

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Факультет международных отношений

Кафедра американских исследований

КУБЯКИН Семен Максимович

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ.КАРТЕРА

Выпускная бакалаврская работа
по направлению 030700 “Международные отношения”

Научный руководитель –
доктор исторических наук,
профессор Б.А.Ширяев

Санкт-Петербург

2016

Содержание работы

ВВЕДЕНИЕ

I ГЛАВА. ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

§ 1. Права человека в контексте американской традиции

§ 2. Права человека в XX веке и внешнеполитическая традиция США

II ГЛАВА. ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

§1. Права человека в Конгрессе

§2. Права человека и мозговые центры

§3. Права человека в предвыборной компании Дж. Картера

III ГЛАВА. ПОЛИТИКА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

§1. Имплементация концепции прав человека

§2. Противоречия по вопросам политики прав человека

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность

В данной работе представлен анализ конкретного исторического феномена, ограниченного рамками администрации Дж. Картера, когда права человека были впервые в истории США использованы в качестве основного пункта внешнеполитической программы.

Особенностью нашего времени, с последней четверти XX века наряду с обеспечением безопасности и защитой экономических интересов, гуманитарные требования играют все больше значение при формировании внешнеполитического курса государств и оказывая влияние на двусторонние и многосторонние связи в политической, экономической и других областях. Некоторые авторы уверены, что права человека в последние десятилетия выступают в качестве регулятора международных отношений¹, играя «основополагающую роль».²

Долгое время права человека относились исключительно к сфере внутренней юрисдикции государств и не регламентировались извне. Первые проявления регламентации прав человека на международном уровне - предоставления свободы вероисповедания в Европейских государствах. До Второй мировой войны попытки международной регламентации прав человека были ограничены территориально и касалась лишь определенной категории людей.³

В процессе глобализации происходит нивелирование ценностных различий. Права человека, вместе с проблемой устойчивого развития и экологической проблематикой в наши дни оказались в центре гуманитарного диалога, в котором участвуют практически все государства. В контексте этого диалога стало возможно создание глобальной и региональных систем прав человека с соответствующей институциональной структурой и механизмами защиты прав человека.

¹ А. С. Карцов Права человека как объект и ресурс внешней политики // Полис

² Бряник Н.В. Права человека и международные отношения // В сборнике: Гуманитарная дипломатия: личность, социум, мир, права человека. - 2014. V., 1. С. 68-75.

³ Введение в вопросы международной защиты прав человека // Сборник статей, Университет «Або Академии» / под ред. Райя Хански и Маркку Сукси, Турку, 1997г., С. 32

Что наиболее важно для данной работы, права человека становятся важной составляющей внешнеполитических стратегий - в качестве объекта и ресурса внешней политики. В настоящее время, просто невозможно адекватное планирование без учета гуманитарного измерения международных отношений. Показательно, что вопрос прав человека в последнее время все чаще поднимается на двухсторонних и многосторонних переговорах на различных уровнях⁴; все чаще в зависимости от соблюдения государствами прав человека ставится предоставление экономических (преимущественно, торговых) или политических преференций, или наоборот - ограничение возможностей и суверенитета, наложение санкций на государства, нарушающие нормы прав человека. В соответствии с правами человека часто выдвигаются претензии по отношению к странам «глобального Юга» и ведется диалог в рамках Запада.

Несоблюдение прав человека, таким образом, в контексте современных международных отношений приравнивается к нарушению международного права (обычных норм, как минимум), что может являться основанием для дискредитации государства. Зачастую такая возможность используется государствами в своих национальных интересах, когда при помощи прав человека легитимизируются враждебные действия - вводятся санкции, государства лишаются каких-либо торгово-экономических или политических прав и преференций.

Хотя и с точки зрения международного права, отдельные государства не имеют права выносить решения о нарушении норм международного права и вводить санкции, однако некоторые из них обладают достаточным объемом ресурсов - политических, экономических, репутационных чтобы консолидировать часть усилий международного сообщества против «нарушителя». Не вдаваясь в причины, можно констатировать факт, что в настоящее время достаточным авторитетом чтобы претендовать на роль морального арбитра в сфере прав человека обладают только государства Европы и Соединенные Штаты Америки. Между ними идет соперничество за обладание ценным ресурсом идеологического влияния.⁵

Положение гуманитарного арбитра предоставляет множество преференций и расширяет спектр возможностей при проведении внешней политики. Права человека могут служить средством давления для корректировки внешней или даже внутренней политики той или иной страны. Очевидно, что государство, обладающее данным ресурсом и имеющее

⁴ Klug, H. Transnational human rights: Exploring the persistence and globalization of human rights // *Annu. Rev. Law Soc. Sci.*, 2005. 1, pp. 85-103.

⁵ А. С. Карцов Права человека как объект и ресурс внешней политики // Полис

глобальные интересы не может позволить себе руководствоваться исключительно гуманитарными соображениями. Проявляется это и в отношениях России с Западом, которая многократно становилась объектом обвинений в авторитаризме и несоблюдении прав человека. Многие либеральные политики и эксперты считают невозможным стратегические партнерство с Россией именно по этой причине.⁶

Анализ роли США со второй половины XX века во многих аспектах международных отношений является определяющим. Особенно это касается прав человека. Концепция прав человека развивалась под большим влиянием западных ценностей. США занимает ключевую роль при анализе интернационализации норм прав человека, выступая, *во-первых* как источник норм и *во-вторых*, как агент интернационализации норм прав человека. По расходам на деятельность связанную с мониторингом нарушений и защитой прав человека в мире, США более двадцати лет занимает лидирующие позиции.⁷

Права человека всегда имели в политике США особенное значение, однако до начала 20 века, в соответствии с политикой изоляционизма не проводилось активное вмешательство в дела других государств. В 20 веке деятельность США в этом направлении значительно активизировалась (что связано с именами Т.Рузвельта, В.Вильсона, Ф.Д. Рузвельта), но только в 70-е годы 20 века под влиянием целого ряда причин была проведена институционализация прав человека во внешней политике США. Был выработан комплекс законодательных актов, формальных и неформальных институтов, рамочно определивших место прав человека во внешней политике. Более того, хотя и термин «международной защиты прав человека» существовал до 70-х годов, он не имел такой популярности. США стали первым государством, которое начало поводить полномасштабную политику прав человека - администрация Дж. Картера рассматривала права человека не как «один из» факторов внешней политики, но как главенствующий принцип - данный курс проводился даже зачастую в ущерб отношениям с традиционными союзниками.

Главная черта политики администрации Дж.Картера - её противоречивость. Как уже говорилось выше, права человека могут быть использованы как прикрытие для своих национальных интересов. В данном же случае ситуация много сложнее. Достаточно сложно разграничить, где кончается национальный интерес и начинается мессианизм США. Политика прав человека Картера проводилась в условиях идеологического противостояния и

⁶ В.Л. Иноземцев Здоровый взгляд на больную страну// Россия в Глобальной политике 10 мая 2013 < <http://www.globalaffairs.ru/book/Zdorovy-vzglyad-na-bolnuyu-stranu-15965>>

⁷ О.Г. Карпович Актуальные проблемы и современные тенденции обеспечения национальной безопасности (сравнительный анализ) // М.: ИГ «Юрист», 2012.

утверждение принципов демократии и прав человека (распространение американских ценностей) соответствовало национальным интересам США.

Исследование эволюции подхода США в отношении прав человека и рассмотрение периода 70-х годов в частности, будет способствовать более глубокому пониманию причин, мотивов и внутренних процессов процессов внешнеполитической деятельности США.

Гипотеза

Архитекторами политики прав человека предполагалось, что данный курс должен был примирить два течения в американской политике - с одной стороны, она отвечала требованиям идеалистов в реставрации морального авторитета США, а с другой выступала как инструмент борьбы с Советским Союзом и распространяющемуся влиянию коммунистической идеологии.

Предмет исследования

Концепция прав человека во внешней политике США администрации Дж.Картера.

Объект исследования

Права человека в международных отношениях.

Хронологические рамки

В работе проанализирован не только непосредственно период президентства Дж.Картера, когда права человека были имплементированы во внешнюю политику, но и процесс зарождения и формирования концепции прав человека, который длился с конца 60-х годов.

Цель и задачи

Цель: проанализировать процесс формирования и использование концепции прав человека во внешнеполитической доктрине администрации Дж.Картера

Задачи:

- 1) Рассмотреть предпосылки формирования концепции прав человека
- 2) Проанализировать причины и процесс актуализации проблемы прав человека во внешней политике в американском обществе в 70-е годы
- 3) Рассмотреть путь формирования концепции прав человека до инаугурации Дж.Картера

- 4) Рассмотреть подходы в администрации Картера к проблеме прав человека во внешней политике

Методологическая база

За теоретическую основу исследования взяты положения неоклассического реализма, развитого в работах Гидеона Роуза. Данный подход, с одной стороны, признает основные положения неореализма об определяющем влиянии структурного фактора на формирование внешней политики, но с другой - в центре внимания неоклассического реализма находится государство с своими специфическими особенностями. Согласно данной теории, системные вызовы воспринимаются и интерпретируются государствами по-разному, и вызывают, соответственно, разную реакцию в зависимости от внутренних факторов. Неореализм описывает конфигурации групп интересов, системы принятия решений, институтов государства, их взаимодействия с обществом и т.д.

От неореализма неоклассический реализм также отличает то, что существенно расширяется методологическая база, заимствуя методы неинституционализма и конструктивизма для анализа внутренней ситуации и процесса формирования внешнеполитической стратегии.

Теоретики неоклассического реализма выделяют три области внешнеполитического анализа⁸:

- «Независимая переменная (системный фактор)
- «Вмешивающаяся переменная» (государство, общество, идеология - комплекс внутренних факторов)
- «Зависимая переменная» (внешняя политика)

Неоклассический реализм фокусирует свое внимание на связи «вмешивающейся переменной» и «зависимой переменной». То есть, описывает механизм преобразования внутренней политики во внешнюю. Сама по себе «независимая переменная» при этом учитывается, но не является основным предметом. Неоклассический реализм утверждает тезис об опосредованности влияния системных факторов на различных уровнях.

⁸ Т.А.Романова О неоклассическом реализме и современной России // Россия в глобальной политике. 2012 г. №3.

В данной работе использованы **системный подход** - исследованы различные факторы формирования и имплементации политики прав человека в своей взаимозависимости с помощью следующих методов:

- различные методы в рамках **этно-культурологического подхода - генетический и аксиологический**. Используются для анализа ценностного измерения концепции прав человека и культурных особенностей американского восприятия категории прав человека, а также конечных результатов культуры, представленных в форме различных документов;
- **метод исторического анализа**. В качестве примера можно привести развитие внешней политики США в отношении прав человека в других странах, рассмотренное в исторической ретроспективе. Приводятся конкретные случаи, когда США «предупреждали» другие страны о необходимости уважения к правам человека на протяжении 19 и 20 веков;
- **метод дискурс-анализа**: были проанализированы официальные документы, законодательные акты, речи и мемуары;
- **неинституциональный метод** - исследованы процессы институционализации прав человека сначала в Конгрессе, а затем в Белом доме. Рассмотрена эволюция как формальных институтов (законодательство, комиссии Конгресса, бюро Государственного департамента и др.), так и неформальных - система взаимоотношений между исполнительной и законодательной властями, отношения в рамках администрации, Государственного департамента и другие частные случаи⁹.

Было бы некорректно утверждать об универсальной применимости неоклассического реализма, но по крайней мере, такая расстановка акцентов актуальна для объекта исследования - США, в данном историческом контексте. Согласно гипотезе исследования, политика прав человека опиралась не только на национальные интересы, но и на моральные представления американцев. То есть, была обусловлена внутренними факторами, внутренней политикой.

Исторический контекст политики прав человека характеризуется биполярной системой международных отношений. Рассуждая в рамках неореализма, два основных участника - два центра под давлением структурных факторов вынуждены были проводить политику конфронтации. Таким образом, политика США во время Холодной войны, по мнению

⁹ Д.С. Кокорхоева Современные исследования институтов политической власти // «Научные ведомости. Серия история, политология, экономика, информатика». 2010 г. №7 (78). Выпуск 14.

неореалистов неизбежно сводилась бы к логике противостояния. Что, отчасти, правда, но, согласно неоклассическому реализму, в краткосрочной и среднесрочной перспективе внешнеполитический курс может отклоняться от рационального поведения (рационального в реалистическом понимании, отвечающим вызовам агрессивной международной среды).

Эмпирическая база

В исследовании использованы **официальные документы, касающиеся прав человека** - Декларация Независимости США, Устав ООН, Всемирная Декларация прав человека, Заключительный акт Сопровождающего совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и др.

А также **законодательные акты, резолюции, записи слушаний и отчеты комитетов и подкомитетов Конгресса**: «Резолюция о военных полномочиях», Акт об иностранной помощи 1973г., секция 502В, Закон о торговле 1974г., поправка Джексона-Веника, поправка Стивенсона, Акт о международном развитии и продовольственной помощи 1974г., поправка Харкина, Акт международной безопасности и контроля над экспортом вооружений 1976 г. Записи серии слушаний в Подкомитете международных организаций и движений Конгрессе, посвященные проблеме прав человека (1973 - 1974 гг.) посвященные проблеме прав человека., отчет по этим слушаниям «Human Rights in the World Community: A Call for U.S. Leadership».

Для анализа деятельности внутри администрации были использованы **меморандумы и отчеты Государственного департамента**, совета по национальной безопасности, комитета Кристофера и других учреждений Белого дома. Также надо упомянуть **отчеты «мозговых центров»** - в частности, СМО (Совет по международным отношениям) и Трехсторонней комиссии.

Широко были использованы **речи президентов и сотрудников администрации** - речь Ф.Д.Рузвельта «о четырех свободах», речи Дж.Картера, С.Вэнса (государственного секретаря в администрации Картера).

В вопросах имплементации политики прав человека и противоречий внутри администрации широко использовалась **мемуаристика** - воспоминания Дж.Картера, С.Вэнса, Зб.Бжезинского.

Использованная литература

Исследуемая область находится на пересечении двух крупных феноменов международных отношений. *Во-первых*, это права человека, которые изучаются в рамках различных гуманитарных дисциплин - политологии, юриспруденции, философии, международных отношениях и, *во-вторых*, США как актер международных отношений со своими специфическими особенностями. Все вопросы, затронутые в данном исследовании касаются одной из этих предметных областей, представленные под разными углами и в разных сочетаниях.

Первая группа использованной литературы касается общих вопросов прав человека и прав человека в международных отношениях - истории, эволюции, философских оснований. Широко были использованы работы юристов-международников, в исследованиях которых права человека часто рассматриваются не только как отрасль права, но и как идеологическая концепция в её историческом развитии, раскрываются её сущностные характеристики. Часто права человека рассматриваются в комплексе с другими отраслями многими исследователями международного права - В.М.Шумилов, С.С. Алексеев, К.А.Бекашев, Ю.М.Колосов, Э.С.Кривчиков. Но особо стоит выделить авторов, посвятивших свои работы исключительно правам человека - А.Х.Абашидзе, В.А.Карташкин («Права человека в международном и внутригосударственном праве», «Права человека и вооруженные конфликты», «Права человека и международное гуманитарное право», «Международные механизмы защиты прав человека», «Права человека: международная защита в условиях глобализации», «Международная безопасность и права человека»), Г.Е.Лукиянцев (Международный контроль в области прав человека: тенденции и перспективы»), А.П.Мовчан («права человека и международные отношения», «Международная защита прав человека»), Лукашева Е.А. («Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение»). **Философские аспекты прав человека** рассматриваются учеными-философами разного профиля - Н.В.Брянник («Права человека и международные отношения»), Л.И.Глухарева. Среди классических работ стоит назвать И.Берлина («История свободы», «Философия свободы»). Исследования философского характера были слабо задействованы в данной работе.

Работы отечественных авторов, посвященные **феномену прав человека в США**. В работах советских ученых больше внимания уделялось нарушениям прав человека в США, а не изучению национальных особенностей понимания данной концепции и значению прав человека в американской истории. Показательны названия некоторых работ: «Море бесправия - Америка», «Душителю демократии в роли «борцов» за права человека» и многие другие. В 80-е и 90-е годы появляются работы, которые рассматривали проблему более объективно. Среди авторов особенно следует выделить В.А.Власихина, М.Холланда, Э.Аметистова, Д.А.Маневскую, В.В.Согрина, Б.А.Богомоллова.

Проблемой политики прав человека в 70-е годы занимались такие отечественные авторы как О.Н.Широков, О.Г.Карпович («Эволюция внешнеполитической деятельности США в области обеспечения прав и свобод человека»), Р.С.Овинников, Г.Арбатов, Э.Баталов, Э.Иванян и А.Уткин.

В работе широко были использованы **работы иностранных авторов, посвященных политике Картера и формированию концепции** прав человека из следующих изданий: «American Journal of International Law», «Human Rights Quarterly», «Presidential Studies Quarterly», «International Studies Quarterly», «Human Rights and American Foreign Policy», «World Policy Journal», «American Journal of Political Science», «Journal of Democracy», «National Interest». Среди западных исследователей особый интерес представляют: Jack Donnelly, Roberta Cohen, Tony Evans, Natalie Kaufman, Clair Apodaca, Jeane Kirkpatrick.

Научная значимость работы

Права человека стали занимать существенное положение в общественном сознании со второй половины XX века. Как уже упоминалось выше, некоторые исследователи называют это «второй революцией в праве». Масштабы этого события, с точки зрения юриспруденции, сравнимы со сдвигом, который произошел с началом эпохи Просвещения. Но революция «в праве» не осталась изолированной, не стоит воспринимать это как локальное явление в узкой области. Вместе с тем изменился принцип восприятия власти, свободы, закона и многих других принципиальных вопросов, на которых строится общество. Алексеев С.С. считает,

что масштабы изменений не оценены и не осознаны должным образом ни наукой, ни даже общественным мнением.¹⁰

В изучении **фактора прав человека в международных отношениях** также существует существенный пробел. Для более полного и объективного понимания данной темы необходимо рассматривать данную тему в исторической ретроспективе. Особенно важным представляется период 70-х годов в США т.к. именно в это время в США права человека начинают играть существенную роль при определении внешнеполитической программы. С начала 70-х годов формируется законодательная база и принципы, на основе которых внешняя политика в данной области реализуется до наших дней.

Большинство публикаций по данной тематике, которые даже номинально могут быть отнесены к научным работам, де-факте сильно полонизированы и их стиль, методологию и выводы едва ли можно назвать научными. В данной работе предпринята попытка взвешенного научного анализа проблемы прав человека во внешней политике США, с привлечением теоретических разработок в рамках международных отношений и научной методологии, используемой в различных гуманитарных дисциплинах.

Исследование также актуально и **с точки зрения теории международных отношений**, оно может обогатить эмпирическим материалом дискуссию по теории внешней политики и методологии её исследования.

Практическая актуальность

Проблема прав человека во внешней политике государств имеет большую практическую значимость. Известный отечественный юрист-международник А.Х.Абашидзе на ежегодном заседании Российской Ассоциации международного права¹¹ высказался, что концепция «гуманитарной интервенции» и все случаи применения силы в одностороннем порядке «под видом «гражданского долга» или «гуманитарного права» должны быть тщательно исследованы. Рассматривая **гуманитарные интервенции** в качестве апогея правозащитной деятельности государства, включения прав человека во внешнюю политику. В первую очередь это, конечно же, касается внешней политики США, которые претендуют на роль

¹⁰ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999. - С. 713-721.

¹¹ А.Х.Абашидзе Права человека и глобализация // Вестник РУДН, сер. Юридические науки. 2002, №2. С. 61-65

морального арбитра в современном мире. В качестве аргумента в пользу необходимости изучения данной проблематики, А.Х.Абашидзе в своем докладе упомянул многочисленные жертвы среди гражданского населения и огромный ущерб гражданским объектам.

Работа также может быть полезна **при формировании внешней политики России**, способствуя более глубокому и полному пониманию принципов и мотивов внешней политики США. В данном контексте необходимо упомянуть, что в 70-е годы были заложены институциональные рамки и принципы формирования политики в отношении прав человека. До сих пор действуют многие законодательные акты, институты и подходы, разработанные в период с начала 70-х годов и администрации Дж.Картера.

Структура работы

Работа состоит из трех глав. В первой главе дан общий обзор концепции прав человека, её особенности в контексте американской внутри- и внешнеполитической традиций и проанализированы предпосылки, обусловившие возникновение политики прав человека. Вторая глава посвящена процессу формирования концепции прав человека, который проходил с начала 70-х годов, рассмотрены инициативы Конгресса и точки зрения на данную проблему среди политических и академических элит - «мозговых центров». Хронологические рамки последней главы - период администрации Дж.Картера, когда концепция прав человека была реализована на практике.

І ГЛАВА. ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

§ 1. Права человека в контексте американской традиции

Права человека - сложная и многогранная концепция, затрагивающая практически все сферы жизни человека и общества. Чаще всего, данный предмет трактуется как междисциплинарная область исследования. История развития данного концепта также многосложна, ее можно рассматривать в религиозном, философском, нравственно-этическом, правовом, политическом измерениях. Вопрос о генезисе современных прав человека достаточно неоднозначный, во многом благодаря неопределенности самого термина.

Важно понимать, что понятие «прав человека» в различных контекстах может иметь разные значения. В самом широком смысле, это любая система ценностей и принципов, определяющих место индивидуума в обществе, в системе государственной власти взаимодействие индивидуумов и государств между собой.¹² Тот смысл, который гораздо чаще вкладывается в понятие «прав человека» в наши дни, отличается от вышеописанного и подразумевает определенную, оформленную систему прав человека, обладающую своими институтами и механизмами реализации. Права человека, в узком понимании, это система ценностей преимущественно демократического западного общества, которое в настоящее время многими воспринимается как комплекс универсальных ценностей. За этой дискуссией об определениях кроются крупные политические противоречия: страны Запада обвиняются в том, что придают ценностям, свойственным исключительно для их культуры, универсальное значение и используют это в качестве инструмента внешней политики.¹³ В данной работе не преследуется цель философского анализа концепции прав человека на универсальность, для избежания данной дискуссии, признается лишь факт разницы в понимании прав человека. Вопрос, какое понимание верное, остается на усмотрение читателя.

¹²Британская энциклопедия [<http://global.britannica.com/topic/human-rights>]

¹³ Александр Сунгуров // Права человека и другие близкие понятия: подходы к пониманию [http://strategy-spb.ru/Koi-8/Proekt/humanrights/Tezis/tez_1.html]

Развитие прав человека изначально происходило на внутригосударственном уровне в рамках внутреннего законодательства различных. Современная концепция прав человека, которая зафиксирована в современных декларациях, оформилась в Европе эпохи Просвещения. Нельзя утверждать, что права человека были изобретены в данный период - можно говорить об их фиксации в качестве юридической нормы в ряде документов, но этому предшествовал долгий процесс поиска людьми оптимальных и приемлемых форм взаимоотношений друг с другом и с государством, который не замыкался в правовом поле.

Основными этапами становления прав человека являются различные документы, закрепляющие права и свободы граждан - Великая хартия вольностей 1215 г. и Билль о правах 1689 г., принятые в Англии, Декларация Независимости США 1776 г., Билль о правах США 1791 г. и французская Декларация прав человека и гражданина 1789 г. - главные из них.¹⁴ В Новое время, в эпоху Просвещения в Европе начинается поиск общих оснований, которые должны были стать базисом для отношений между государствами. В данном контексте уместно будет вспомнить концепцию «естественных прав» Г. Гроция, которая способствовала универсализации ценностей на региональном и, впоследствии, на международном уровне. В политической сфере основа для развития межгосударственных отношений была заложена с заключением Вестфальского мирного договора, который закрепил равенство государств и их право на территорию и суверенитет.

В 16 и 17 веках права человека еще не являлись предметом межгосударственных отношений и относились к сфере внутренней компетенции. В Аугсбургской религиозном мире 1555 и Вестфальском мирном договоре 1648 года (который часто рассматриваются как соглашение, в котором были сформулированы основные принципы современной системы международных отношений и международного права) регулировались лишь некоторые вопросы прав человека - свобода вероисповедания, и на определенной территории - в пределах Западной Европы.

В современном дискурсе большое значение имеют права человека в смысле ограничителя власти государства, защиты личности от государства. В этом контексте важно упомянуть ряд документов, принятых в Англии в 17 веке - Петиция о праве 1628г., в соответствии с которой, король обязан был защищать своих поданных от произвола своей администрации; а также «Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями» 1678 г., который устанавливал принцип презумпции невиновности, правила проведения

¹⁴ Международные акты о правах человека: сб. док / Сост. В.А. Карташкин, Е.А. Лукашева. М., 2002

процедуры ареста и другие фундаментальные принципы, гарантирующие защиту личности в государстве; Билль о правах 1689 г., в продолжении тенденции ограничения власти, вводил конституционную монархию, как новую форму правления и гарантировал свободу слова и свободу выборов в парламент. Можно сделать вывод, что права человека в Новое время развивались в рамках тенденции ограничения власти, установления новых принципов отношений между гражданином и государством. Второй важный вывод - об исключительном значении Англии в процессе становления европейской концепции прав человека.¹⁵

Таким образом, к 18 веку концепция прав человека уже оформилась в ее главных проявления, была закреплена тенденция к защите прав личности от государства. Философы - просветители (Г.Гроций Ж.-Ж.Руссо, Дж.Локк, Т.Гоббс, Д.Дидро, Т.Пейн и Т.Джефферсон), в свою очередь, сформулировали философские, нравственные и культурные основания прав человек - доктрину естественного права. Согласно идее естественных прав, человек от рождения обладает достоинством и государство лишь призвано защищать эти права. Просветители не были «отцами естественного права», его корни уходят глубоко в историю человечества, они лишь обособили его от богословия, в рамках которого оно развивалось и обосновывалось в Средние века. Важно, что «права человека» с 18 века в светской культуре начали мыслиться как «неотчуждаемые» и стоящие выше воли государства, что создало возможность критики существующих устоев на их соответствие естественному праву («высшей инстанции»)¹⁶.

США занимают особое положение в истории прав человека. В определенном смысле, можно сказать, что права человека стали основой американской государственности и идентичности в 18 веке. Аргументом для отделения от Великобритании 13 американских колоний и существования их в виде самостоятельного государства было нарушение «определенных, неотчуждаемых прав» колонистов, существование которых является «самоочевидной истиной». Именно с этого утверждения начинается Декларация независимости, принятая штатами 4 июля 1776 года.¹⁷ Но самый первый документ, который оказал огромное влияние на сознание американцев и развитие концепции прав человека в целом - это Декларация прав Вирджинии 12 июня 1776 года, именно в нем было дано первое целостное (официальное) определение правам человека. Отечественными авторами часто цитируется высказывание

¹⁵ Е. А. Лукашева. Права человека. Учебник для вузов // М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М). — С. 12-20.

¹⁶ Право естественное // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона : в 86 т. (82 т. и 4 доп.). — СПб., 1890—1907.

¹⁷ Декларация независимости // [<http://www.hist.msu.ru/ER/Text/indpndnc.htm>]

К.Маркса по поводу этого документа: «где возникла впервые... идея великой демократической республики, где была провозглашена первая декларация прав человека и был дан первый толчок европейской революции XVIII века...».

Из анализа основных документов и культурологических исследований следует, что важнейшими отличительными особенностями американского понимания являются:

- 1) Индивидуализм как основа, где государству отводится второстепенная роль защитника прав отдельной личности (на жизнь, свободу и стремление к счастью);
- 2) Акцент на политических (гражданских) правах, когда народ имеет право определять форму правительства (обусловлено историческим контекстом и войной за независимость);
- 3) Религиозный источник концепции прав человека в США, свобода совести как первая из прав;
- 4) Влияние идей политического, морального и правового равенства «перед Творцом»

Право человека в американской традиции понимается как свобода человека действовать по своему усмотрению, в соответствии со своей совестью и убеждениями, где государство призвано лишь гарантировать права индивида (принадлежащих ему «от рождения») и обеспечивать соответствующий демократический механизм.

«Никакая мистика крови или почвы не объединяет нас. Что притягивает нас вместе, возможно больше чем что-нибудь еще, так это вера в человеческую свободу» - Дж.Картер¹⁸

Индивидуалистическая основа, абсолютизация автономии личности с ярко выраженным правовым аспектом (реализация на практике) приводит к тому, что американская политическая культура по сей день склонна вбирать в себя все новые и новые права. Именно в свете такого понимания, с учетом национальных особенностей концепции прав человека, следует рассматривать их место во внешнеполитической традиции США.¹⁹

¹⁸ Речь Дж.Картера в Нотр-Дам

¹⁹ О.Н.Широков Принципы формирования политики «защиты прав человека» США: Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук // Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского. Н.Новгород, 2001.

Юридически список основных прав человека был закреплён в Билле о правах - поправке к Конституции США, среди них были: свобода слова, свобода печати, свобода собраний и свобода объединений, право на участие в выборах, религиозная свобода, право на законное судебное разбирательство, а также право на равенство, поскольку оно позволяет людям участвовать в делах общества независимо от расы, религии, пола и других характерных особенностей человека. Но также надо иметь в виду, что список прав человека, закреплённый в Билле о правах - неокончательный, он постоянно обновляется, как и нормы, регулирующие эти права. В этом вопросе важное значение имеют решения и толкования Верховного суда США. Но при этом Билль о сохраняет свое значение в качестве конституционной основы, регулирующей вопросы прав человека.²⁰

Американская традиция и особенности их национального самосознания оказывают существенное влияние на внешнеполитический курс США, отмечается существенная связь между идеями «отцов-основателей» и идеями многих современных американских политиков.

²¹ Распространение идей прав человека и демократии на внешнеполитическую сферу произошло еще на ранних этапах становления американской государственности. Известно высказывание 2-го президента Дж.Адамса по этому вопросу:

«Повсюду, где уже развернулось или будет развернуто знамя свободы и независимости, там будет её [Америки - прим.авт] сердце, её благословение и молитвы. Но она не устремлена за свои рубежи в поисках чудовищ, чтобы уничтожить их. Она желает свободы и независимости для всех, не ущемляя никого. Она отстаивает и защищает лишь своё»²²

В данном контексте можно привести пример одного из первых упоминаний прав человека применительно к внешней политике. В декабре 1848 года в Конгрессе развернулось широкое обсуждение резолюции Касса по поводу подавления восстания в Венгрии русскими и австрийскими войсками. Сенатор и кандидат на пост президента от демократической партии Льюис Касс выдвинул предложение разрыве отношений с Российской Империей и Австрией в качестве ответной меры за нарушение прав человека. Резолюция была раскритикована

²⁰ Д.А. Маневская Некоторые вопросы американской концепции прав и свобод граждан. Генезис и развитие // Белорусский журнал международного права и международных отношений 2000 — № 3

²¹ США: становление и развитие национальной традиции и национального характера. - (Материалы VI научной конференции ассоциации изучения США) // Б.А.Богомолов в статье "Внешняя политика США в меняющемся мире: роль традиции" / М: Изд-во МГУ, 1999

²² John Quincy Adams. Fourth of July address, 1821.

Генри Клеем и демократом Джоном Хейлом. Резолюция не была принята, но поставила перед США множество вопросов, связанных с идеологией и внешней политикой. Артур Шлезингер перечисляет круг вопросов, из-за которых резолюция Касса была отклонена и которые с тех пор не перестали быть актуальными:

«Входит ли в сферу действия внешней политики реагирование на морально-этические проблемы или же ее задача — способствовать реальным переменам в реальном мире? Может ли тихая дипломатия быть более эффективной, чем публичное осуждение? Должны ли Соединенные Штаты, поднимая вопрос о правах человека, применять единый принцип ко всем без исключения, а не только к малым и слабым странам? Не поставит ли активное отстаивание прав человека под угрозу другие национальные интересы и не увеличит ли это опасность войны? По какому праву мы вмешиваемся во внутренние дела других стран? Следует ли ожидать, что все страны разделят американскую концепцию прав человека? Не питает ли привычка выносить оценки иностранным государствам веру в непогрешимость своей нации? Не следует ли «крестовый поход» в защиту прав человека начинать с собственного дома?»,

- целый комплекс спорных вопросов, по многим из которых внутри американского общества нет согласия до сих пор, которые решались в различные периоды по-разному²³.

Несмотря на все возражения, до начала XX века США по инициативе Конгресса многократно выступали с осуждением нарушений прав человека: осуждение случаев преследования евреев в России, Восточной Европе, Леванте, угнетения армян в Турции, преследования ирландцев и жестокое обращение с узниками Сибири. К XX веку вопросы прав человека в других странах поднимались все чаще и чаще, причем голоса тех, кто выступал за прямое вмешательство не утихали. Даже наоборот, в сознании американцев все более укреплялась мысль о правомерности и необходимости вмешательства. Часто представители исполнительной власти возражали и напоминали о необходимости, в первую очередь, решать свои внутренние проблемы. ²⁴Так, несмотря на то, что Т.Рузвельт вошел в историю как первый интервенционист (борьба с испанцами на Кубе), был противником навязывания своих ценностей другим государствам. Известно следующее его высказывание:

²³ А.М. Шлезингер-младший Циклы американской истории // М: Издательская группа «Прогресс; Прогресс-Академия», 1992. С.130

²⁴ О.Г.Карпович Эволюция внешнеполитической деятельности США в области обеспечения прав и свобод человека // Закон и право. 2016. №1. С. 32-38

«Обычно гораздо мудрее и более полезно для нас заботиться об улучшении нашего нравственного и материального положения здесь, у себя в стране, чем предпринимать попытки улучшить положение дел у других наций»²⁵

Мессианизм во внешней политике проявлял себя с самых ранних этапов американской государственности. Президенты - демократы Т.Джефферсон и Э.Джексон обосновывали необходимость экспансии США на Североамериканском континенте тем, что это во-первых, способствует распространению демократии (и демократических ценностей, соответственно), а во-вторых укреплению демократического строя в самих США, т.к. граждане штатов получают земли и становятся фермерами, которые являются основой демократического общества. Согласно доктрине Монро, принятой в 1823 г., уже оба американских континента рассматривались в качестве пространства для воплощения либерально-демократических принципов. В этом же ряду стоит известная доктрина «Предопределения судьбы» («Manifest destiny»), озвученная одним из идеологов Демократической партии Дж.О'Саливаном в 1845 году после войны с Мексикой. Согласно данной доктрине, претензии США на распространение своего влияния в Южной и Северной Америке «для выполнения возложенной на нас Великой Миссии: установить свободу и федеративное самоуправление».²⁶

С другой стороны, как видно из приведенных цитат и вышеизложенных фактов, были и те, кто выступал с критикой мессианизма и вмешательства в дела других стран, призывая обратить внимание на внутренние проблемы. Изоляционизм и мессианизм соперничали друг с другом на протяжении всего 19 века, однако тенденция была именно к укреплению роли мессианизма во внешней политике США. К концу 19 века в американском обществе, как среди элиты, так и в национальном самосознании, сложилось ясное убеждение, что на США возложена особая миссия (идея «избранности») и они призваны распространять демократические ценности во всем мире. Как пишет в своей работе В.В.Согрин, идеологеама культурной либерально-демократической экспансии приобрела такую популярность, что превратилась в материальный фактор внешней политики США, который

²⁵ А.М.Шлезингер-младший Указ.соч. С. 172.

²⁶ В.В.Согрин США как либерально-демократическая империя. М., 2015. С. 6.

сохраняется в своем качестве до наших дней, не отменяя при этом дилеммы изоляционизма и экспансионизма.²⁷

Также можно сделать вывод, что права человека являются важной идеологической составляющей американской культуры и во многом определили исторический путь США в культурном, политическом и экономическом плане. Индивидуализм выступает в качестве основы концепции прав человека в американском их понимании, согласно которому свобода личности обладает непреходящей ценностью, а государство призвано защищать свободу индивида и обеспечивать возможности для его самореализации. В силу такого понимания, каталог прав человека, закрепленный в американском Билле о правах, открыт для включения новых прав при сохранении индивидуалистического философского базиса.

§ 2. Права человека в XX веке и внешнеполитическая традиция США

Характерное для американцев стремление к экспорту либерально-демократических ценностей, с начала XX века приобрело еще одно важное измерение. Сторонники школы ревизионистов часто указывают на экономический фактор американской экспансии, который также имел место быть. Материальный фактор внешней политики США стал играть значение с тех пор, когда в 1890-е годы капиталистическая экономика вышла на первые позиции в мире - поиск новых рынков для американского бизнеса стал насущной проблемой внешней политики, хотя характерное для американцев стремление к распространению либерально-демократических ценностей по-прежнему сохранилось.

В период президентства Т.Рузвельта и В.Вильсона были сформулированы основные принципы внешней политики США. Как пишет В.В. Согрин, «только триада - экономика, политика, идеология - могла полнокровно и гармонично обеспечить американское мировое лидерство». ²⁸ Подход, который развивался в рамках прогрессистского движения (к которому принадлежали Т.Рузвельт и В.Вильсон) органично совмещал и увязывал благосостояние американской нации с распространением политического влияния американских либерально-демократических ценностей. В таком виде мессианизм стал частью американской ментальности - политических элит и широких слоев населения.

²⁷ В.В.Согрин там же

²⁸ Там же

Как уже упоминалось ранее, права человека всегда были важным аспектом внешней политики США в рамках моралистской подхода. Тихая дипломатия («quiet diplomacy») и публичное осуждение («public diplomacy») являются главными инструментами продвижения прав человека.

Например, когда в 19 веке в России проходили погромы евреев, то США использовали методы тихой дипломатии - через послов информируя министра иностранных дел, что «США серьезно заинтересованы в улучшении положения евреев в других странах»; 1903 году Т.Рузвельт сделал публичное заявление о притеснениях евреев в России; в 1906 году Конгресс принял совместную резолюцию, в которой утверждалось, что американский народ «в ужасе» («horrified») от резни евреев в России. Накануне I Мировой войны правительство Соединенных Штатов попыталось через дипломатические каналы остановить истребление турками армян (тогда было убито ок. 200 т. армян). В 1935 году посол в Германии сделал публичное заявление, в котором напоминал о необходимости уважать права человека.²⁹

Тихая дипломатия имеет свои преимущества и недостатки. Когда США имеют дело с союзниками, то предупреждение по каналам тихой дипломатии не создает больших неудобств для иностранного правительства и позволяет сохранить хорошие отношения. Но есть и свои существенные недостатки - низкая эффективность подобных требований, они часто игнорируются иностранным государством. Предупреждение по каналам публичной дипломатии подразумевает открытую критику правительством США другого государства, обычно привлекает внимание СМИ, американской общественности и международного сообщества.

В середине XX века, когда США стали сверх-державой с глобальными интересами, то возникла необходимость публично зафиксировать, за что США выступают на международной арене и что они имеют ввиду, когда говорят о «правах человека».. Ф.Д.Рузвельт высказался на эту тему в знаменитой речи о «четырех свободах»³⁰, которая содержала как политические, так и экономические права (используя современную классификацию). Этот документ стал частью американской внешнеполитической доктрины.³¹ Потрясения двух мировых войн и Холокоста способствовали тому, что в 50-х - 60-х годах 20 века права человека заняли место основополагающего принципа права в европейских

²⁹ D. Weissbrodt Human rights legislation and U.S. foreign policy // Ga. J. Int'l & Comp. L. Vol. 7:231, 1977. P. 231 - 241.

³⁰ Ссылка на речь

³¹ О.Г.Карпович Эволюция внешнеполитической деятельности США в области обеспечения прав и свобод человека // Закон и право. 2016. №1. С. 34

странах (для правового сознания американцев примат прав человека во внутреннем праве был свойственен с XVIII в.). Отечественный правовед Алексеев С.С. называет этот процесс «второй революцией в праве». Категории естественного права в виде идей врожденных и неотъемлемых «прав человека» стали определять все правовое сознание европейцев, заняв место «центральной правовой идеи», что незамедлительно отразилось на всей юридической практике.³² Трудно переоценить масштаб последствий «второй революции в праве». Помимо того, что права человека встали на первое место во внутренней жизни многих государств, после второй мировой войны права человека начали влиять в гораздо большей степени и на международные отношения в целом. В качестве международной юридической нормы прав человека были впервые сформулированы во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. До создания ООН государствами предпринимались попытки регулирования прав человека на межгосударственном уровне, но все они носили фрагментарный характер - по количеству участников и по каталогу прав человека, которые подлежали международной защите - в основном, они касались защиты национальных, религиозных и языковых меньшинств, также нужно упомянуть защиту прав человека во время международных конфликтах и попытки борьбы с торговлей людьми и рабством³³.

В период II Мировой войны возникла ситуация, когда классическая дипломатия оказалась бессильной перед вызовами фашистской Германии. Считалось, что каждое государство имеет правовое обязательство не вмешиваться во внутренние дела других государств, даже «идеалистический» устав Лиги Наций не предусматривал такой возможности.³⁴ Таким образом, международное сообщество не обладало необходимым правовым и политическим языком для обсуждения проблемы истребления евреев. Реалистская дипломатия не могла обосновать с точки зрения национального интереса претензии к другому государству по нарушению прав человека.

Только с принятием Устава ООН, универсального документа, произошло международное признание прав человека и стало возможно говорить о начале развития глобального режима прав человека. Говоря о Всеобщей декларации прав человека 1948 года, надо отметить, что, хотя и данный документ носил необязательный характер (являясь резолюцией генеральной Ассамблеи), это не умаляет его универсальности - в данном документе был закреплён

³² Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 713-721.

³³ В.А.Карташкин Права человека: международная защита в условиях глобализации // М.: «Норма. Инфра-М». 2011.

³⁴ Tony Evans If Democracy, Then Human Rights? // Third World Quarterly. Vol. 22, No. 4. Aug., 2001. P. 623-642.

каталог прав человека, содержащий перечень гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Впервые были созданы институциональные и концептуальные рамки, которые способствовали созданию глобального режима прав человека.

По мнению многих исследователей, с началом Холодной войны, защита прав человека во многом стала инструментом борьбы стран Запада против коммунизма, а США стали применять права человека избирательно. Правительство Соединенных Штатов активно протестовало против нарушений прав человека в коммунистических странах Восточной Европы, в Северной Корее, Тибете и Кубе, но умалчивало о серьезных нарушениях в Алжире (в 1958 г.), Южной Африке (1960 г.), Индонезии (1965 г.), Бурунди (1971 г.), Восточном Пакистане (1971 г.) и Судане (1971 г.)³⁵. Сложилась патовая ситуация для защиты прав человека, когда верховенство международных принципов принималось только формально.³⁶ На международном уровне страны не желали делегировать функции защиты прав человека каким-либо наднациональным институтам и углублять международную ответственность за нарушения прав человека.

С середины 60-х годов, в связи с усилением в ООН афро-азиатской группировки («3-х стран»), под их давлением вновь наметилась тенденция усиления внимания к правам человека. В связи с этим произошли значительные изменения в механизме защиты прав человека, их понимании и институциональной структуре на международном уровне. Этот факт не мог не оказать влияние на двусторонние и многосторонние отношения между государствами, особенно в русле правозащитной деятельности. Одно из главных изменений заключается в том, что комиссия ООН по правам человека получила право обсуждать нарушения прав человека в конкретных странах, стороны были обязаны периодически представлять отчеты по конвенциям 1966 г., а комитеты по надзору получили право запрашивать отчеты у представителей отдельных государств и заострять внимание на недостатках.

Приблизительно с конца 60-х годов XX века во внутривластной жизни под действием ряда факторов в США наметились фундаментальные изменения на всех уровнях власти. Изменения, которые проходили на фоне теоретических сдвигов в подходе к изучению

³⁵ D. Weissbrodt Human rights legislation and U.S. foreign policy // Ga. J. Int'l & Comp. L. Vol. 7:231, 1977. P. 231 - 241.

³⁶ Александр Сургунов Права человека как предмет политической науки и как междисциплинарная концепция <<http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/68/1428500925bb2bd4ee40e6ac4fbce32de645564027/Sungurov-Polis.pdf>>

международных отношений, восприятия мировой политики и заключались в коренном изменении политического ландшафта США в качественном и количественном плане, что отразилось и на структуре руководства американской внешней политикой. Некоторые исследователи даже называют это революцией в системе формирования и принятия политических решений³⁷.

В довьетнамский период Холодной войны в США существовала устоявшаяся система руководства внешней политикой. Самым влиятельным неформальным институтом старого истеблишмента являлся Совет по международным отношениям (СМО), который играл ключевую роль при рекрутинге новых элит во властные структуры, высшие посты в разведывательном, военном и дипломатическом аппаратах, а также в академическом сообществе и журналистике. Согласно исследованиям, состав высших должностных лиц администраций Д.Эйзенхауэра, Дж. Кеннеди и Л.Джонсона на 40, 51 и 57 процентов соответственно был представлен членами СМО. Дик Ачесон, Пол Нитце, Джордж Кеннан и Мак Клой были представителями этой системы. Элита политиков, правительственных чиновников Вашингтона, бизнеса, юристов, банковского сектора, престижные круги академического сообщества различными путями оказывали влияние на СМО и рекрутинг новых кадров, одновременно являясь и их источниками.

Одной из главных отличительных особенностей данной системы являлась консолидированность: СМО представляло из себя достаточно однородную в идеологическом плане группу центристов и прагматиков, подход которых можно назвать непартийным (или двухпартийным в некоторых случаях). Однако эта система начала разваливаться в 60-х годах, консенсус по принципам и стратегии внешней политики США, олицетворением которого была директива СНБ №68, перестал существовать³⁸.

Политика прав человека, которая окончательно оформилась и была применена как доктрина внешней политики при Картере, начала формироваться гораздо раньше. Глобальные изменения в структуре американских ценностей, переоценка роли США в мире, изменение структуры самого общества и его формальных и неформальных институтов - все эти тенденции в конечном итоге и привели формированию политики прав человека.

Целый комплекс причин послужил причиной начала крупного внешнеполитического и внутривнутриполитического кризиса в США. На уровне внешней политики - это провал войны во

³⁷ The dynamics of human rights in U.S. foreign policy // Edited by Natalie Kaufman Hevener. Transaction Books. New Brunswick (USA) and London (UK) Third printing. 1984. P. 32 - 34.

³⁸ Широков О.Н. Принципы формирования политики «защиты прав человека» США и механизмы ее реализации на международной арене в конце 60-х - 70-е годы XX века С.110

Вьетнаме, нарастание кризисных тенденций в отношениях с СССР, потеря преобладания в ядерном вооружении, социалистические революции в третьих странах, кризис отношений внутри Атлантического блока; на внутривосточном - серьезные экономические трудности, провал проекта «великого общества» - все это послужило сигналом о необходимости переоценки роли США и формировании новой стратегии внешней политики.

Под воздействием этих причин, начали происходить изменения в структуре принятия внешнеполитических решений, начали появляться новые «мозговые центры». Превышавшая внешнеполитическая стратегия подвергалась нападкам.

Надо отметить, что изменения происходили на всех уровнях общества, в это время зафиксирован беспрецедентный всплеск активности массовых общественных движений: правозащитные движения, экологические, молодежные. Это период, когда активно развивались неправительственные организации.

Возникновение идей прав человека можно рассматривать только в контексте вышеперечисленных тенденций. Термин «кризис духа», который использовался американскими СМИ в тот период, ярко характеризует состояние общества, часто упоминается о моральном и духовном кризисе - как реакция на военные события во Вьетнаме, другие социальные потрясения и ощущение уязвимости перед Советским Союзом.

II ГЛАВА. ФОРМИРОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В данной главе анализируются истоки и основные факторы формирования концепции прав человека. Описывается сложный и многогранный процесс в различных его проявлениях, результатом которого стала имплементации прав человека во внешнюю политику в конце 70-х годов. Надо понимать, что политика, проводимая администрацией Картера до её непосредственной реализации уже имела своих сторонников, законодательство и историю, имела свой контекст которым нельзя пренебрегать.

Процесс зарождения внешнеполитических идей сложен и проходит на разных уровнях общества - от всевозможных неправительственных организаций, гражданских и религиозных объединений до научных, политических и бизнес элит и в каждом случае значимыми оказывались разные факторы. Становится ясно, что невозможно свести этот процесс только к сумме внешних или внутренних факторов, для понимания логики развития концепции прав человека, необходимо проследить все основные фазы её развития.

Основная задача данной главы - раскрыть комплекс причин, послуживших развитию идеи внешней политики прав человека и показать её обусловленность не только системными, но и внутривнутриполитическими факторами

§1. Права человека в Конгрессе

Исследователи сходятся на мнении, что впервые идея полномасштабной имплементации прав человека во внешнюю политику США появилась в Конгрессе в начале 70-х годов. Группа либерально настроенных активистов за права человека, за которыми стояло несколько организаций: «Рабочая группа по правам человека», «Национальный совет советско-американской» дружбы», «Центр ресурсов Южной Азии», «Священнослужители и миряне, обеспокоенные войной во Вьетнаме». Группа возглавлялась Томом Харкином, Джоном Льюисом, Брюсом Камероном и др.³⁹, в основном состояла из приверженцев «нового интернационализма», суть которого состояла в поддержке экономического сотрудничества, культурного обмена, прав человека, демократизации и снижения степени милитаризации

³⁹ Clair Apodaca Understanding U.S. human rights policy // Routledge. Taylor & Francis Group. New York. 2006. P. 32.

внешней политики. На фоне массовых движений и критики среди широких слоев населения американцев интервенционистской политики Белого дома во Вьетнаме и недоверием к исполнительной власти - идеи прав человека были достаточно быстро восприняты обществом.⁴⁰ Особо сильным импульсом позже стал Уотергейтский скандал.

Идеи прав человека возникли в Конгрессе еще во время администрации Никсона и его политика оказала довольно большое влияние на их развитие. В первую очередь надо отметить, что Никсон и Киссинджер отрицательно восприняли идеи прав человека как не отвечающим национальным интересам США.⁴¹ На практике «политика прав человека» заключалась в том, чтобы распределять помощь иностранным государствам исходя из соблюдения ими прав человека, а в рамках политики Никсона иностранная помощь использовалась как внешнеполитический ресурс, направленный на сдерживание коммунизма. Согласно количественным исследованиям распределения иностранной помощи, администрации Никсона и Форда игнорировали фактор прав человека.⁴² На основе этого противоречия развился конфликт между Конгрессом и исполнительной властью. Кроме того, конфликт был усугублен противоречием по поводу распределения полномочий: Конгресс не раз до этого поднимал вопрос о необходимости ограничения полномочий исполнительной власти во внешней политике и только в 1973 году была принята «Резолюция о военных полномочиях», которая обязала президента обращаться в Конгресс в случае необходимости применения силы за пределами США. В рамках этих тенденций была принята и поправка Джексона-Веника, как и ограничения на помощь Южному Вьетнаму.⁴³ Права человека являлись инструментом влияния конгресса на внешнюю политику, ограничения полномочий исполнительной власти в вопросе распределения иностранной помощи и отвечало настроениям широких слоев населения.⁴⁴

Киссинджер под давлением Конгресса и общественности иногда редактировал свою риторику, но вступал в конфронтацию с Конгрессом и радикально отказывался использовать права человека как критерий внешней политики де-факто.⁴⁵ Довольно показателен случай,

⁴⁰ Barbara Keys, Congress, Kissinger, and the Origins of Human Rights Diplomacy // The journal of society for historians of american foreign relations. P. 823 - 851.

⁴¹ Мемуары Киссинджера

⁴² Clair Apodaca Understanding U.S. human rights policy // Routledge. Taylor & Francis Group. New York. 2006. P. 32.

⁴³ Barbara Keys, Congress, Kissinger, and the Origins of Human Rights Diplomacy // The journal of society for historians of american foreign relations. P. 823 - 851.

⁴⁴ <http://www.grinchevskiy.ru/1945-1990/rezoluciya-o-voennih-ponomochiyah.php>

⁴⁵ мемуары Киссинджера

когда Киссинджер в 1976 году в речи, обращенной ОАГ в Сантьяго заявил о том, что США поддерживают защиту прав человека через многосторонние институты, но затем, в приватной беседе объяснил Аугусто Пиночету и своему персоналу, что это было лишь тактическим ходом в ответ на критику Конгресса.⁴⁶ Но Конгресс не собирался отступить и только усиливал давление на Белый дом и Государственный департамент.

Главным вдохновителем инициатив по правам человека стал либеральный демократ, конгрессмен от Миннесоты Дональд Маккей Фрайзер, противник войны во Вьетнаме. Подкомитет международных организаций и движений Комитета по иностранным делам в Палате представителей стал главным инструментом продвижения прав человека. Реформы конгресса 70-х годов позволили усилить влияние подкомитета в вопросах внешней политики, а Уотергейтский скандал спровоцировал на большую политическую активность в области политики прав человека.

Д.Фрайзер, став председателем подкомитета, в 1973 году провел серию публичных слушаний по поводу внешней политики США и правам человека: были приглашены ученые, чиновники, юристы и представители неправительственных организаций. Примечателен факт, что в подборе участников слушания участвовали две организации - «National Council of Churches» и «Friends Service Committee on National Legislation» (квакерская лоббистская организация). Главным выводом, согласно отчету о слушаниях, являлось то, что Государственному департаменту США следует учитывать фактор прав человека при принятии внешнеполитических решений т.к. это продиктовано моральными императивами и «практически необходимо»: во-первых, чтобы восстановить моральное лидерство США в мире и во-вторых, потому что, в условиях повышения взаимозависимости международных отношений, нарушения прав человека на локальном уровне могут стать причиной крупных международных конфликтов. Для достижения этой цели было поставлено две задачи: обеспечение большей приоритетности фактора прав человека во внешней политике США и обеспечение эффективности работы международных организаций в этом направлении⁴⁷.

Политика прав человека навязывалась Конгрессом исполнительной власти двумя путями: при помощи регулирования отдельных вопросов внешней политики и институциональных

⁴⁶ Memorandum of Conversation, "U.S.- Chilean Relations," June 8, 1976, Chile Declassification Project, Department of State, Freedom of Information Act Electronic Reading Room, <http://foia.state.gov> (accessed January 10, 2016)

⁴⁷ Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, «Human Rights in the World Community: A Call for U.S. Leadership» // Report of the Subcommittee on International Organizations and Movements, March 27, 1974 (Washington, DC, 1974)

реформ.⁴⁸ Законодательная база состояла из серии актов и поздних поправок к ним, основными из которых являлись⁴⁹:

- Акт об иностранной помощи 1973 г. В 1974 г. к нему была добавлена секция 502В;
- Закон о торговле 1974 г. Поправка Джексона-Веника и поправка Стивенсона были приняты как дополнение к данному закону;
- Акт о международном развитии и продовольственной помощи 1974 г. («Общественный закон 94-161»), секция 116 (поправка Харкина);
- Акт международной безопасности и контроля над экспортом вооружений 1976 г.;
- Законодательство по содействию правам человека в рамках многосторонней помощи.

Институциональные реформы проходили по следующим направлениям: реформы структуры Государственного департамента, изменение порядка принятия решений, введение отчетности Государственного департамента перед Конгрессом по отдельным вопросам внешнеполитических сношений, перераспределение полномочий в пользу Конгресса. Первым по приоритету у Фрайзера было увеличение сотрудников Государственного департамента, которые бы занимались вопросами прав человека: был сделан запрос на назначение помощника по вопросам прав человека в юридический отдел и в каждое региональное бюро. Самое большое значение имела инициатива Фрайзера по созданию отдела по вопросам прав человека с полной ответственностью в этой области. Опасаясь дальнейших действий Конгресса в этом направлении, заместитель государственного секретаря Роберт Ингерсолл убедил Киссинджера одобрить учреждение отдела по правам человека в Гос. департаменте - в 1974 было создано Бюро по Гуманитарным вопросам, которое возглавил карьерный дипломат Джеймс Вилсон.⁵⁰ Но надо отметить, что Киссинджер при этом не поменял свою точку зрения на права человека в политике, создание органа было лишь тактической уступкой Конгрессу, он не обладал реальными полномочиями в сфере

⁴⁸ Patrick Breslin, "Human Rights: Rhetoric or Action?" *Washington Post*, February 27, 1977

⁴⁹ Широков О.Н. Принципы формирования политики «защиты прав человека» США и механизмы ее реализации на международной арене в конце 60-х - 70-е годы XX века

⁵⁰ Barbara Keys, Congress, Kissinger, and the Origins of Human Rights Diplomacy / *the journal of society for historians of american foreign relations* p.823 - 851

принятия политических решений. Также, в соответствии с запросом Фрайзера, прошли назначения в региональные бюро и юридический отдел⁵¹.

Вторым направлением работы Конгресса по вопросам прав человека было регулирование отдельных областей внешней политики: ограничение военной и экономической помощи в соответствии с критерием прав человека; регулирование политики США в отдельных странах (пример: Чили), ограничение кредитования, введение критериев случаев отказа от предоставления помощи.⁵²

Недовольство внешней политикой Никсона и Форда росло все больше вместе с увеличением ими военной помощи репрессивным режимам - Индонезии, Ирану, Чили, Конго. При проведении актов через Конгресс, либералы пользовались поддержкой консерваторов, которые выступали за ограничение бюджетных расходов на иностранную помощь. Либералы утверждали, что военная помощь, которая предоставляется репрессивным режимам способствует их укреплению и наращиванию их мощи, что делает США ответственными за нарушения прав человека в этих странах. По мнению либералов, власти США таким образом поощряли нарушение своих же идеалов за рубежом.⁵³ Результатом деятельности либералов стала легализация прав человека в качестве критерия при предоставлении иностранной помощи. Согласно секции 502В Акта об иностранной помощи, «кроме исключительных случаев, президент обязан значительно сократить или завершить сотрудничество по безопасности государствам, которые являются грубыми нарушителями всемирно признанных прав человека». Согласно поправке Харкина (секция 116 Акта о международном развитии и продовольственной помощи), экономическая помощь также привязывалась к правам человека.⁵⁴

Киссинджер был принципиальным противником включения прав человека во внешнеполитический процесс и занимал довольно жесткую позицию по отношению ко всем инициативам Конгресса. Он также отказывался идти на какие либо уступки Конгрессу, несмотря даже на то, что часть его советников пытались склонить его к этому. Согласно его точке зрения, если Гос. департамент хотя бы однажды запросил у Конгресса восстановление

⁵¹ D. Weissbrodt Human rights legislation and U.S. foreign policy // *Ga. J. Int'l & Comp. L.* Vol. 7:231, 1977. P. 231 - 241.

⁵² Benjamin Welles, "State Department Turns to Human Rights Concern," *Christian Science Monitor*, April 22, 1975, 16.

⁵³ Donald M. Fraser, "Human Rights and U.S. Foreign Policy," // *International Studies Quarterly* 23, no. 2. June 1979. P. 179.

⁵⁴ § 46, 88 Stat. 1795, 1815, § 546 (1974): Section 502B. Human Rights.

помощи Чили на основании того, что было, к примеру, освобождено 2000 заключенных, то Конгресс потребовал бы освобождение 5000 заключенных, а вслед за Чили последовала бы Южная Корея и остальные союзники США.⁵⁵ Киссинджер не менял свою позицию по данному вопросу до конца своего срока на посту государственного секретаря.⁵⁶

Таким образом, в 1973-1976 гг. Конгрессом была создана законодательная база прав человека и проведены соответствующие реформы. Многие исследователи рассматривают этот период как первый этап институционализация политики прав человека.⁵⁷ Причинами активизации работы Конгресса в этом направлении являлись: стремление перехватить инициативу в проведении внешней политики у Исполнительной власти, недовольство политикой республиканцев, усиление группы либералов, выступающих за права человека. Либералы, объединенные идеями «антиимпериализма» стали главной движущей силой развития идей прав человека в 70-е годы. Меняющаяся политическая обстановка, недовольство исполнительной властью обеспечила им широкую поддержку среди населения и успех в Конгрессе.

§2. Права человека и мозговые центры

Масштабный кризис в США конца 60-х - 70-х годов, причины которого были описаны выше, проявлялся на всех уровнях общества. Движение прав человека в Конгрессе было лишь одним из его проявлений. Необходимость изменения внешнеполитической стратегии осознавалась и в экспертно-академическом сообществе. Политика Никсона-Киссинджера можно рассматривать как первый этап отхода от прежнего курса вьетнамского периода, «гуамская доктрина», вслед за пересмотром отношений с Вьетнамом, подвергла пересмотру отношения со всеми союзниками США. В целом, существовало несколько причин, из-за которых возникла необходимость пересмотра внешней политики.

Одна из главных причин - это изменения расстановки сил в международных отношениях. В 70-х годах начинает устанавливаться ядерный паритет с Советским союзом. В этих условиях

⁵⁵ Department of State, Secret, The Secretary's Principals and Regionals Staff Meeting, December 23, 1974, NSA EBB 110.

⁵⁶ мемуары Киссинджера

⁵⁷ Формирование концепции прав человека во внешней политике США и механизмы ее реализации в 70-е гг. XX в.
<<http://elibrary.ru/item.asp?id=21066193>>

США теряли одно из главных своих преимуществ перед СССР - превосходство в вооружении. Второй причиной являлись кризисные тенденции внутри коалиции западных стран: рост экономического потенциала стран Европы и Японии, потепление отношений отдельных западных стран с Советским блоком (Франции, ФРГ). Также сыграли свою роль изменения расстановки сил в «третьих странах» (революции). Важность этой группы стран объясняется целым набором интересов США: политическими, финансово-экономическими и военно-стратегическими. Были предпосылки и чисто экономического характера: США утрачивали второе свое крупное преимущество на международной арене - экономическое превосходство. Большие потери, финансовые затраты и поражение США в войне во Вьетнаме стало в конце 60-х годов решающим фактором и ознаменовало начало кризисных тенденций⁵⁸.

Прежняя доктрина внешней политики подвергалась сильным нападкам, причем критика была обращена не только на стратегический аспект, но и на идейно-теоретические основания. Суть обвинений состояла в том, что подобная трактовка исторических и политических событий допустила серьезные искажения реальности, которые и явились причиной внешнеполитического тупика. Костяком интеллектуальной оппозиции стали такие видные фигуры, как Джордж Кохин, Ганс Моргентау, Рейнхольд Нибур, Джон Кеннет Гэлбрайт, Мэри Райт и др.⁵⁹

К выборам 1968 года существовало три группы⁶⁰:

- Левые, которые отказались от антикоммунистической идеологии и выступали за прекращение участия США в революционных процессах в странах «третьего мира». Представители - Ричард Барнет и Маркус Раскин.
- Центристы. Были сторонниками ограничения политики США, сохранения роли США, но в качестве гаранта системы, которая определялась в терминах взаимозависимости. В вопросах отношений с СССР, данная группа выступала за стремление к сокращению их влияния в Восточной Европе и на Ближнем Востоке. Администрация Картера восприняла многие из идей центристов.

⁵⁸ Генри Киссинджер Дипломатия. - М., 1997. С.523

⁵⁹ Р.С. Овинников Зигзаги внешней политики США. От Никсона до Рейгана // М., 1986. С. 126.

⁶⁰ Там же.

- Правые левые. Во многом остались на позициях, которые были свойственны архитекторам внешней политики до войны во Вьетнаме, оказали влияние на формирование неоконсерватизма. К данной группе относят З.Бжезинского.

Необходимо упомянуть, что роль СМО к тому времени несколько изменилась: его значение снизилось, он перестал выполнять роль центрального неформальной института, и консенсус внутри Совета пропал. Адаптируясь под новые условия, СМО начал сотрудничать с неоконсервативными организациями, среди которых был Комитет по существующей опасности, который сыграл значительную роль при формировании политики «защиты прав человека»⁶¹.

Автор не ставит задачи описывать в данной работе подробно все концепции внешней политики, которые возникли в этот период. Далее будут рассмотрены только те из них, которые оказали влияние на будущую политику прав человека. Российский исследователь О.Широков выделяет четыре основных концепции: концепции, разработанные в СМО, в «Трехсторонней комиссии», в рамках «Комитета по существующей опасности» (КСО) и концепция, принадлежавшая движению «эгалитаристов»⁶².

Концепция СМО

СМО, не смотря на общее снижение его роли, сыграл большую роль в разработке концепции прав человека. Многие ключевые персоналии, вошедшие позже в администрацию Дж. Картера, являлись активными членами данной организации: Сайрус Вэнс, который стал позже государственным секретарем в администрации Картера, являлся вице-председателем СМО и возглавлял первую группу, занимающейся вопросами ядерного оружия и его контроля⁶³; З.Бжезинский, оказавший огромное влияние на политику Картера в качестве

⁶¹ Внешняя политика Соединенных Штатов Америки: принципы формирования и закономерности реализации. Монография. В 2-х томах // Колл. авт. под общей редакцией академика О.А. Колобова. Нижний Новгород: ФМО/ИСИ ННГУ; Изд-во «АГПИ им.А.П. Гайдара», 2008. С. 228.

⁶² Широков О.Н. Принципы формирования политики «защиты прав человека» США и механизмы ее реализации на международной арене в конце 60-х - 70-е годы XX века

⁶³ Hoffman S. Primacy or World Order, New York, 1978. - p. 45

советника, также участвовал в деятельности СМО⁶⁴. С 1973 по 1976 год появилось множество работ, разработанных различными рабочими группами СМО в рамках «проекта на 80-е годы». Некоторые авторы отмечают, что на этом этапе складывается убеждение в СМО, что права человека должны стать одним из главных факторов, определяющим будущую внешнюю политику США. Права человека рассматриваются через призму всех аспектов и им придается большое значение. Проработкой вопросов, непосредственно связанных с имплементацией прав человека занималась четвертая рабочая группа, которую возглавил Т. Хесбург (иногда называют «группой Хесбурга»). В сферу её компетенции входили такие вопросы, как оценка нарушений прав человека («индексы для измерения»), методы оценки и международное сотрудничество в области прав человека. Особенно стоит отметить вывод рабочей группы о необходимости включения трех категорий прав человека - экономических, политических и личных⁶⁵. В итоге в СМО возобладала точка зрения, что применять права человека следует в их понимании Всеобщей декларации прав человека. Также в заключительных документах упоминалось, что политику прав человека следует необходимо проводить в умеренном ключе, сообразуясь идеологическими особенностями других государств. Умеренность стала отличительной чертой концепции СМО⁶⁶.

Все исследования в рабочих группах проводились в строго определенных организационных рамках. Организационная структура проекта подразумевала наличие штаба - «координационной группы», которая занималась постановкой цели и задач, а также координацией рабочих групп. Основным вопросом, вокруг которого строились все предположения и рекомендации был вопрос отношений с Советским Союзом. Исследования по проблемам, непосредственно касающимся СССР курировали координационной группой всего проекта. Все рассуждения строились вокруг двух возможных путей развития отношений с социалистическим блоком - продолжения вынужденного сотрудничества и второй, который подразумевал преобладание США в международных отношениях⁶⁷. Но, при учете всех тенденций и реального положения дел на тот момент - середины 70-х годов, важнейшей стратегической установкой было поддержание мирового порядка, который

⁶⁴ Овинников Р.С. там же с.128

⁶⁵ Council on Foreign Relations. Annual Report 1975-1976

⁶⁶ Hoffman S. Primacy or World Order, New York, 1978. - p. XIV-XV.

⁶⁷ Hoffman S. Primacy or World Order, New York, 1978. - p. 14-17

подразумевал сосуществование с СССР и постановка целей, совместимых с интересами других государств, «отличающимися по идеологии».

С точностью определить место прав человека в концепции СМО политики «на 80-е годы» не предоставляется возможным из-за закрытости части данных, но ряд фактов указывает на то, что права человека рассматривались как инструмент мягкой силы внешней политики США. В связи с этим, стоит отметить, что вопрос будущих отношений с Советским Союзом ставился в зависимости от проблемы Советско - Китайских отношений и от внутреннего положения в странах социалистического лагеря. Эти вопросы особенно подробно рассматривались в координационном центре. На повестке дня стояли такие темы, как возможность эволюции экономики и внешней политики КНР и СССР, были составлены соответствующие рабочие задания для рабочих групп⁶⁸.

В СМО были заложены некоторые концептуальные основы будущей политики прав человека - идеология «политического морализма». Наибольшее влияние концепция СМО оказала на будущего государственного секретаря Картера - С.Вэнса. В знаменитой Норт-Дамской речи прозвучат идеи, разработанные в рамках СМО - о трех категориях прав и умеренности в их применении⁶⁹.

Трехсторонняя комиссия

Деятельность Трехсторонней Комиссии непосредственно связана с личностью в взглядами Зб. Бжезинского. Идеи, изложенные в его книге «Между двумя эпохами: роль Америки в технотронную эру», вышедшей в 1970 году стали базисом для развития идей «трехсторонности». Бжезинский призывал учитывать изменения, которые произошли за последнее десятилетие - усиление взаимозависимости стран и увеличение роли стран «третьего мира» в международных делах⁷⁰.

Приверженцы трилатеризма считали необходимым взять курс на укрепление коалиции трех капиталистических центров силы - США, Японии и З.Европы⁷¹, они противопоставляли себя

⁶⁸ Allen S. Whiting and Robert F. Demberger. *China's Future: Foreign. Policy and Economic Development in the Post-Mao Era*. New York: 1977, p.2

⁶⁹ The Department of State Bulletin, 1977, May 23, p. 506.

⁷⁰ З.Бжезинский Великая Шахматная доска // М.: «Международные отношения» - 1998. С. 100-136.

⁷¹ Trilateralism, (Ed. By Sclar H.), Boston, 1980, p. 239.

Никсону, который, в свою очередь, руководствовался провозглашенной идеей «пятисторонности», в рамках которой З.Европа и Япония воспринимались скорее как соперники, которых необходимо ограничивать на фоне их усиления. Политика Никсона - Киссинджера состояла в стремлении максимально освободиться от каких либо обязательств, тогда как Бжезинский предлагал укреплять союзнические отношения для эффективного противодействия странам социалистического блока и увеличения возможности контроля над периферией⁷².

Одним из главных вопросов, обсуждаемых трилатеристами стала проблема сближения и целостности союза трех капиталистических держав.⁷³ Права человека же выступали удобным элементом, которые могли скрепить западное сообщество и дать США необходимый моральный авторитет в мире, упадок которого наблюдался вследствие «Вьетнамского синдрома» и общего ослабления позиций. Распространение идей прав человека воспринималось трилатеристами как инструмент утверждения американского лидерства в мире и противостояния идеологии коммунизма и, соответственно, влиянию социалистического блока⁷⁴.

Многие исследователи говорят о противоречивости идей Трилатеризма. Часто критикуют за противоречивое совмещение принципов реализма и морализма, а также за стремление к эскалации конфликта с Советским Союзом⁷⁵. Довольно показателен тот факт, что в администрации Картера, которую также критикуют за непоследовательность, многие ключевые посты заняли члены Трехсторонней Комиссии.

Эгалитаристская концепция прав человека

Движение эгалитаристов следует рассматривать в контексте более широкого движения либералов, которые выступали за морализацию внешней политики США. Под эгалитаризмом подразумевается политическая идеология, приверженцы которой выступают за справедливое

⁷² Carter J. Keeping Faith : Memoirs of a President // University of Arkansas Press. January 1995. P.12

⁷³ Brzezinski Z. U. S. Foreign Policy: the Search for Focus // Foreign Affairs. 1973, Apr. 51, №4.

⁷⁴ Brzezinski Z. America in a hostile world.— Contemporary review. 1976, Nov., p. 225—244.

⁷⁵ Shoup L. The Carter Presidency and Beyond. Palto Alto (California), p. 154-155,

общество и «равенство результатов», а на международном уровне - верховенство гуманизма, которое должно превалировать над национальными интересами и принципами государственного суверенитета. Авторство концепции приписывают социологам Патриции и Джеральд Мише. Согласно их концепции, принцип государственного суверенитета более не является актуальным и сдерживает дальнейшее развитие общества. Хотя и данное концепция не получила широкой поддержки, тем не менее эгалитаристы предприняли попытку продвинуть через Конгресс новый принцип предоставления иностранной помощи - в соответствии с основными потребностями человека - в продовольствии, здравоохранении и т.п. Её отличительной особенностью также являлось увлечение социальными и экономическими правами, что выбивается из обычной американской традиции и более схоже с социалистическим подходом к правам человека⁷⁶.

Многие из самых активных представителей эгалитаризма состояли в организации «Обеспокоенные священнослужители и миряне», возникшей на волне протеста против Вьетнамской войны. Были также представители движения «Американцы за демократическое действие». Из персоналий, которые лоббировали идеи можно назвать Джона Льюиса, Б.Дж. Камерон, которые участвовали в движении за права человека в Конгрессе⁷⁷. Несмотря на то, что эгалитаризм не получил широкого распространения, он оказал влияние на будущую политику прав человека Дж.Картера.

Неоконсервативная концепция прав человека

Неоконсервативная концепция прав человека развивалась в рамках Комитета по существующей опасности, который был создан в 1976 году. Включает в себя консервативно настроенных политиков и изначально создавался как попытка выдвинуть Р.Рейгана на пост президента. Многие из широкоизвестных неоконсерваторов были в его составе - Хантингтон, Д.Кирпатрик, Д.Монхейн и др. Главное отличительной особенностью неоконсервативного понимания прав человека было неприятие социально-экономических прав, которые использовали в своих программах либералы. Гражданские и политические права рассматривались как традиционные для американского общества, а либеральные концепция -

⁷⁶ Muravchik, Joshua. The uncertain crusade. Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy. - Lanham, N.Y., London. - P. 161-197.

⁷⁷ Mische G., Mische P. Toward a human World order. N. Y., 1977

как угроза традиционным ценностям, влияние социалистических идей. Всемирная декларация прав человека, на которую часто ссылались либералы для оправдания социально-экономических прав, считалась навязанной идеей извне, не присущей американской ментальности⁷⁸.

Уже тогда зарождается риторика, которая позднее превратится в «крестовый поход» Рейгана против коммунизма. Идеи политических философов - Ханна Арендт, Зб.Бжезинского о тоталитаризме социального строя, который нарушает права человека были легко восприняты в неоконсервативной среде⁷⁹. Благодаря такому пониманию прав человека можно было объединить союзников вокруг США и придать моральный авторитет противостоянию с СССР.

§3. Права человека в предвыборной компании Дж. Картера

Президентская кампания Джимми Картера была ориентирована на запрос общества на повышение морали во внутренней и внешней политике США. Для идеалистов внешняя политика должна быть основана на принципах морали. К тому же, с их точки зрения такой подход больше соответствует американскому национальному характеру, который должен быть отражен в поведении США на мировой арене. Помощь иностранным государствам может выступать как один из инструментов проведения данного курса во внешней политике. Идеалистическая внешняя политика США также может обезопасить государство от подозрений в сотрудничестве с репрессивными режимами, которые, в долгосрочной перспективе невыгодны из-за их неустойчивости и могут негативно сказаться на имидже государства, что, впоследствии может лишить США союзников на международной арене⁸⁰.

В книге 1975 года «Why not the best?» Картер показал, что хочет видеть американскую внешнюю политику, основанную на принципах морали, этики и честности⁸¹. Показательно,

⁷⁸ Washington Quarterly. 1989. Spring. P. 156-158.

⁷⁹ Jeane Kirkpatrick. Establishing a Viable Human Rights Policy// Human Rights Reader. N.Y., 1990.

⁸⁰ Cohen, Roberta. 1979. Human Rights Decision-Making in the Executive Branch: Some Proposals for a Coordinated Strategy. In Human Rights and American Foreign Policy, ed. Donald Kommers and Gil Loescher, 216–246. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press

⁸¹ Carter, Jimmy. Why Not the Best? New York: University of Arkansas Press./ 1977. P. 123-124

что вопросы морали стали основной темой уже на президентском праймеризе Демократической партии, хотя упоминания о правах человека еще не было. О планах по поводу проведения политики прав человека было объявлено только к 1976 году, во время подготовки Демократической платформы. Данный курс оказался хорошим инструментом для объединения лидеров партии и электората. По результатам опросов, большинство респондентов высказалось в пользу политики Прав человека, она отвечала настроениям американцев и удовлетворяла запросы основных политических групп. Либералы получали возможность проводить свою кампанию против диктатур (особенно в Латинской Америке). Для консерваторов (в т.ч. многих представителей СМО) права человека являлись инструментом борьбы с СССР⁸². Для самого Картера данный курс позволял реализовать свои планы по морализации американской политики, сместив источник инициативы по данному вопросу прав человека из Конгресса, как это традиционно было до него, в Белый дом.

После Уотергейтского скандала американское общество нуждалось в политическом лидере со строгими моральными принципами. Христианин и американец с юга - именно то, что отвечало требованиям электората. Биография Картера характеризует его именно как убежденного идеалиста: родился в южном штате Джорджия, в семье консервативно настроенного фермера. К тому же, в Сенате Джорджии Картер представлял преимущественно либеральную позицию, выступал в защиту прав черного населения, принимал активное участие в делах местной церковной общины⁸³. Американцы требовали возвращения американской политики к моральным принципам, противопоставляя добро и зло, правильное и неправильное, зачастую игнорируя объективные препятствия реализации подобного курса на международной арене. Картер, в свою очередь, пообещал не делать ничего, что противоречило бы его морально - этическим нормам, что и стало его основным предвыборным кредо.

20 января 1977 года в инаугурационной речи⁸⁴ он заявил о новом внешнеполитическом векторе:

⁸² Dumbrell, John. American Foreign Policy: Carter to Clinton. New York: St. Martin's./ 1997. P.230-232

⁸³ Американские президенты: 41 исторический портрет от Джорджа Вашингтона до Билла Клинтона // Ростов-на-Дону: «Феникс», 1997. С. 512-520.

⁸⁴ Address by Jimmy Carter, 1977/ URL: <http://www.inaugural.senate.gov/swearing-in/address/address-by-jimmy-carter-1977>

«Мы свободны и поэтому не можем быть равнодушны к судьбе свобод где бы то ни было. Чувство морального заставляет нас отдавать предпочтение тем странам, которые разделяют наше уважение к индивидуальным правам личности. На нас лежит моральная ответственность в отношении прав человека.»

Данной речью Дж. Картер провозгласил принципы свобод главным стратегическим императивом внешней политики своей администрации. В мае 1977 года Картер в обращении к Нотр-Дамскому университету в очередной раз упомянул про моральную ответственность и приверженность правам человека. Он верил, что американская политика должна быть отражением моральных принципов американцев, что государства способны к двусторонней помощи и сотрудничеству так как, в конечном итоге, они все обеспокоены одним - благополучием и в поддержке мира, следовательно, заинтересованы все страны. С его точки зрения, отношения между государствами должны строиться в соответствии с международным законодательством, основанным на универсальных ценностях, а главная цель - развивать международную систему в плане способности к разрешению противоречий, достижению компромисса и обеспечению коллективной безопасности.

О своих намерениях в отношении защиты прав человека Картер дал понять, произнося речь в ООН в 1977 году при подписании пактов «о гражданских и политических правах» и «об экономических, социальных и культурных правах». Он заявил, что США не только имеют право, но и считают своей обязанностью защищать права человека при любых обстоятельствах.⁸⁵

Чтобы подчеркнуть свою решимость проводить соответствующую политику, в мае 1977 года Картер подписал директиву №13 «Conventional Arms Transfer Policy», согласно которой были значительно сокращены две самые крупные программы «Military Assistance Program» (MAP) и «Foreign Military Sales» (FMS) и запрещена военная помощь всем кроме Израиля, НАТО, Японии, Австралии и Новой Зеландии. Продажа оружия в коммерческих целях была запрещена вообще. Более того, целесообразность помощи США кому-либо будет оцениваться относительно прогресса в сфере Прав человека и экономического эффекта для получателя помощи. Картер заявил, что его администрация будет руководствоваться принципами Прав человека в работе как с проамериканскими, так и с антиамериканскими режимами⁸⁶.

⁸⁵ Ссылка на речь

⁸⁶ речь в нотр-даме

Исходя из вышеизложенного материала, можно сделать вывод, что кампания по защите прав человека преподносилась как реализация предвыборных принципов морализма, провозглашенных в качестве стратегического императива внешней политики администрации Дж.Картера. На этапе предвыборной гонки данный тезис являлся инструментом консолидации и привлечения электората. Но несмотря на явный популизм риторики кандидата от Демократической партии, учитывая его биографию, отзывы очевидцев и коллег по администрации, мнение исследователей⁸⁷ можно говорить об искренности его убеждений.

⁸⁷ Meyer, William. *Human Rights and International Political Economy in Third World Nations* // Westport, CT: Praeger. 1998. P.36-37

III ГЛАВА. ПОЛИТИКА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

§1. Имплементация концепции прав человека

Изначально позиция администрации Картера заключалась в том, что права человека - единственный стандарт внешней политики, который одинаково применим к врагам и друзьям, что прослеживается из инаугурационной речи президента. В речи 1977 года Сайрус Вэнс довольно четко определил права человека в понимании администрации⁸⁸:

- Неприкосновенность личности: неприемлемость пыток со стороны государства, наказаний или длительного содержания под стражей без суда
- Человек имеет право на экономические и социальные блага: право на питание, жилье и медицинские услуги
- Гражданские и политические свободы: свобода слова и вероисповедания

Соблюдение прав человека также стало неразрывно связано с выбором союзников США международной арене так как права человека были введены как основополагающий критерий. Но перед администрацией очень скоро встала проблема реализации вышеперечисленных принципов на практике, переход от предвыборных обещаний введения прав человека в качестве единого стандарта к конкретным внешнеполитическим действиям.

Риторика единого стандарта, провозглашенная Сайрусом Венсом уже в течении нескольких месяцев после инаугурации была заменена на более лояльную политику, более гибкое определение прав человека в зависимости от конкретной ситуации и конкретного региона - объекта. Администрация поняла, что для достижения поставленной задачи в дальнейшем - добиться соблюдения прав человека - требуется в определенный момент проявить гибкость.⁸⁹

⁸⁸ Cyrus Vance: Law Day Speech at the University of Georgia// URL:http://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=lectures_pre_arch_lectures_lawday

⁸⁹ Cohen, Roberta. Human Rights Decision-Making in the Executive Branch: Some Proposals for a Coordinated Strategy. In Human Rights and American Foreign Policy, ed. Donald Kommers and Gil Loescher, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press. 1979. P. 216–246.

Картер, который верил в Права человека как в главный ориентир, менял идеал под реалии международных отношений. Защитники курса Картера говорили, что принцип верховенства прав человека остался неизменным, поменялись методы и теперь определялись в каждом конкретном случае индивидуально⁹⁰. Отчасти, это было так: администрации требовалось большей гибкости для применения стратегии «кнута и пряника»: с некоторыми странами оказывалась эффективной «тихая дипломатия», с другими - публичная критика, с третьими - санкции. Многие правозащитники разделяли точку зрения, что методы проведения политики прав человека должны определяться на индивидуальной основе, в зависимости от конкретной страны.⁹¹ Согласно утверждению Роберты Коэн⁹², «меры, эффективные в одной стране, могут принести вред и оказаться неэффективными в другой». В качестве примера была использована ситуация с Чили, когда денонсация привела к освобождению политзаключенных, в противовес Уганде, где тоже самое привело к угрозе в адрес американцев.

С другой стороны, представители оппозиции утверждали, что администрация внедрила двойные стандарты в политику прав человека США. Картер усиленно продвигал права человека в Латинской Америке, но, вместе с тем, игнорировал нарушения в тех странах, где США имели экономические или стратегические интересы. Среди таких стран, где национальные интересы превалировали, были Южная Корея, Индонезия и Советский Союз. В результате, двусторонняя помощь от США как средство для достижения стандарта прав человека, применялась только в маленьких и слабых странах, которые не имели большого стратегического значения для США. В тех же, которые интерес для США представляли, права человека нарушались без каких-либо санкций⁹³.

К тому же, влиять на положение прав человека через санкции на предоставление иностранной помощи и торговлю удавалось только в дружественно настроенных к США странах. Как следствие, помощь и торговля была сконцентрирована на правых, проамериканских режимах, вражеским государствам помощь не предоставлялась. В

⁹⁰ Clair Apodaca Understanding U.S. human rights policy // Routledge. Taylor & Francis Group. New York. 2006. P. 57.

⁹¹ Clair Apodaca Understanding U.S. human rights policy // Routledge. Taylor & Francis Group. New York. 2006. P. 58.

⁹² Cohen, Roberta. Human Rights Decision-Making in the Executive Branch: Some Proposals for a Coordinated Strategy. In Human Rights and American Foreign Policy, ed. Donald Kommers and Gil Loescher, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press. 1979. P. 216–246.

⁹³ Muravchik, Joshua. 1986. The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy. Lanham, MD: Hamilton Press. P. 211

контексте Холодной войны противники - страны социалистического лагеря, коммунистически-настроенные. Круг стран, где иностранная помощь использовалась для продвижения прав человека ограничивался антикоммунистическими, проамериканскими режимами. Латинская Америка стала основным плацдармом для реализации политики Прав человека⁹⁴.

Политика использования ограничений по двусторонней помощи в качестве инструмента продвижения прав человека подверглась критике со стороны всех групп политического спектра.⁹⁵ Одни высказывались, что риторика Картера в отношении стран с нарушениями прав человека слишком лояльна, другие критиковали за то, что Картер не проводит разграничений между стратегическими партнерами и противниками при проведении политики, что может угрожать национальным интересам США. Третьи утверждали, что администрация игнорирует нарушения в странах, где они имеют исключительное значение для США. Например, была временно сокращена помощь Эль Сальвадору, Гватемале, Эфиопии, Аргентине и Уругвае и увеличена в Иране, Филиппинах и Южной Корее при одинаковых условиях прав человека⁹⁶.

Неудивительно, что громкие обещания и желание Картера воплотить в жизнь политику Прав человека столкнулось со сложностями, когда встал вопрос ее реализации. В реалиях международных отношений, позиция администрации казалась бессодержательной, когда на нарушения в одних странах США реагировали публичной критикой, а в отношении других - молчанием. Такую непоследовательность во многих случаях можно объяснить только предвзятостью и геополитическими мотивами. К тому же, надо забывать реакционный характер политики Картера: если до того Никсон, игнорируя нормы морали, поддерживал правые репрессивные режимы (особенно в Латинской Америке), то новая администрация наоборот - вводила санкции против них ввиду нарушений прав человека. Зб. Бжезинский даже написал по этому поводу в мемуарах⁹⁷, что у него «появились опасения по поводу перерождения Политики прав человека в односторонне-направленную, исключительно против правых режимов». Артур Шлезингер считает, что непоследовательность и

⁹⁴ Kaufman, Victor. 1998. The Bureau of Human Rights during the Carter Administration. *Historian* 61(1): 51–66.

⁹⁵ Kaufman, Victor. 1998. The Bureau of Human Rights during the Carter Administration. *Historian* 61(1): 51–66.

⁹⁶ Carleton, David, and Michael Stohl. 1985. The Foreign Policy of Human Rights: Rhetoric and Reality from Jimmy Carter to Ronald Reagan. *Human Rights Quarterly* 7 (2): 205–229.

⁹⁷ Brzezinski, Zbigniew. 1983. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor 1977–1981*. New York: Farrar, Straus & Giroux., 1983

избирательность курса Картера обусловлена в большей степени геостратегическими мотивами:

«Вашингтон не боялся вводить санкции против таких стран как Камбоджа, Парагвай, Уганда, где США имеет незначительный стратегический и экономический интерес. Совсем по-другому дело обстоит с Южной Кореей, Саудовской Аравией, Югославией и большинством стран Черной Африки, более осмотрительно ведут себя с Советским Союзом и совсем умалчивается насчет Китая»

Исследования также показали, что благие намерения Картера часто подрывались реалиям силовой политики. В битве между геополитической реальностью и правами человека, права часто проигрывали. Как показывает статистика, не было значительной зависимостью между нарушениями прав человека и помощью США во время президентства Картера. Количественное исследование политики в области прав человека администрации Картера Карлтон и Штоля⁹⁸:

«было большое расхождение между риторикой и реальностью политики в области прав человека Картера применительно к распределению помощи. Администрация Картера существенно не ограничила материальную поддержку репрессивных друзей Соединенных Штатов. Широко использовались статьи "чрезвычайных обстоятельств", имеющиеся в законодательстве в области прав человека» .

На самом деле, администрация Картера никогда формально не заявляла, что какая-либо страна "занимается постоянной практикой грубых нарушений международно-признанных прав человека ." Хотя и в отношении нескольких стран их помощь в обеспечении безопасности была сокращена, они никогда не были официально признаны нарушителями прав человека. Запросы о помощи был утверждены или отклонены без особых объяснений или пояснений. Некоторые исследователи⁹⁹ считают, что подобные действия ограничи бы желаемую президентом гибкость.

⁹⁸ Carleton, David, and Michael Stohl. 1985. The Foreign Policy of Human Rights: Rhetoric and Reality from Jimmy Carter to Ronald Reagan. *Human Rights Quarterly* 7 (2): 205–229.

⁹⁹ Cohen, Stephen B.. Conditioning U.S. Security Assistance on Human Rights Practices. *American Journal of International Law* 76 (2). 1982. P. 246–279.

Как только страна была названа грубым нарушителем, любое изменение статуса в связи с претензиями улучшения условий в области прав человека подверглось бы тщательному изучению, так же как и мотивы президента к гарантированию помощи в обеспечении безопасности¹⁰⁰.

При предоставлении помощи в сфере безопасности, администрация Картера разделила страны на три категории: хорошие, плохие, и очень плохие. К первой категории были отнесены государства с приемлемым уровнем прав человека. Предоставление помощи в обеспечении безопасности в такие страны было бесспорным. Вторая категория включает страны, в которых хотя и нарушения были, но не было грубых нарушений. В этих случаях помощь представлялась администрацией не без затруднений, но военная помощь, и продажа оружия могли быть легко оправданы. В третью группу, очень плохих («ugly»), входили страны и их правительства, которые убивали и пытали своих граждан. Для таких стран помощь в обеспечении безопасности была в теории исключена.¹⁰¹ Однако, в таких странах с грубыми нарушениями, как Филиппины, Южная Корея, Иран, Заир попали под критерий экстраординарных обстоятельств и на них не распространились санкции по ограничению помощи. Согласно докладу Вэнса в комитет по ассигнованиям Сената, что, несмотря на нарушения в области прав человека в Южной Корее, Соединенные Штаты ответственны за сдерживание Северной Кореи и, следовательно, нельзя ограничивать помощь Южной Корее¹⁰².

Администрация Картера нашла способ обойти пункт 502В, который требовал ограничение помощи странам, где было замечено грубое нарушение прав человека, объясняя этот факт тем, что там были предприняты меры по пресечению нарушений.

Таким образом, Картер обнаружил, что правительство Индонезии нельзя было назвать систематическим нарушителем прав человека, поскольку там был план освобождения политических заключенных (в перспективе, возможно). Кроме того, Индонезия попадала под критерий чрезвычайных обстоятельств пункта раздела 502В. Индонезия являлась краеугольным камнем американской внешней политики в Юго-Восточной Азии и одним из ведущих членов Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Правительство было не

¹⁰⁰ Cohen, Stephen B.. Conditioning U.S. Security Assistance on Human Rights Practices. *American Journal of International Law* 76 (2). 1982. P. 246–279.

¹⁰¹ Vance C. *Hard Choices* // N.Y., 1983. P. 47-67.

¹⁰² Testimony. Senate Subcommittee on Foreign Operations Appropriations, Foreign Assistance and Related Programs Appropriations for FY 1978. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

коммунистическим, про-американски настроенное. Индонезия являлась противовесом советского и китайского влияния в регионе, к тому же обладало запасами нефти. Поэтому, несмотря на то, что приблизительно 100 000 человек были убиты и еще 30 000 находились в заключении, Индонезии не было отказано в содействии безопасности США при Картере. Подсчитано¹⁰³, что от 60 000 до 100 000 граждан были убиты во время первого года борьбы, и сотни тысяч стали беженцами. В 1979 году, по оценкам Агентства по международному развитию США, от 300 000 человек в восточном Тиморе (почти половина населения) были переселены в лагеря, контролируемых индонезийскими вооруженными силами¹⁰⁴.

С. Вэнс признал, что положения 502В, связанные с содействием безопасности в зависимости от ситуации с правами человека в стране-получателе, осуществляются на пострановой основе и диктуется соображениями национальной безопасности США и ограничение помощи не будет противоречить коммерческим интересам США. В речи Заместителя госсекретаря Уоррена Кристофера в Конгрессе раскрывается реалистический подход администрации картера при принятии решения о введении санкций¹⁰⁵:

«Как правило, мы стремились реализовать политику в области прав человека без привлечения частных коммерческих операций за рубежом. Основным средством для реализации этой политики является частная дипломатия. Далее, мы начинаем с очень сильной презумпции в пользу свободной торговли и невмешательства. Свободная и открытая коммерческая деятельность за рубежом являются критически важными для нашего экономического благополучия»

Таким образом, когда США приостанавливали или ограничивали двустороннюю помощь, сотрудничество на уровне частного предпринимательства и многосторонней помощи по-прежнему продолжалось. В результате, политика в области прав человека была неэффективной. Ларс Шульц пишет, что “за каждую копейку удержанную правительством

¹⁰³ Burr, William, and Michael Evans. December 6, 2001. Ford, Kissinger and the Indonesia Invasion, 1975–76. National Security Archives, George Washington University // <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB62/>

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Christopher, Warren: Testimony. Human Rights and U.S. Foreign Assistance: Experiences and Issues in Policy Implementation (1977–1978). Senate Committee on Foreign Relations. Report by the Foreign Affairs and National Defense Division, November// 1979. P.157

США, доллар был направлен на репрессивные правительства американскими корпорациями»¹⁰⁶.

Администрация Картера пообещала, что иностранная помощь будет связана с соблюдением прав человека, однако не спешила ограничивать помощь безопасности для грубых нарушителей, даже если чрезвычайные обстоятельства не могли быть установлены. В целях сохранения гибкости в отношении использования помощи, администрации президента Картера разработала классификацию оборонной продукции, которая была разделена на четыре подкатегории¹⁰⁷:

Категория 1: Новое оружие: танки, артиллерия, самолеты-истребители и бомбардировщики, и военные корабли;

Категория 2: Запасные части для ранее приобретенного оружия: вспомогательное оборудование: тележки, безоружные самолеты и корабли,

Категория 3: Оборудование для поддержки армии: грузовики, невооруженные самолеты и суда, радиостанции и радары

Категория 4: Предметы, относящиеся к безопасности: санитарная авиация и воздушный-морского аварийно-спасательного оборудования.

Введение подобной классификации позволило предоставлять помощь любым странам, даже худшим в плане соблюдения прав человека. Когда администрация не могла политически игнорировать пункт 502В иностранного Закона о помощи, что обусловлено тяжестью и систематичностью нарушений прав человека в стране-получателе, товары категории 1, как правило, не предоставлялись. Отказ в помощи было попыткой успокоить конгресс и неправительственные организации (НПО), которые потребовали от исполнительной власти соблюдать законодательные требования. Возможно, поставки запасных частей и вспомогательного оборудования, которые позволяют поддерживать армию боеспособной, даже важнее предоставления нового готового оружия. Помощь категорий 2 и 3 ограничивалась очень редко. Как следствие - предоставления запасных частей и вспомогательного оборудования репрессивным режимам в обход пункта 502В закона о

¹⁰⁶ Schoultz, Lars. Human Rights and United States Policy toward Latin America. Princeton // NJ: Princeton University Press. 1981. P. 341

¹⁰⁷ Cohen, Stephen B.. Conditioning U.S. Security Assistance on Human Rights Practices.// American Journal of International Law 76 (2)./ 1982. P. 274

иностранный помощи (FAA). Предоставление предметов 4 категории легко можно было оправдать их «спасательной» спецификой. В результате введения системы категорий было то, что Соединенные Штаты оказывали военную помощь Сальвадору, Гватемале, Аргентине и другим странам, которые, согласно "Amnesty International», были среди худших в мире нарушителей прав человека в течение того периода времени (1980)¹⁰⁸.

§2. Противоречия по вопросам политики прав человека

Конфликт между президентскими советниками

Политика Прав человека стала непреднамеренной жертвой заметно разных идеологических позиций и борьбы за власть в узком кругу Картера. Многие исследователи полагают, что идеологический конфликт между советниками Картера ослабили его способность поддерживать содержательный и эффективный внешнеполитический курс¹⁰⁹. В первые годы администрации Картера, госсекретарь Сайрус Вэнс был в состоянии влиять на многие важные составляющие политики Картера, такие как права человека, разрядка, контроль над вооружением. Вэнс был связан с правами человека, но не в ущерб другим вопросам, необходимым для контроля моральной внешней политики в целом. Например, Вэнс был в администрации главным сторонником разрядки с Советским Союзом и договора о сокращении вооружений. Основной задачей Вэнса была работа с советским руководством по укреплению разрядки и ведению переговоров об ограничении вооружений (ОСВ). Конечно, достижение компромисса с СССР требовало снизить тон жесткой риторики по вопросу прав человека в Советском Союзе. С другой стороны, Збигнев Бжезинский, советник по национальной безопасности, осудил Вэнса, как он считал, в излишней готовности идти на компромисс с советской властью ради достижения соглашения ОСВ¹¹⁰.

¹⁰⁸ Cohen, Stephen B.. Conditioning U.S. Security Assistance on Human Rights Practices.// American Journal of International Law 76 (2)./ 1982. P. 280

¹⁰⁹ Rosati, Jerel. Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective.// World Politics 33. 1981. P. 234–252.

¹¹⁰ Rosati, Jerel. Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective.// World Politics 33. 1981. P. 234–252.

По мнению профессора Джерела Розати, точка зрения Бжезинского пронизана бюрократией национальной безопасности «в результате распрей внутри правительства, которые достигли своего пика в 1979 году (когда Вэнс ушел в отставку со своего поста)”¹¹¹.

Тем не менее, на практике, политика Вэнса разочаровывала, и вместе с тем возросло влияние Бжезинского. Бжезинский не рассматривал права человека как нечто важное для внешней политики США само по себе, он не видел ценности осуждения нарушений прав человека если только она не была обращена против Советского Союза. Поэтому Бжезинский рекомендовал США занять твердую позицию в отношении вопросов прав человека с учетом Хельсинкской комиссии. Бжезинский считал возможным поддержку репрессивных режимов если это соответствует национальным интересам Соединенных Штатов. Как Бжезинский писал впоследствии:

*«в первые два года администрации [вопрос прав человека], как правило, затмевал насущные потребности стратегической реальности. В последние два нам пришлось наверстывать упущенное, отдавая приоритет более фундаментальным интересам национальной безопасности.»*¹¹²

Администрация картера под руководством Бжезинского “нормализовала” отношения с Китаем. Бжезинский убедил Картера использовать Китай в качестве стратегического противовеса Советскому Союзу. Картер способствовал развитию торговли с Китаем путем предоставления ему торгового статус наибольшего благоприятствования в 1980 году. Бжезинский считал, что укрепление военного потенциала Китая необходимо для баланса военной мощи Советского Союза. Этот курс требовал от Соединенных Штатов игнорировать нарушения прав человека в Китае.¹¹³ Вэнс высказался против использования Китая в качестве противовеса Советскому Союзу, считая, что это может стать раздражителем СССР. Как писал С.Вэнс, Бжезинский “хотел бы превратить китайско-американскую политику безопасности в откровенный вызов Советам».¹¹⁴

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² Brzezinski, Zbigniew. Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor 1977–1981. New York: Farrar, Straus & Giroux. 1983. P.39

¹¹³ Carter white house diary

¹¹⁴ Мемуары Вэнса

В результате внешнеполитических кризисов власть перешла в русло реализма, от Вэнсу Бжезинскому. Картер стал более зависимым от Бжезинского, который был известен своей жесткой позицией по отношению к СССР. Вскоре после его назначения советником по национальной безопасности Бжезинский настаивал на создании военных сил быстрого развертывания для защиты жизненно важных интересов США. Благодаря преданности разрядке, Картеру не хватало энтузиазма принять предложение.¹¹⁵

С момента советского вторжения в Афганистан в 1979 году внешняя политика Картера резко изменилась: были увеличены расходы на оборону и безопасность при распределении помощи, созданы силы быстрого развертывания, и сняты ограничения, налагаемые на центральное разведывательное управление (ЦРУ) в секретной деятельности¹¹⁶. Доктрина Картера стала носить откровенно конфронтационно - декларативный характер в отношении Советского Союза, который закончился приостановлением разрядки и переговоров по ОСВ-2¹¹⁷.

Таким образом, приходится констатировать факт, что вследствие недовольства политикой Сайруса Венса, Бжезинский победил в соперничестве двух советников и, вместе с тем, наметились резкие доктринальные перемены во внешней политике Картера с 1979 года, отход от идеализма к более взвешенной реалистичной политике защиты национальных интересов США, сторонником которой выступал советник по национальной безопасности Збигнев Бжезинский.

Конфликт с бюрократией исполнительной власти

Государственный секретарь С.Вэнс поддерживал инициативы в области прав человека. Но бюрократический аппарат государственного Департамента противился его попыткам включения прав человека в дипломатическую практику. Бжезинский писал, что он “поражен тем, как ловко чиновники Государственного департамента находили поводы для отсрочки

¹¹⁵ Carter ibid

¹¹⁶ Carleton, David, and Michael Stohl. 1985. The Foreign Policy of Human Rights: Rhetoric and Reality from Jimmy Carter to Ronald Reagan. Human Rights Quarterly 7 (2): 205–229.

¹¹⁷ Киссинджер Дипломатия

исполнения решения в области прав человека¹¹⁸. Розатти считает, что правозащитные инициативы Картера встречали сопротивление со стороны исполнительной бюрократии, т.к. это противоречило их более прагматичной и консервативной традиции. Картер выступал как реформатор в этой области¹¹⁹.

В рамках реформ бюрократического аппарата с целью адаптации его к новому курсу Картера, в 1977 им была создана межведомственная группа по правам человека и иностранной помощи, обычно называемая комитетом Кристофера (или группой Кристофера), названная по имени её руководителя, заместителя госсекретаря Уоррена Кристофера. Данный комитет был создан чтобы рассматривать предложения иностранной помощи и координировать предоставление американской двусторонней иностранной помощи согласно новым, провозглашенным принципам прав человека¹²⁰.

Комитет состоял из представителей соответствующих бюро Государственного департамента: Совета национальной безопасности, экспортно-импортного банк, Казначейства, Министерства обороны, Министерства сельского хозяйства, Министерства торговли, агентства США по международному развитию (USAID) и Бюро по правам человека и гуманитарной помощи. Полномочия комитета Кристофера заключалась в исследовании вопросов двусторонней и многосторонней внешней помощи решения на предмет соответствия с правами человека, обеспечении информацией в отношении конкретных решений по двусторонней и многосторонней помощи и координации позицию администрации в этой области. Комитет одобрял помощь, если ситуация с правами человека в стране-получателе была приемлемой, если были заметны улучшения в этой области или если проект может помочь облегчить ситуацию¹²¹.

¹¹⁸ Brzezinski, Zbigniew. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor 1977–1981*. New York: Farrar, Straus & Giroux. 1983. P.39

¹¹⁹ Rosati, Jerel. *Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective*.// *World Politics* 33. 1981. P. 260.

¹²⁰ Rosati, Jerel. *Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective*.// *World Politics* 33. 1981.

¹²¹ Wiseberg, Laurie, and Harry Scoble. 1981. *Recent Trends in the Expanding Universe of NGOs Dedicated to the Protection of Human Rights*. In *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies*, ed. Ved Nanda, James Scarritt, and George Shepherd, 229–260. Boulder, CO: Westview Press.

Группа Кристофера рекомендовала отсрочку нескольким странам в рамках проектов USAID и Международного валютного фонда (МВФ) по предоставлению кредитов, но результат был сравнительно “небольшой, в сравнении с числом . . . рекомендованным для утверждения”¹²².

Результат работы комитета был незначительным по нескольким причинам. Во-первых, проекты агентства США по международному развитию (АМР), особенно в области публичного права (“продовольствие за мир”), созданы, по сути, для удовлетворения основных человеческих потребностей неимущих слоев населения. Поэтому практически все кредиты АМР были выданы без всесторонней оценки положения с правами человека в государстве-получателе. Во-вторых, на практике, права человека были лишь одним из многих факторов, которые учитывались при принятии решения о выделении внешней помощи. Наконец, серьезным препятствием для комитета Кристофера было то, что несколько важных программ помощи были освобождены от надзора комитетом из-за межведомственных конфликтов¹²³.

Среди программ, которые вывели из под ведомства комиссии Кристофера были: программа военной помощи, экономическая поддержка и департамент сельского хозяйства с продовольственной программой. Заместитель секретаря по вопросам содействия безопасности Люси Бенсон в борьбе с бюро по правам человека пригрозила даже уйти в отставку, если ее программа военной помощи и безопасности (1979 году была переименована в программу экономической поддержки) не будет освобождена от рассмотрения комитетом Кристофера¹²⁴.

Основная часть работы комитета Кристофера на практике выполнялась рабочей группой, состоящей из помощников членов самого комитета. Большинство дел, рассматриваемых рабочей группой сразу решались единогласно, а затем утверждались печатью комитета Кристофера. Комитет, в свою очередь, рассматривал только те случаи, которые рабочая группа не могла решить на основе консенсуса. Внутри рабочей группы также было много разногласий и бюрократического соперничества, чиновники часто не желали идти на компромисс. Комитетом и его рабочей группой использовались следующие критерии, согласно которым выносилось решение:

¹²² Jimmy Carter, *a Man before His Time? The Emergency and Collapse of the First Post-Cold War Presidency*. *Presidential Studies Quarterly* 23 (Summer) // P. 459–476

¹²³ Clair Apodaca *Understanding U.S. human rights policy* // Routledge. Taylor & Francis Group. New York. 2006. P. 57.

¹²⁴ Maynard, Edwin. 1989. *The Bureaucracy and Implementation of US Human Rights Policy* // *Human Rights Quarterly* 11 (2): 175–248.

1. Современная ситуация с правами человека в стране-получателе и любые положительные или отрицательные тенденции
2. Прогнозы. Какие можно ставить прогнозы дальнейшего развития прав, учитывая культурный, экономический и политический фон страны
3. Интересы США в данной стране; насколько эффективна окажется помощь; эффективность отсрочки или отказа в предоставлении кредита в сравнении или в сочетании с другими дипломатическими инструментами.¹²⁵

Критерии комитета учитывали также “нужды населения” и “чрезвычайные обстоятельства”, предусмотренные законодательством о правах человека, в разделах 116 и 502В Закона об иностранной помощи и разделе 701 законом о международных финансовых учреждениях. Лазейки, позволяющие предоставлять помощь даже грубым нарушителям, поскольку это идет на пользу нуждающимся людям или соответствует стратегическим, экономическим или другим интересам США в стране-получателе¹²⁶.

Кроме того, несколько стран получили режим наибольшего благоприятствования, когда распределение помощи не зависело от их положения с правами человека (например, Южная Корея или Иран). Таким образом, ограничения были введены только по странам с небольшим стратегическим и экономическим значением, главным образом, в Латинской Америке¹²⁷.

Комитет по контролю за экспортом вооружений, основанный в 1977 году, выполнял функции сходные с Комитетом Кристофера по военной помощи и помощи в обеспечении безопасности. Департаменту было поручено провести обзор военной помощи США и правам человека¹²⁸. В результате деятельности комитета, в первые годы администрации военный экспорт значительно падает по сравнению с уровнем предыдущей администрации. Стало труднее, учитывая законодательства о правах человека и общественное мнение, оказывать военную поддержку нарушителям прав человека. Однако, с учащением кризисов во внешней

¹²⁵ Maynard, Edwin. 1989. The Bureaucracy and Implementation of US Human Rights Policy. // Human Rights Quarterly 11 (2): 175–248.

¹²⁶ Rosati, Jerel. Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective.// World Politics 33. 1981.

¹²⁷ Clarke, Duncan, Daniel O’Conner, and Jason Ellis. 1997. Send Guns and Money: Security Assistance and U.S. Foreign Policy. Westport, CT: Praeger.

¹²⁸ Clarke, Duncan, Daniel O’Conner, and Jason Ellis. 1997. Send Guns and Money: Security Assistance and U.S. Foreign Policy. Westport, CT: Praeger.

политике, количество случаев использования Картером военной и экономической (ESF) помощи увеличилось.

Противоречия внутри Государственного департамента

Политика Картера в области прав человека осложнялась еще и бюрократическими конфликтами внутри Государственного департамента. Между бюро по правам человека и другими учреждениями. В 1977 году, по инициативе конгресса, бюро значительно повысило свой статус относительно своего предшественника - координатора по правам человека в аппарате заместителя Государственного секретаря. Изначально координатором в аппарате, а затем и руководителем департамента, Картер назначил Патрицию Дериан, известную своей правозащитной деятельностью. Кроме того, сотрудник по правам человека был введен в каждое региональное бюро, и на каждое посольство США была возложена задача по сбору информации о правах человека.

В целом, в Государственном департаменте не оказывали поддержки ни идее создания Бюро по правам человека, ни лично Патриции Дериан. Слух о том, что она имела доступ и к президенту и его личную поддержку, наряду с риторикой Картера, были единственной причиной, почему сотрудники Департамента какое-то время воздерживались от критики¹²⁹.

Возвращаясь к личности Патриции Дериан, надо отметить, что её назначение вызывало недовольство у многих профессиональных дипломатов. Как отмечали критики, у нее не было соответствующего опыта в международных делах, ей не хватало дипломатической тонкости, она была слишком прямолинейна, недальновидна и непреклонна в вопросах защиты прав человека, когда как другим бюро, помимо правозащитной линии, еще и приходилось учитывать национальные и экономические интересы. Назначение её на пост впоследствии вылилось в бюрократический конфликт с представителями Региональных бюро, которые, к тому же, прилагали все усилия против включения прав человека в качестве фактора принятия внешнеполитических решений¹³⁰.

Помимо противоречивого назначения Патриции Дериан, в основе конфликта лежали более фундаментальные противоречия. Во-первых, деятельность бюро входила в прямое

¹²⁹ Hartmann, Hauke. 2001. US Human Rights Policy under Carter and Reagan, 1977–1981. *Human Rights Quarterly* 23 (2): 402–430

¹³⁰ Kaufman, Victor. 1998. The Bureau of Human Rights during the Carter Administration. *Historian* 61(1): 51–66.

противоречие с устоявшимся традиционным принципом восприятия дипломатической практики относительно невмешательства во внутренние дела других государств. Представители региональных бюро зачастую не понимали четких функций нового бюро, хотя, при этом, были вовлечены в тесное сотрудничество. Различные точки зрения на одну проблему, невозможность и нежелание идти на компромисс - все это послужило причиной для многих конфликтов и противоречий. В некоторых вопросах функции ведомств даже противоречили друг другу. Применение курса отстаивания прав человека в дипломатической практике мешали налаживанию контактов и поддержанию отношений с иностранными правительствами. Помощь иностранным государствам - стандартный инструмент для налаживания связей с другими государствами¹³¹.

Если рассматривать проблему на уровне конкретных функционеров - дипломатов, то те тоже очень неохотно соглашались на включение темы прав человека в повестку переговоров ведь это с большой долей вероятности могло привести к их осложнению и ухудшению отношений, что отрицательно сказывалось на их карьере и продвижению по служебной лестнице¹³².

Збигнев Бжезинский также пытался противодействовать реализации политики прав человека, косвенно ограничивая деятельность Бюро Дерриана. Так, в 1979 году им было предложено ограничить публикации Отчета по Правам человека, сделать их доступными только для некоторых членов и комитетов конгресса. Сделано это было в стремлении избежать осложнения отношений с СССР, где болезненно реагировали на критику США в данном вопросе. Предложение не встретило поддержки Конгресса и Картера¹³³.

Еще одной причиной осложнений функционирования аппарата Государственного департамента явилось традиционное противостояние функциональных ведомств, которые имеют внешнеполитические программы помощи и теми, которые подобные программы не имеют, но стремятся извлечь из них выгоду для себя (например, управление по военно - политическим делам).

¹³¹ Muravchik, Joshua. 1986. *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*. Lanham, MD: Hamilton Press.

¹³² Muravchik, Joshua. 1986. *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*. Lanham, MD: Hamilton Press.

¹³³ Brzezinski, Zbigniew. *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor 1977–1981*. New York: Farrar, Straus & Giroux. 1983. P.39

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Идея имплементации прав человека во внешнюю политику возникла в Конгрессе в начале 70-х годов. Нельзя сказать, что она была большим исключением из американской политической традиции. Свойственные для политической реальности США противоречивые тенденции - экспансионизма и изоляционизма, идеализма и реализма в сложном, зачастую противоречивом их сочетании также отразились на концепции прав человека. Обстановка международной напряженности в условиях биполярного противостояния с СССР еще более усложнила положение дел.

Одна из главных предпосылок, благодаря которой стала возможна политика прав человека - так называемый, «вьетнамский синдром». После поражения США во Вьетнаме среди широких слоев населения и политических элит начало расти убеждение о необходимости пересмотра роли США в мире и их внешнеполитической стратегии, о чем явственно свидетельствуют массовые недовольства во второй половине 60-х годов.

После реалистической политики Никсона-Киссинджера, лишенной моральной составляющей и Уотергейта недовольство усилилось. В Конгрессе росло убеждение, что Белый Дом следует ограничивать в вопросах внешней политики. В 1973 году конгрессменом от Демократической партии были инициированы слушания по вопросам прав человека во внешней политике, после чего начался процесс институционализации - принят ряд законодательных актов, учреждены должности и организованы соответствующие ведомства. Все реформы Конгресса в данной области до избрания Дж.Картера президентом проводились в условиях конфронтации с исполнительной властью.

Помимо идеалистических устремлений, концепция прав человека включала другое важно измерение - для консервативно настроенного истеблишмента она служила средством идеологического и политического противостояния Советскому Союзу. Трехсторонняя комиссия разрабатывала стратегию нового подхода к международным отношениям. «Трилатеристы», главным представителем которых был Зб.Бжезинский, обращали внимание на новые условия - повышения роли стран третьего мира, усиление Японии и З.Европы, а также необходимость восстановления позиций США в борьбе с СССР. То, что сегодня называют «мягкой силой» было одной из главных рекомендаций, которая предлагалась трилатеристами в качестве нового ориентира внешней политики. Права человека, в данном

контексте, выступали как главный инструмент. Помимо того, что с их помощью можно было консолидировать блок Западных стран, прав человека можно было использовать в борьбе с распространением коммунизма в третьих странах и, в перспективе, способствовать эрозии режимов стран социалистического блока, включая СССР.

Концепция прав человека, как предполагал Картер, была способна консолидировать разрозненный электорат. Действительно, на первый взгляд концепция прав человека отвечала требованиям идеалистов, требовавших проведения «моральной политики» и реалистов, выступавших за усиление позиций США на международной арене. На практике, при попытке реализации политики прав человека вскрылись её противоречивые цели - необходимо было решать вопрос применения принципа прав человека к союзникам. Согласно первоначальной концепции, декларированной С.Вэнсом в речи в Нотр-Дамском Университете в 1977 года, принцип прав человека был главенствующим принципом, т.е. на все, государства, где были зафиксированы нарушения, налагались санкции, которые заключались в ограничении иностранной помощи. Под влиянием ряда внешнеполитических кризисов подход был изменен на более гибкий и прагматичный, который позволял следовать национальным интересам, при необходимости закрывая глаза на нарушения прав человека.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Использованные источники

Использованная литературы