус” (Курсив мой. — Л. К.).

Во имя самоопределения Генеральная Ассамблея приняла множество резолюций в поддержку прав негров в Южной Африке и в Родезии против дискриминационных „белых” режимов. Генеральная Ассамблея даже побуждала другие страны помогать негритянскому населению в его борьбе. Совет Безопасности призвал своих членов наложить экономические санкции на оба эти государства за отрицание права своих народов на самоопределение.

Включает ли самоопределение право на участие в свободных выборах, открытых для всех кандидатов? Можно убедительно доказать, что это так. Как иначе могут народы „свободно установить свой политический статус”? В любом случае, свобод-

ные выборы теперь получили всеобщее признание как одно из „прав человека” и одна из „основных свобод”, которые Устав ООН призывает поддерживать и поощрять. Ст. 21 Всеобщей Декларации прав человека гласит:

„Воля народа должна быть основой власти правительства: эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования”.

Международный пакт ООН о гражданских и политических правах, как и некоторые региональные соглашения о правах человека, также подтверждают право на свободные выборы. Эти установления по правам человека признают, что основные гражданские свободы необходимы для соблюдения правопорядка и уважения достоинства личности.

Однако обязанность государства проводить свободные выборы и поддерживать правовой порядок не обязательно дает право другим государствам использовать силу, чтобы вынудить нарушающее эти обязательства государство выполнять их, или помогать оппозиции, пытающейся свергнуть не выполняющий эти обязательства режим. Ст. 2/4/ Устава ООН не разрешает отдельным государствам угрожать или применять силу против другого государства ни по какому поводу, кроме защиты от вооруженного нападения. Во всех других случаях угроза применить силу или применение силы могут быть осуществлены только как коллективный акт ООН или региональных сил поддержания мира. Однако для применения такого права в одностороннем порядке требуется что-то большее.

Майкл Рейзман разработал теорию, объясняющую, что именно для этого требуется. Он указывает на обязанность ООН поддерживать и охранять самоопределение и права человека, а также на неспособность ООН организовать коллективные действия, которые изменили бы характер антидемократического режима. Исходя из этой неспособности ООН, Рейзман дока-

зывает, что другие государства по аналогии с гражданской самопомощью в случаях, когда порядок в стране разваливается, имеют право на вмешательство для восстановления прав на самоопределение и прав человека. Он утверждает, что в таких случаях не следует истолковывать ст. 2/4/ Устава ООН как запрет на односторонние действия против репрессивных режимов, которые сами нарушают цели Устава.⁶ С точкой зрения Рейзмана резко несогласны другие исследователи, включая Оскара Шехтера:

„Трудно принять аргументацию Рейзмана, распространяющего право на вооруженное вторжение для свержения репрессивных режимов... Идея, что войны, ведущиеся по благим поводам, таким, как защита демократии и прав человека, не приводят к нарушению территориальной целостности или политической независимости, требует Орвелловского истолкования всех этих понятий... Это изменило бы нормативную основу вступления в войну, дало бы сильным государствам почти неограниченное право свергать правительства, голословно объявленные не считающимися с волей народа или целями самоопределения... Такие вторжения иногда могут служить укреплению демократических ценностей, но следует взвесить опасные последствия узаконения вооруженных нападений на не нарушившие мира правительства”.⁷

VI

Я стою посередине между Рейзманом и Шехтером. Я согласен с Рейзманом, что ст. 2/4/ Устава ООН должна быть согласована с провозглашенным ООН поощрением самоопределения и свободных выборов, и с его утверждением, что механизмы ООН не обеспечивают эффективных мер против правительств, подавляющих эти права. Но я согласен с Шехтером, что, вопреки Рейзману, ст. 2/4/ нельзя толковать как предоставляющую другим государствам неограниченное право насильственно свергать репрессивные режимы.

Я бы истолковал ст. 2/4/ как разрешение на вмешательство третьего государства, только если выполнены два условия: во-первых, если местные продемократические силы ведут гражданскую войну с репрессивным режимом; и, во-вторых, если какое-то третье государство оказывает военную помощь этому репрессивному режиму. Отсюда следует, что другие государства тоже имеют право оказать военную помощь демократическим режимам, вовлеченным в гражданскую войну с антидемократическими повстанцами, но только если повстанческие силы получают военную помощь извне от какого-то государства.

В толковании права на вмешательство демократической стороны специалисты по международному праву, поддерживающие Рейзмана, сближаются со сторонниками Шехтера. Это случай, когда взгляды обеих сторон пересекаются. По разным причинам, обе стороны считают такое контрвмешательство законным — Рейзман скорее потому, что это делается во имя демократии, чем потому, что это контрвмешательство, а Шехтер более потому, что это контрвмешательство, чем потому, что делается во имя демократии.

Существование продемократических сил, способных самостоятельно начать гражданскую войну, есть одно из существенных условий, предшествующих праву на оказание им военной помощи.

Право исчезает, если, как в случае с высадкой в бухте Кохинос, мы сами принимали участие в развязывании гражданской войны. Именно в этом обвинял Соединенные Штаты сандинистский режим в Международном суде в Гааге, и именно это отрицали Соединенные Штаты, отказавшиеся признать юрисдикцию Международного суда в отношении Никарагуа.

Право на контрвмешательство с демократической стороны — принцип, который Соединенные Штаты могут стойко защищать. При этом уважается правило, что никакое государство не должно вмешиваться в гражданскую войну в другом государстве, пока эта война является чисто внутренней. Уважается право любого народа защищать демократическое правительство, восстать против правительства тиранического. Другое государство может помогать демократическим силам только, если какое-то государство помогает антидемократической стороне. Эта уста-

новка имеет глубокие корни в принципах просветителей XVIII века, принципах, сформировавших демократические идеалы и действительных по сию пору. Смысл ст. 1 Устава ООН в подтверждении этих идеалов. Этот принцип не выхолащивает идею невмешательства, выраженную в ст. 2/4/.

Рейзман и кое-кто из специалистов по международному праву пошли бы и дальше. Как и Ваттел, они готовы поддержать право на вмешательство демократической стороны в гражданскую войну независимо от того, оказывает ли какое-либо еще государство военную помощь противной стороне. Но я не вижу, каким образом можно настаивать на правах на самоопределение и свободные выборы, провозглашенные в ст. 1, не нарушая при этом принципа категорического невмешательства, установленного в ст. 2/4/. Если согласованию целей двух статей надо предпочесть признание одной из них, более важной, чем другая, то право на вмешательство демократической стороны должно быть ограничено правом на контрвмешательство после того, как другое государство вмешалось в поддержку антидемократических сил.

Многие специалисты по международному праву поддержали бы право демократической стороны на контрвмешательство, но лишь при условии соответствующего права — *mutatis mutandis* — на контрвмешательство других государств с антидемократической стороны. Но принцип вмешательства в гражданские войны, принятый Институтом международного права, разрешает контрвмешательство „только в соответствии с Уставом ООН и всеми другими соответствующими нормами международного права”. Соответствующее вмешательство антидемократических сил не согласуется со ст. 1 Устава, определяющего цели ООН, и со старинным принципом Ваттеля, что помощь „отвратительному тирану... была бы определено нарушением долга”. Во имя естественных прав каждого народа на самоопределение и свободные выборы, открытые для всех кандидатов, Устав ООН и прочие нормы международного законодательства должны интерпретироваться как запрет военной помощи извне антидемократическим силам в гражданской войне при любых обстоятельствах.

Это, однако, не имеет особого практического значения.

Если демократические государства ограничат свое право на контрвмешательство указанными выше условиями, вопрос об их контрвмешательстве на стороне антидемократических сил никогда не возникнет. Антидемократические государства иногда оправдывают свое вмешательство вмешательством других государств с противной стороны, но такие утверждения обычно столь же несостоятельны, как советское утверждение, что США и Пакистан первыми вторглись в Афганистан. В наше время антидемократические государства редко откладывают вмешательство в гражданскую войну до того момента, когда другие государства придут на помощь демократическим силам.

Возможно возражение, что предлагаемая формулировка права на контрвмешательство есть просто-напросто зеркальное отражение доктрины Брежнева. Но это не так. Согласно доктрине Брежнева, Советский Союз утверждает свое право силой предотвращать выход любого „социалистического” государства из „социалистического лагеря”, без какой-либо гражданской войны и вне зависимости от того, оказывает ли какое-либо государство военную помощь силам оппозиции. Доктрина Брежнева противоречит общепризнанному праву любого народа на восстание против тиранического режима для установления демократии. Эта доктрина отвергает право человека на самоопределение и право на свободные выборы, открытые для всех кандидатов. Условное право на контрвмешательство, описанное выше, не имеет с этим ничего общего.

Можем ли мы на основании приведенных выше принципов оправдать законность американского вмешательства в конфликты настоящего и возможные в будущем конфликты? Можно считать правомочной военную помощь США правительству Дуарте и поставки вооружений афганским борцам за свободу, хотя их намерения создать в Афганистане демократическое правительство должны были бы быть чем-то подтверждены. Мы могли бы оправдать военную помощь никарагуанским партизанам, но лишь убедившись, что они являются местными демократическими силами, и приведя имеющиеся данные об антидемократичности никарагуанского режима и о том, что советский блок долгое время оказывает ему поддержку. Возможность оправдания помощи Национальному Союзу за полную

независимость Анголы (UNITA) зависит от того, можно ли считать существующий режим менее демократическим, чем UNITA. Перед такой же проблемой поставил бы нас и вопрос об оказании помощи кампучийским партизанам.

Описанный выше принцип контрвмешательства, безусловно, не наделяет вовлеченные государства правом решать, кто встанет у власти после окончания гражданской войны. Самое большое, что эти государства могут сделать, — это способствовать проведению свободных выборов под надлежащим международным наблюдением. Этим исчерпывается право на контрвмешательство.

VII

Формулируя условное право на контрвмешательство, я, разумеется, не считаю, что оно должно автоматически осуществляться каждый раз, когда возникают необходимые для этого условия. Нельзя исходить из высокопарной риторики Джона Кеннеди — „пусть все народы, как желающие нам зла, так и добра, знают, что мы... всегда поддержим друга и будем противостоять любому врагу, чтобы сохранить свободу и обеспечить ей успех”⁸ — каждый раз, когда свобода какого бы то ни было народа и где бы то ни было находится под угрозой.

Как впоследствии показал Вьетнам, следует сперва взвесить, можем ли мы как с финансовой, так и с точки зрения техники перевозок и снабжения, предоставить помощь, способную оказать эффективное влияние, и является ли угроза данного конфликта жизненным интересам Соединенных Штатов достаточно осознанной, чтобы обеспечить поддержку американских граждан политике, чреватой гибелью американцев...

Мы также должны взвешивать, не вызовет ли наша акция вооруженную конфронтацию с другой атомной сверхдержавой. Учтя все эти факторы, мы не предоставили военной помощи венграм или чехам в 60-х годах, и я сомневаюсь, что мы можем оказать военную помощь полякам в таком же переживаемом этим народом кризисе.

Я полагаю необходимым прежде, чем воспользоваться правом на контрвмешательство, принять еще целый ряд предо-

сторожностей. Я согласен с МакДжорджем Банди, что мы не должны прибегать к тайному вмешательству.⁹ При степени открытости нашей демократии мы не можем скрыть нашу роль в любой операции значительного размера, а при представлении этих акций на общественное рассмотрение много трудней обосновать их законность, так как они выглядят незаконными уже потому, что их пытались скрыть. Кроме того, операции в бухте Кочинос и в Анголе показывают, что наши военные и разведывательные возможности не приспособлены к тайным операциям. Мы довольно неуклюжи в планировании и выполнении неожиданных акций или в обеспечении тайной помощи повстанцам. Мы куда более искусны в открытом применении силы, когда больше возможностей для поправок на неудачное стечение обстоятельств, на несработавшее оборудование и преждевременную утечку информации.

Чтобы подтвердить оправданность участия Соединенных Штатов в судьбах демократических сил, необходимо точно разобраться в определении того, какая именно сторона более заслуживает американской поддержки. Такая позиция неизбежно будет порождать проблемы, но наши традиции и ценности, как и Декларация ООН о правах человека обеспечивают ясные приметы для такого выбора: уважение гражданских свобод и свободных выборов; демократические методы правления. Если мы основываем наше право на контрвмешательство на этих ценностях, мы должны ограничить его применение лишь случаями, когда вовлеченные в конфликт стороны существенно различаются по их отношению к демократии. В реальном мире ни одна из сторон в гражданской войне обычно не дает возможности для безусловного предпочтения другой; противники правительства обычно мало известны. Характер режима определяется по его действиям. Однако намного труднее судить о вооруженной оппозиции, провозглашающей демократические цели. В рядах повстанцев, как правило, входят люди с разными целями, объединенные лишь общим стремлением свергнуть репрессивный режим. После победы пришедшие к власти часто меняют цвет. Французская революция переросла в террор, а затем в военную империю. На смену Временному демократическому правительству, заменившему царя Николая, через несколь-

ко месяцев пришла большевистская диктатура. Так же рассматривает правительство президента Рейгана положение в Никарагуа после падения Сомосы. Но если никарагуанские партизаны свергнут с американской помощью сандинистский режим, не исключено, что Соединенные Штаты разочаруются и в новой никарагуанской власти.

Антикоммунизм не всегда тождествен демократии. Теория права, основанная на соблюдении прав человека, не может поддерживать помощь любому режиму, любым силам в гражданской войне только потому, что они стоят на антикоммунистических позициях.

Наконец, мы должны быть весьма осторожны при вовлечении американских вооруженных сил в продолжительную войну. Со времени Вьетнама, когда мы впервые увидели чудовищность войны на чужой территории на телевизионных экранах, у американцев развилось устойчивое и глубокое отвращение к вовлечению в такую войну. Их представления о необходимости вмешательства с каждым годом становятся все осторожнее. Разумеется, они включают защиту нашей территории и территории наших союзников против иностранного вторжения. Но в высшей степени сомнительно, что они простираются до участия в гражданской войне любой другой нации.

Принцип допущения контрвмешательства в помощь демократической стороне согласует правила Ваттеля с современным отрицанием справедливости войн и положениями Организации Объединенных Наций и Организации Американских Государств, которые Соединенные Штаты обязались выполнять. Этот принцип свидетельствует о приверженности США фундаментальным ценностям самоопределения и свободных выборов. Он предоставляет возможность вмешательства для оказания помощи демократической стороне, когда эти ценности ставит под угрозу помощь извне другой стороне. В случаях, не подпадающих под эти условия, благоразумная демократическая сверхдержава не должна вмешиваться вообще.

* * *

Хотя тема этой статьи — вмешательство в гражданские войны, следует кратко рассмотреть и законность использования силы на территории другого государства для спасения заложников или для принятия мер против захвата заложников вне зависимости от того, вовлечена ли страна в гражданскую войну. Эти проблемы возникли во время кризиса с заложниками в Иране в 1979–1980 годах и в Ливане в начале 1985 года. В 1952 г. Хэмфри Уолдок, покойный президент Международного суда в Гааге, предложил следующие три условия применения силы на территории другого государства в случаях, подобных захвату заложников:

- 1) серьезная опасность для соотечественников;
- 2) отказ или неспособность власти на данной территории их защитить;
- 3) строгое ограничение предпринимаемых мер защитой подвергающихся опасности.¹⁰

ПРИМЕЧАНИЯ

- 1 Vattel, *Law of Nations*, Vol. III, Chap. IV, p. 131, 1758, English translation by Charles G. Fenwick; reprinted by Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, N.Y., 1964.
- 2 Oscar Schachter, "The Right of States to Use Armed Force," *Michigan Law Review*, Vol. 82, 1984, pp. 1620, 1642.
- 3 John Norton Moore, "The Control of Foreign Intervention in Internal Conflict," *Virginia Journal of International Law*, Vol. 9, 1969, pp. 205, 252.
- 4 „Народная Воля”, № 6, 23 октября 1881 г. или „Литература партии „Народная Воля”, М., 1930, стр. 127.
- 5 Michael Reisman, "Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4)," *American Journal of International Law*, Vol. 78, 1984, p. 642.
- 6 Там же, p. 643
- 7 Oscar Schachter, "The Legality of Pro-Democratic Invasion," *American Journal of International Law*, Vol. 78, 1984, pp. 645, 649.
- 8 *Inaugural Addresses of the Presidents of the United States*, Washington: G.P.O., 1974, p. 268.
- 9 *The New York Times*, June 10, 1985, p. 19.
- 10 Humphrey Waldock, "The Regulation of The Use of Force by Individual States in International Law," *Recueil des Cours*, Vol. 81, 1952, pp. 451, 467.

Зденек Млинарж

ВОСКРЕШЕНИЕ ПОЛИТИКИ И УМЕРЩВЛЕНИЕ ИДЕОЛОГИИ

Принятая в 1961 г. программа КПСС, безусловно, была программой Хрущева: через пять лет после XX съезда КПСС она как бы обобщала политику, которую Хрущев проводил на практике. Новую же программу КПСС никак нельзя назвать „программой Горбачева”. О ней можно сказать лишь, что она скорее определяет идеологическо-политические условия (часто даже ограничения), в которых Горбачев начал формулировать свою политическую линию.

Горбачев в качестве положительного момента отметил преемственность обеих программ. В определенном смысле, с этим можно согласиться: политику, которую Горбачев намерен проводить в будущем, он представляет тем самым как легитимную, заявляя при этом, что исходным пунктом его политики будет хрущевская эра. Такой факт, через 20 лет после свержения Хрущева, уж никак не может рассматриваться как само собой разумеющийся, и это — положительный знак. Какой бы ни была политика Хрущева, ее нельзя назвать политикой застоя, которую олицетворял собой Брежнев.

В то же время преемственность обеих программ демонстрирует неспособность советского руководства подвергнуть критическому анализу прошлое и настоящее. Оно до сих пор отказывается признать, что главная цель программы 1961 г. — построить в СССР к 1980 г. коммунизм — не только не была достигнута, но более того: практика минувших десятилетий