

Ганс Кёхлер¹

МИРОВОЙ ПОРЯДОК В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Нестабильность мирового порядка
в условиях глобализации

Обеспечение стабильности мирового порядка является одним из главных требований при усложнении структуры международных отношений, вызванном глобализацией². Процесс находит выражение во взаимозависимости экономик, взаимодействии цивилизаций и возникновении информационного общества, которое часто описывается с помощью метафоры «глобальная деревня»³. Достижение цели — стабильной системы — при таких обстоятельствах становится главной проблемой, с которой мировое сообщество столкнулось в начале XXI века. Стабильность требует правил, которые дают возможность справедливо и сбалансированно взаимодействовать разным силам во всех сферах — политической, экономической, социальной. Транснациональное равновесие в широком смысле — это на самом деле *conditio sine qua non* (то, без чего нельзя обойтись — *лат.*) для поддержания мира во всем мире и безопасности, как это и предусматривается в Уставе Организации Объединенных Наций.

¹ Президент Международной организации прогресса (Вена, Австрия), профессор Университета Инсбрука, доктор философии. Автор более 30 научных публикаций, в т. ч.: «Феноменологический реализм: избранные эссе», «Демократия и международное правовое государство. Предложения по альтернативному мировому порядку», «Концепция гуманитарного вмешательства в контексте современной политической власти», «Глобальная справедливость или глобальная месть? Международное криминальное законодательство на распутье», «Мусульмано-христианские связи в Европе. Прошлое, настоящее, будущее», «Совет Безопасности как исполнитель справедливости?» и др. Награжден Почетной медалью Австрийского общества вузов, Почетной медалью Международного бюро мира (Женева, Швейцария), Большой медалью Давида Непобедимого Армянской академии философии и др. Почетный доктор Государственного университета Минданао (Филиппины) и Армянского государственного педагогического университета.

² О многоаспектной природе глобализации см.: Köchler H. (ed.). *Globality versus Democracy? The Changing Nature of International Relations in the Era of Globalization. (Studies in International Relations. Vol. XXV)*. Vienna: International Progress Organization, 2000.

³ Термин был придуман и впервые использован Маршалом Маклюэном в кн.: McLuhan M. *Understanding Media: The Extensions of Man* [1964]. L.; N. Y.: Routledge Classics, 2009. P. 5. Подробнее см. в аналитической статье автора: *The New Social Media and the Changing Nature of Communication: Anthropological and Political Implications // News and Views: The Journal of the International Academy for Philosophy (New Series)*. 2012. Vol. 4, № 2–3 (32–33). P. 42–64.

После краха биполярного порядка времен холодной войны, к концу прошлого столетия мировой порядок вошел в переходную фазу, которая характеризуется антагонизмом между унилатералистскими (господствующими) и мультилатеральными тенденциями. Нас не должно удивлять то, что в начале 1990-х годов единственная оставшаяся супердержава испытывала искушение эксплуатировать новую констелляцию — или заполнить вакуум силы и власти — себе во благо. Повторяющееся одностороннее использование силы — открыто (как в случаях интервенций в Югославию в 1999 г. и в Ирак в 2003 г.) или де-факто (как в случаях войны в Персидском заливе в 1991 г. и войны, которую силы НАТО вели в Ливии в 2011 г.)⁴ — сделало доминирующий проект более чем очевидным и серьезно подорвало легитимность Организации Объединенных Наций, поскольку она базируется на нормах международного права и многостороннем подходе к мировому порядку, особенно в области коллективной безопасности (как указано в гл. VII Устава ООН).

Параллельно с этим развитием событий в политической и военной (или геостратегической) областях внезапное окончание холодной войны и борьбы за власть по идеологическим направлениям дало начало новой динамике в процессе глобализации, поскольку поток товаров и информации освободился от ранее действовавших политических и идеологических сдерживающих факторов (которые были обусловлены конкуренцией и антагонизмом между двумя полюсами силы). Однако этот процесс характеризовался постоянно растущим дисбалансом с точки зрения сложностей экономической взаимозависимости, с одной стороны, и системы правил, все еще на начальной стадии, нужных для обеспечения стабильности и справедливости, — с другой. Финансовый кризис 2008 года, порожденная им экономическая нестабильность во всем мире, которая не преодолена и сегодня, свидетельствуют об этом затруднительном положении.

В период, непосредственно последовавший за концом биполярности, традиционные инструменты управ-

⁴ Об использовании силы против Ирака, в частности, см. документы Международной организации прогресса: *The Iraq Crisis and the United Nations: Power Politics vs the International Rule of Law. Memoranda and declarations of the International Progress Organization (1990–2003) // Studies in International Relations. Vol. XXVIII*. Vienna: International Progress Organization, 2004.

ления показали свою растущую неэффективность; их стало недостаточно для обеспечения стабильности мирового порядка. Нормы современного международного права в основном относятся к взаимодействию между национальными государствами на основе (суверенного) равенства и по сути зависят от консенсуса между членами международного сообщества, в то время как методы коллективной безопасности (от чего в большой степени будет зависеть сохранение порядка, пока не существует «единого законодательного пространства») все еще находятся в зачаточном состоянии и охватывают только определенные области и аспекты отношений между государствами.

При таких обстоятельствах усилия по обеспечению стабильного мирового порядка сталкиваются с двойными сложностями (или парадоксом): а) предполагается, что международный правопорядок обеспечивается без непременных законодательных механизмов — потому что Совет Безопасности ООН действует в рамках политики (силы), а не как третейский судья¹, а Международный суд в системе ООН не является конституционным судом Организации Объединенных Наций; б) мир и безопасность во всем мире должны поддерживаться при отсутствии эффективного транснационального органа. Совет Безопасности, несмотря на свои законные полномочия, не является глобальным органом управления. Его эффективность по сути зависит от согласия между конкурентами (постоянными членами Совета) на влияние в глобальных масштабах. Однако для решения этой проблемы единый орган «мировое государство» (которое потребует «заново изобрести» Организацию Объединенных Наций как наднациональную организацию) не является желаемой целью, если придерживаться принципов демократии и национального самоопределения. Наглядным примером проблемного опыта на региональном уровне может служить Европейский Союз².

Ненадежность международного права

Кроме нескольких исключительных ситуаций, нормы, регулирующие отношения между государствами, не соответствуют основному критерию, который отделяет норму закона от нормы морали (в том смысле, которое в это определение вкладывает Ганс Кельсен), а именно тому, что нарушение нормы связано с определенными санкциями³. В большинстве случаев соблюдение правил зависит от суверенной воли государств. Юрисдикция Международного суда, входящего в систему ООН, в основном ограничивается правовыми спорами и конфликтами, которые ему передают государства-участники, и зависит от добровольного при-

знания ими (которое может быть связано с теми или иными условиями или быть ограничено по времени)⁴. Таким образом, Суд не имеет обязательной юрисдикции и функционирует в большей степени как арбитражный и консультативный суд. Единая система принуждения и обеспечения правопорядка существует только в сфере коллективной безопасности и только в случаях, когда Совет Безопасности действует на основании гл. VII Устава ООН. Даже в области обеспечения международного правопорядка, что определенно выходит за рамки простых апелляций и призывов, «наказание» (то есть специфическая санкция, например в случае нарушения нормы о неприменении силы) регулируется не на основании исключительно юридических критериев, а в соответствии с логическим обоснованием политики силы. В соответствии со ст. 27 Устава решения по мерам принуждения зависят от согласия постоянных членов Совета⁵. Войны против Югославии (1999) и Ирака (2003) печально проиллюстрировали рудиментарную природу международного права в этом отношении, поскольку всемирная организация не смогла сдерживать государства-агрессоры.

Само собой разумеется, что еще одно базовое требование верховенства права, а именно действующего, а не просто формального разделения властей, не существует в рамках отношений между государствами. Таким образом «международные нормы права» должны рассматриваться как идеал, практическое и разумное требование, в направлении которого сообщество государств должно развивать нормы сотрудничества. Они должны безотказно служить на благо всего мира (что в эпоху глобальной взаимосвязанности и взаимозависимости в конечном счете означает выживание человечества, особенно в связи с угрозой ядерной войны и экологических рисков). Очевидно, что равновесие сил на глобальном уровне, биполярное или многополярное, будет в большей мере способствовать этому идеалу, чем монополярная констелляция.

Глобальная координация среди равных («управление»)

Точно так же механизмы координации (как на региональном, так и на глобальном уровне) в политической, социальной и экономической сферах, которые часто описываются как элементы «глобального управления», не являются выражениями полномочий на управление в строгом смысле, поскольку это потребовало бы обязательных действий на основании законов. Управление глобальными процессами, часто туманно описываемое как «управление» или «власть над» (governance), по сути зависит от правил, норм и предписаний, которые являются результатами договоренностей или соглашений между суверенными государствами или другими участниками — без вмешательства мирового правительства. Организация Объединенных Наций не относится

⁴ Статья 36 Устава Международного суда, учрежденного на основании Устава ООН.

⁵ Подробно см.: *Köchler H. The Voting Procedure in the United Nations Security Council: Examining a Normative Contradiction and its Consequences on International Relations // Studies in International Relations. Vol. XVII. Vienna: International Progress Organization, 1991.*

¹ О роли Совета Безопасности см., в частности: *Köchler H. The Security Council as Administrator of Justice? (Studies in International Relations. Vol. XXXII). Vienna: International Progress Organization, 2011.*

² О проблемах демократии в контексте неудавшегося конституционного проекта ЕС см. аналитическую статью автора: *The European Constitution and the Imperatives of Transnational Democracy // Singapore Yearbook of International Law. 2005. Vol. IX. P. 87–101.*

³ Чистая теория закона (Pure Theory of Law) / пер. М. Кнайта. Юнион-Сити (Нью-Джерси): Лобук Эксчейдж, 2000. ([*Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik, 1934*], Union, N. J.: Lawbook Exchange, 2000).

к этой категории, несмотря на большие полномочия Совета Безопасности, которые в любом случае уменьшаются из-за права вето. Как и в случае традиционной системы международного права, важная характеристика этого вида «управления» — горизонтальные отношения между равными участниками (в соответствии с чем равенство понимается в нормативном, а не фактическом смысле)¹, а не вертикальные отношения между главным (правлящим) и зависимым (подчиненным). Это по сути и есть природа международной управляющей организации. Таким образом, «управление» следует понимать в метафорическом смысле, а именно как форму управления общими мировыми проблемами, которое осуществляется государствами на основе партнерства и общих интересов, то есть в духе сотрудничества равных. Только в определенных региональных рамках, где существует та или иная степень социально-культурной и политической однородности (что позволило появиться специфическим межгосударственным и частично наднациональным структурам), «управление» может напоминать методы правительства и уполномоченного на управление органа (то есть органа исполнительной власти, действующего на основании законов) в строгом смысле (как в случае процедур принятия решений в Европейском Союзе, хотя они все чаще оспариваются с точки зрения демократии и национального суверенитета)².

Куда теперь двигаться?

Мировой порядок и многополярное равновесие сил

Из-за рудиментарных форм транснациональной кооперации, которые характеризуют нынешний мировой порядок, основной проблемой мирового сообщества (не идентичного «международному сообществу», в котором доминирует Запад и которое определяется идеологически) является дальнейшая эволюция или усовершенствование правовых и регулирующих механизмов, определяемых как «международное право», с одной стороны, и координация процедур, связанных с коллективной безопасностью, — с другой³ — со «стратегической» целью поддержки и содействия развитию в направлении настоящего многополярного равновесия сил. Крайне важной будет всеобъемлющая и последовательная сеть правил и постановлений, основанных на консенсусе, интегрирующая политическую и экономическую области транснациональных взаимодействий. Только такая система предотвратит анархию и обеспечит защиту против произвольного или своеговольного использования власти и привилегий, делая сложным для отдельных участников — или одной державы, претендующей на статус мирового гегемона, — использование непостоянства транзитной констелляции, как, например, существующая в настоящее время в соответствии с древней максимой гегемонов *divide et impera* (разделяй и властвуй — *лат.*).

¹ В соответствии с понятием «суверенного равенства» всех государств-участников, включенным в ст. 2 (1) Устава ООН.

² Подробно см. в аналитической статье: *Köchler H. Decision-making Procedures of the European Institutions and Democratic Legitimacy: How Can Democratic Citizenship be Exercised at Transnational Level? // Concepts of democratic citizenship. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2000. P. 147–165.*

³ Как указано в гл. VII Устава ООН.

В том, что касается норм международного права и первоначальной роли Организации Объединенных Наций, механизмы принуждения в области мира и безопасности постепенно будут адаптированы к развивающейся многополярной структуре. Демократическая реформа всемирной организации станет важным шагом в этом направлении, поскольку такой процесс поможет преодолеть дисбалансы в Уставе, которые объясняются закреплением послевоенной констелляции держав в 1945 году⁴. Эти дисбалансы становятся еще более острыми, когда однополярная констелляция держав делает систему сдержек и противовесов среди постоянных членов Совета Безопасности менее эффективной, временами даже нефункциональной⁵. В этом плане особое внимание следует уделить более равному представительству регионов мира или соответствующих региональных организаций (возможно, в сочетании с положениями о взвешенной системе голосования, или пропорциональном голосовании)⁶.

Международное уголовное право как особый случай

Шаги в других областях, таких как международное уголовное право (с проблематичным понятием всеобщей юрисдикции), предстоит предпринимать с большой осторожностью, чтобы развитию в направлении к многополярному порядку (который должен основываться на настоящем мультилатерализме не только в юридическом плане, но и с точки зрения политического, экономического и социального взаимодействия) не создавалось препятствий и оно не пошло в обратном направлении. Если Международный уголовный суд когда-либо представит альтернативу часто политизированной и юридически спорной юрисдикции специальных судов *ad hoc* (как, например, создаваемые Советом Безопасности на основании гл. VII Устава ООН после окончания холодной войны)⁷, его состав, то есть группа стран-участниц, должен фактически представлять международное сообщество. Пока это не так, поскольку трое из пяти постоянных членов Совета Безопасности (Китай, Россия, США) не согласились с Римским статутом Международного уголовного суда. (США и Россия изначально подписали договор, но через некоторое время дали ясно понять, что они

⁴ Также см. предложения II Международной конференции по более демократичной Организации Объединенных Наций (CAMDUN-2): *The United Nations and the New World Order: Keynote addresses from the Second International Conference On A More Democratic United Nations // Studies in International Relations. Vol. XVIII. Vienna : International Progress Organization, 1992.*

⁵ Подробно об этом и путях к демократическим реформам см. в аналитической статье: *Köchler H. The Democratization of the United Nations Organization: Ideal versus Real // Human Rights, Human Security, and State Security / S. Takahashi (ed.). The Intersection. Ser. "Praeger Security International". Santa Barbara (CA) ; Denver (CO) ; Oxford (UK) : Praeger / ABC-CLIO, 2014. Vol. 3. Chap. 3. P. 63–90.*

⁶ См. более раннее предложение: *Newcombe H., Wert J., Newcombe A. Comparison of Weighted Voting Formulas for the United Nations : Preprint. Dundas (Ont.) : Peace Research Institute, 1970.*

⁷ Международный трибунал для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии после 1991 года (1993); Международный трибунал по Руанде (1994).

исключают возможность ратификации Статута в будущем.) Другие крупные военные державы, например Индия, Турция, Израиль, тоже не являются странами-участницами. Однако при уголовном преследовании за совершение международных преступлений (военные преступления, геноцид, преступления против человечества, агрессия) не должно быть выборочности (что в настоящее время неизбежно является результатом неполной ратификации). Двойные стандарты, даже являющиеся следствием положения дел с ратификацией, то есть структуры членства, ведут к делегитимации Суда как инструмента, обеспечивающего уважение к международному праву и, следовательно, вносящего вклад в мирный и стабильный мировой порядок. Фарисейского правосудия не может быть¹. В связи с этим и, в частности, из-за еще более очевидной судебной пристрастности (когда обвинитель часто действует, руководствуясь политическими соображениями) все большее число стран-участниц (особенно африканских) четко дали понять, что намерены покинуть Суд. Положение дел с ратификацией в плане Римского статута на самом деле лежит в корне «структурной дилеммы» Суда. Из-за ограниченного членства Международный уголовный суд не может принять никаких эффективных мер относительно применения двойных стандартов в случае обвинения в международных преступлениях, и это один из решающих факторов, подрывающих международное право. Таким образом, под распространяющимся повсюду влиянием традиционной политики силы Международный уголовный суд не может стать заслуживающим доверия представителем и конструктивным фактором справедливого мирового порядка.

Необходимость многоаспектного и интегрированного подхода

Что касается эволюции глобального «управления» (а не правительства) с главной целью горизонтальной координации политики между государствами, включая новые, появляющиеся в мире регионы (которые, например, представляют Европейский Союз, Евразийский союз, Африканский союз, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии), то первостепенное значение будет иметь развитие всеобъемлющего набора правил для международного экономического и финансового обмена, коммуникаций и обмена информацией. Возможно, пришло время заново рассмотреть более ранние предложения ООН и ЮНЕСКО, от которых поспешно отказались под давлением сильных лобби в эпоху идеологических конфликтов холодной войны, по установлению нового международного экономического порядка²

¹ О проблемах международной уголовной юстиции в контексте констелляции мировых держав см.: Köchler H. *Global Justice or Global Revenge? International Criminal Justice at the Crossroads: Philosophical Reflections on the Principles of the International Legal Order* Published on the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the Foundation of the International Progress Organization. Vienna ; N. Y. : Springer, 2003.

² Подробно см. в материалах конференции экспертов Международной организации прогресса, 1979 г.: *The New International Economic Order: Philosophical and Socio-cultural Implications // Studies in International Relations*. Guildford (England) : Guildford Educational Press, 1980. Vol. III.

и Нового международного информационного порядка³ соответственно. В сфере экономики продолжающийся мировой кризис (который все еще потенциально может привести к системному краху) определенно продемонстрировал, что политика, которая основывается исключительно на парадигмах неоллиберализма, никак не может обеспечить стабильное и сбалансированное развитие.

Одной из главных задач современной теории международных отношений является демонстрация того, как примирить стабильность мирового порядка и понятие суверенного равенства. Подход, предлагаемый нами, реалистичен — в том смысле, что внимание обращается на необходимость исправления существующих дисбалансов вместо игнорирования или попытки избавиться от них с помощью стандартных деклараций или лицемерной гуманистической позиции. Многополярная констелляция на основе истинного партнерства, а не унитарного мирового государства была бы желательным результатом реформ системы международных отношений в эпоху глобализации. Традиционная политика силы — историческая «борьба за власть» среди конкурентов, которая только подчеркивает своекорыстие, — должна быть трансформирована в направлении новых методов «партнерства среди держав», где каждый из участников при адекватно понимаемых собственных интересах заботится также об общем мировом благе на основе взаимности и содействия друг другу. Этого можно достичь только через переосмысление и адаптацию парадигм «верховенства права» и «управления» к требованиям многополярности.

Над первым шагом в этом направлении также размышляет Збигнев Бжезинский, который отходит от своего более раннего восприятия имперской роли США⁴ и проповедует новую «глобальную перестройку»⁵ — вместо соперничества — трех крупнейших мировых держав (США, Россия, Китай), в частности предлагая США принять по крайней мере одно из двух других государств «в качестве партнера при поиске региональной и даже более широкой глобальной стабильности»⁶. При появляющемся многополярном порядке этот вид партнерства великих держав на самом деле становится «благоразумным требованием» — из-за катастрофической дезинтеграции на обширном Среднем Востоке, фактического краха государственной системы, сложившейся после Первой мировой войны и возникшей в результате мировой угрозы терроризма⁷.

³ Подробно см. в отчете о конференции Международной организации прогресса: *The New International Information and Communication Order: Basis for Cultural Dialogue and Peaceful Coexistence among Nations // Studies in International Relations*. Vienna : Braumüller, 1985. Vol. X.

⁴ *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. N. Y. : Basic Books, 1997 ; *The Choice: Global Domination or Global Leadership*. N. Y. : Basic Books, 2004.

⁵ *Toward a Global Realignment // The American Interest*. 2016. T. 11, № 6. P. 1–3.

⁶ *Op. cit.* P. 3.

⁷ «...Растянувшийся этап непрерывных этнических, квазирелигиозных войн, идущих по всему Среднему Востоку с лицемерным фанатизмом, приведет к нарастающему кровопролитию в самом регионе и за его пределами и росту жестокости везде». См.: *Brzezinski Z. Toward a Global Realignment*. URL: <http://www.the-american-interest.com/2016/04/17/toward-a-global-realignment>

В период перехода от однополярности к многополярности все рассматриваемые здесь меры должны быть ориентированы на обеспечение устойчивого мира — это состояние ранее (в эпоху биполярности) характеризовалось как «мирное сосуществование». В то же время мы должны осознавать концептуальные противоречия обоих понятий — «международного правопорядка» и «глобального управления», особенно в том, что касается коллективной безопасности. В отсутствие мирового государства как наднациональной структуры (за которое мы не выступаем из-за вопро-

сов суверенного равенства и самоопределения, которые с этим связаны) ни одна из двух парадигм не может быть перемещена статично или одномерно из концептуальных рамок суверенного национального государства с его иерархической структурой правоприменительной деятельности в еще более сложную систему взаимозависимости многочисленных государств; но они могут служить ориентирами или направляющими — «регулятивными идеями» в том смысле, который имел в виду Кант: для построения более справедливого и спокойного мира.