

Коронавирус как вызов международному порядку

Маттиас Хартвиг *

* *Маттиас Хартвиг* – доктор права, научный сотрудник Гейдельбергского Института Макса Планка иностранного публичного и международного права.

"*Дайджест публичного права*" Гейдельбергского Института Макса Планка выражает благодарность автору за разрешение перевести и опубликовать данный материал. Оригинал см. **Matthias Hartwig, *The Coronavirus Challenges the International Order*** в: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 80 (2020), с. 281 и сл.

Содержание:

I. Фиаско международных организаций: провал ВОЗ и Совета Безопасности ООН	68
II. Деглобализация и возрождение национального государства	73
III. Имитация без координации	74
IV. Универсальный ответ в различных социально-экономических условиях	76
V. Конкуренция между различными системами	78
VI. Негативные последствия с точки зрения правового государства и прав человека	79
Заключение	81

Далеко идущие последствия коронавирусного кризиса не ограничиваются внутренним правопорядком, коронавирус оказывает серьёзное воздействие на международные отношения и международное право. В комментарии будут обсуждаться шесть ключевых вопросов, которые показывают, как предпринятые из лучших побуждений усилия по

борьбе с пандемией негативно сказались на функционировании международного правопорядка.

I. Фиаско международных организаций: провал ВОЗ и Совета Безопасности ООН

Международное сотрудничество столкнулось с трудностями и с сопротивлением во всех областях ещё до начала пандемии. Это отнюдь не благоприятствовало скоординированному реагированию на болезнь, хотя Covid-19, который игнорирует границы и суверенитет, ставит перед необходимостью международного менеджмента, прежде всего со стороны Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

ВОЗ наделена полномочиями принимать меры в области глобального здравоохранения. Она может собирать и распространять информацию о заболеваниях и давать соответствующие рекомендации. В отдельных специальных областях - среди них сферы определения санитарных и карантинных требований и других процедур, предназначенных для предотвращения распространения болезней в международных масштабах - Организация может даже принимать общие регулирования и инструкции, обязательные для всех членов.¹ Международные медико-санитарные правила (ММСП) 1969 года с поправками, внесенными в 2005 году, в частности, непосредственно касаются реагирования на ситуации пандемии.² Статья 6 пункт 2 ММСП предусматривает обязанность государств уведомлять ВОЗ о любых событиях, которые могут представлять собой чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, имеющие международное значение, и Статья 12 ММСП предусматривает право Организации определять, является ли это событие чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение. Согласно статье 9 ММСП, ВОЗ может также собирать информацию от частных организаций. ВОЗ может квалифицировать распространение заболевания как чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, имеющую

¹ Ст. 21 lit. а ММСП 2005 года, однако если государства соглашаются на это; см. *A. von Bogdandy/P. A. Villarreal, International Law on Pandemic Response: A First Stock-Taking in Light of the Coronavirus Crisis*, MPIL Research Paper Series, No. 2020/07, и последующая публикация *Bogdandy/P. Villarreal, Critical Features of International Authority in Pandemic Response*, MPIL Research Paper Series, No. 2020/18.

² <<https://www.who.int>>.

международное значение, - в форме заявления, которое как таковое не влечет за собой никаких юридических последствий, - и она может дать рекомендацию, как реагировать на данную пандемию, например, путём установления запретов на поездки, введения карантинных или санитарных мер. Если действительно случается пандемическая ситуация, общие обязательные нормы, действующие в ВОЗ, уполномочивают эту организацию давать лишь необязательные рекомендации.³ ВОЗ может оказывать государствам содействие, когда к ней обращаются с соответствующей просьбой, и она может критиковать государства, которые пытаются скрыть пандемию, но она не должна своим вмешательством нарушать суверенитет государств-участников. Это свидетельствует о двойственности позиции государств относительно передачи полномочий международным организациям. Государства-участники, заботясь о защите своего суверенитета, всегда отказывали ВОЗ в предоставлении ей большей компетенции и полномочий; так например, ВОЗ не может без предварительного уведомления направлять свои комиссии в государство-участник.

Поправки к ММСП 2005 года могут быть истолкованы, по крайней мере частично, как отказ ВОЗ от любых попыток оказаться вовлечённой во вмешательство во внутренние дела государств.⁴ Кроме того, государства-участники отказались увеличить финансирование, что позволило Фонду Билла и Мелинды Гейтс стать одним из крупнейших доноров ВОЗ, уступая лишь Соединённым Штатам (США).⁵ Деятельность ВОЗ и меры реагирования на предыдущие пандемии не всегда встречают понимание и поддержку в международном сообществе. Например, менеджмент, предпринятый ВОЗ в связи со свиным гриппом или с вирусом Эбола, подвергся жесткой критике.⁶

Из-за структурных недостатков, а также из-за существующего недоверия государств ВОЗ испытала серьезные трудности, столкнувшись с коронавирусом. Китай проинформировал Организацию о существовании новой болезни 31.12.2019. ВОЗ забила тревогу только 30.1.2020, когда объявила Covid-19 чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение. Её наиболее впечатляющим шагом стало объявление болезни пандемией, предпринятое Организацией 11.3.2020. Этот шаг был направлен на то, чтобы послать соответствующий сигнал оставшимся бездействующими государствам,

³ См. ст.ст. 15-18 ММСП 2005 года.

⁴ A. Kamradt-Scott, WHO's to Blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola Outbreak in West Africa, *Third World Quarterly* 37 (2016), 401, 403, 409.

⁵ <<https://www.weforum.org>>.

⁶ A. Kamradt-Scott (сноска 4), 401.

но он не изменил правовой ситуации. ВОЗ начала финансировать исследования в области вакцины и проинструктировала государства-участников о том, как реагировать на пандемию. Однако она так и не взяла на себя роль главного координатора в этой кризисной ситуации.

Кроме того, многим государствам не удалось выполнить всех рекомендаций Организации.⁷ Например, ВОЗ не сочла целесообразным рекомендовать ввести запрет на международные поездки и закрыть границы, в частности в связи с тем, что это более осложнило бы перевозку рабочего персонала и оборудования во время кризиса.⁸ Она заняла позицию, что ущерб, который был бы причинен запретами на поездки и торговлю, перевесили бы преимущества от принятия этих мер. Это отражает и предупреждение, сделанное в своё время в резолюции 2177 (2014) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН), в которой содержался призыв к африканским государствам отменить запреты на поездки во время кризиса Вируса Эбола. Большинство государств, в том числе ЕС и его государства-члены, блокировали въезд лиц из других стран. Многие государства в мягкой или жёсткой форме ограничивали и свободу передвижения в пределах своих границ. Таким образом, старая стратегия борьбы с пандемиями путем изоляции населения нашла отклик в момент кризиса и опасности.

Во время кризиса ВОЗ не смогла избежать того, чтобы не быть втянутой в геополитическую конкуренцию между США и Китаем. Многие наблюдатели подозревали ВОЗ в поддержке Китая в его мерах по борьбе с коронавирусом. Критики утверждали, что, высоко оценивая меры Китая, ВОЗ упустила из виду колоссальное свёртывание индивидуальных свобод и не смогла должным образом осудить невыполнение китайским правительством своего обязательства по предоставлению необходимой информации.⁹

Так в итоге, Соединенные Штаты, Япония и Австралия заявили, что ВОЗ продемонстрировала полную несостоятельность в регулировании и организации противодействия кризису. В свою очередь, Соединенные Штаты в одностороннем порядке приостановили выплату своих взносов, в то время как частные лица и другие государства-участники обещали

⁷ Прецедентом этому послужил кризис, связанный с вирусом Эбола в 2014 году, когда многие страны не смогли ввести запреты на поездки, как предлагал ВОЗ, А. Kamradt-Scott (сноска 4), 401, 411; A. von Bogdandy, P. A. Villarreal, *Critical Features ...* (сноска 1), 28.

⁸ См. Обновленные рекомендации ВОЗ по международным перевозкам в связи с Covid 19, *Outbreak of 29 February 2020*, <<https://www.who.int>>.

⁹ Существует определенная непоследовательность в отказе ВОЗ от запретов на поездки, с одной стороны, и оценке ограничительной политики Китая, с другой.

обеспечить дополнительное финансирование, чтобы компенсировать эти потери.¹⁰ Не лишено определённой иронии, что Китай и Россия, государства, которые как правило не поддерживают идею системы сильных и эффективных международных организаций, сейчас сплотились в своей поддержке ВОЗ.¹¹ С другой стороны, было совершенно очевидно, что президент *Трамп* искал своего рода «козла отпущения», которого можно было бы сделать виноватым в катастрофической ситуации в Соединенных Штатах, тем самым отвлекая общественное мнение от своей собственной неспособности справиться с пандемией. Но вместе с тем, помимо явного злоупотребления кризисной ситуацией в целях предстоящей избирательной кампании, имелись веские причины для недовольства работой ВОЗ.

ВОЗ ни в каком отношении не взяла на себя ведущую роль в борьбе с актуальной пандемией. В этом не было её вины, но объясняется, прежде всего, вышеупомянутыми структурными недостатками и постоянной нехваткой достаточных ресурсов. Бюджет ВОЗ составляет 4,4 млрд. долл. США,¹² сумму, которая покрывает всю деятельность организации, а не только борьбу с коронавирусом, в то время как государства вкладывают триллионы долларов только в борьбу с этим заболеванием, включая экономические компенсации.¹³ Даже Европейский Союз (ЕС) в состоянии собрать больше средств, чем ВОЗ, для исследования новой вакцины.¹⁴ Поэтому кажется несправедливым, когда государства-участники, которые отказывают ВОЗ в полномочиях и финансировании, обвиняют ее в недостаточной эффективности.

Структурную слабость ВОЗ не опровергает тот факт, что 18.5.2020 Всемирная ассамблея здравоохранения, главный орган ВОЗ, единогласно приняла резолюцию, в котором нашли отражение скоординированный ответ и имплицитная критика Организации. Наиболее примечательная часть касается необходимости процесса «беспристрастной, независимой и комплексной оценки, в том числе с использованием в соответствующих случаях существующих механизмов, для анализа накопленного опыта и уроков, извлеченных в ходе координируемых ВОЗ международных мер реагирования здравоохранения на COVID-19».

Эта формулировка соответствует требованиям США. С другой стороны, резолюция не предусматривает проведение расследований в государствах-

¹⁰ <<https://www.bbc.com>>.

¹¹ <<http://www.rfi.fr>>.

¹² <<https://www.who.int>>.

¹³ Для сравнения: по расчётам ВОЗ на программу борьбы с малярией для Африки в период с 2006 по 2015 год выделялось \$2 млрд в год, <<https://www.who.int>>.

¹⁴ <<https://www.dw.com>>.

участниках, что сделало бы её неприемлемой для Китая. В этом смысле резолюция отражает конфликт между двумя наиболее важными государствами-участниками, не достигая при этом его урегулирования. Соединенные Штаты не голосовали против этой резолюции, но выступили с заявлением, в котором они критиковали некоторые ее части, особенно те, которые ограничивают права интеллектуальной собственности во время чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.¹⁵ 29.5.2020 президент США объявил, что Соединенные Штаты разорвут связи с ВОЗ. Международное сотрудничество, поддерживаемое международной организацией, оказалось на грани краха именно в тот момент, когда оно имело решающее значение.

В свою очередь, была предпринята попытка привлечь к решению проблем, возникших в результате распространения пандемии, Совет Безопасности ООН, как и в случае кризиса, связанного со вспышкой вируса Эбола.¹⁶ Аргумент в поддержку подключения СБ ООН состоит в том, что наиболее важный международный орган не может хранить молчание в то время, как мир борется с величайшей проблемой со времен второй мировой войны. Франция и Тунис представили проект резолюции, в котором содержался призыв к глобальному прекращению военных действий в глобальном масштабе и координации всех возможностей в борьбе с пандемией.¹⁷ Данный проект резолюции до сих пор, однако, не принят. Камнем преткновения стало упоминание о роли ВОЗ в борьбе с коронавирусом. США категорически отвергли этот вариант проекта, поскольку рассматривают эту международную организацию - якобы вступившую в сговор с Китаем - как одного из главных виновников распространения заболевания.

Соединенные Штаты также настаивали на принятии положения, требующего транспарентность и возможность контроля и привлечения к ответственности при принятии мер по борьбе с пандемией. Разногласия между постоянными членами возобладали над усилиями по защите роли и репутации ВОЗ. Совет Безопасности ООН действовал в ущерб собственным интересам, демонстрируя дополнительные доказательства своей неспособности дать какие-либо руководства в сложившейся ситуации. В настоящее время ведутся переговоры по проекту резолюции, в которой ВОЗ не упоминается, что в принципе соответствует предпочтениям США. Однако до сих пор неясно, одобрит ли Китай такой текст, что означало бы уступку со стороны Китая и тем самым его дипломатическое

¹⁵ <<https://geneva.usmission.gov>>.

¹⁶ См. UNSC Resolution 2177, принятая в 2014 году.

¹⁷ <<https://www.france24.com>>.

поражение. На этом фоне вопрос о борьбе с пандемией стоит таким образом только на втором месте.

II. Деглобализация и возрождение национального государства

В последние десятилетия глобализация нередко рассматривалась как необратимое предназначение истории. Границы стали все более проницаемыми, расширилась международная торговля, и правила поведения государств во все возрастающей степени стали устанавливаться и регулироваться на международном уровне. Хотя и до распространения коронавируса можно было заметить и определённую ответную реакцию, развитие эпидемии в головокружительном темпе ускорило разрушение международных структур.

Внешние границы были закрыты,¹⁸ и почти все государства формально или фактически ввели ограничения или запреты на въезд и выезд. Даже в пределах ЕС были введены временные ограничения свободы передвижения, и также было ограничено свободное движение товаров.¹⁹ Серьезный удар был нанесён также принципу солидарности, поскольку некоторые государства временно запретили экспорт товаров, необходимых для борьбы с вирусом.²⁰ Как утверждается, партии защитных масок, заказанные в Азии, были перехвачены и перенаправлены в США,²¹ и в настоящее время неясно, смогут ли те государства, которые финансировали исследования, ведущие к поставке вакцины или лекарств, воспользоваться преимуществами при поставках соответствующих препаратов.²² Некоторые государства отдают приоритет благополучию своего собственного населения, а не интересам международного сообщества в целом, и неонацизм, как представляется, вновь становится модным.

¹⁸ <<https://www.nytimes.com>>.

¹⁹ W. Devroe/N. Colpaert, Corona and EU Economic Law: Free Movement of Goods, <<https://coreblog.lexxion.eu>>.

²⁰ В Германии Федеральным министерством экономики была издана инструкция, запрещающая экспорт масок, перчаток и защитных костюмов, Bundesanzeiger, Allgemeiner Teil, 4.3.2020, B1; она была отменена после принятия Исполнительного распоряжения 2020/402 Европейского Союза от 14.3.2020, которое требовало разрешения на экспорт специальных защитных средств в третьи страны.

²¹ <<https://www.theguardian.com>>; the US government later denied this.

²² <<https://www.statnews.com>>.

Пандемия воспринимается как опасность, приходящая «извне», несмотря на то, что в реальности она присутствует повсюду. Карантинные меры в отношении мигрантов - лишь одно из проявлений этого состояния ума: хотя риск глобальный, спасение видится локальным. Таким образом, национальное государство переживает тенденцию определенного возрождения. Государство предстаёт коллективным актором, который, по мнению общественности, наилучшим образом сочетает в себе экспертные знания, практический опыт, компетентность, властные полномочия, сферу общественных услуг и обслуживания и, казалось бы, неисчерпаемые финансовые средства. Этот образ окупил себя, поскольку доверие людей вернулось к государству. Как мы уже видели выше, международным организациям не хватает влияния и потенциала для осуществления политики, которую они считают наиболее адекватной. Государства же могут устанавливать обязательные правила и обладают властными полномочиями по обеспечению их соблюдения. Кроме того, международные организации решают проблемы в соответствии со своими целями, изложенными в учредительных документах. Это предполагает, что они сосредотачиваются исключительно на темах и проблемах, входящих в сферу их компетенции, что затрудняет для них возможность участия в решении других вопросов, стоящих на повестке дня. Государства, которые обладают практически неограниченной компетенцией по всем вопросам, начиная от здравоохранения и образования и заканчивая экономикой и государственными финансами, а также властными полномочиями и обязанностью управлять обществом со всеми вытекающими сложностями, как представляется, имеют больше возможностей для достижения баланса между всеми затрагиваемыми интересами. Национальные правительства ближе к населению и лучше знают его потребности, чем технократические международные организации, которые сталкиваются с большими трудностями в коммуникации и распространении своих идей.

III. Имитация без координации

Хотя весьма ограниченная международная координация через международные организации и присутствовала, государства смогли обратиться к решению возникших проблем с функционально более

адекватной политикой.²³ Почти все государства привлекли медицинские экспертные знания, осуществляя поиск и выбор выхода из сложившейся ситуации. Это помогло создать общую концептуальную систему в ответ на проблемы, потому что, несмотря на определённые модальности ведущейся дискуссии, подавляющее большинство ученых согласилось, что коронавирус представляет высокий риск для жизни человека. При этом, независимо от их идеологической ориентации и форм правления, и такие разные государства, как США и Китай, считали своей главной заботой спасение человеческих жизней, подчиняя этой задаче другие ценности, такие как экономическая свобода или свобода религии.²⁴ Даже либеральные демократии были готовы заплатить высокую цену в борьбе с коронавирусом и решились на ограничение основных прав. Не имея в прошлом достаточного опыта борьбы с заболеванием подобного рода, государства наблюдали друг за другом, чтобы найти наилучший ответ на эту проблему. Так, государства, которые первыми столкнулись с Covid-19, установили определённые аналогичные стандарты, позволившие - по крайней мере, согласно официальным данным - притормозить распространение пандемии.

В начале вспышки западные политики жестко критиковали меры, принятые китайским правительством. Но как только коронавирус прибыл на их территории, многие из них ввели ограничения для своих граждан и их экономики, которые были функционально аналогичны, хотя и мягче, чем в случае китайских мер. В конце концов, действия Китая продемонстрировали необходимость изменения реакции в зависимости от происходящего развития ситуации, которой руководствовались в своей реакции также такие государства, как Италия, Испания или Франция. То, что в случае Китая изначально рассматривалось как продукт авторитарного режима, стало, в условиях западных государств, безальтернативным ответом, продиктованным императивами науки. Государства, которые первоначально пытались подавить пандемию - Соединенные Штаты, Великобритания, Россия - были вынуждены, предупреждённые своими экспертами и считаясь с ростом числа жертв, идти в ногу с мерами, принятыми большинством других государств.

На практике существуют и различные «вариации на тему»: Так, Швеция полагалась на самоограничение граждан, Италия, Испания и Франция

²³ Правительства нескольких стран открыто отрицали существование пандемии в их границах или смягчали её последствия, как например, Беларусь, Туркменистан, Таджикистан, Северная Корея, Танзания или федеральное правительство Бразилии.

²⁴ Саудовская Аравия приостановила хадж в этом году, <<https://www.arabnews.com>>, а муллы в Иране запретили пятничную молитву, <<https://globalnews.ca>>, и Папа Римский отпраздновал Пасху без паломников.

ввели строгие ограничения свободы передвижения, Германия выбрала «золотую середину», введя необходимость соблюдения социальной дистанции и закрыв школы, университеты и магазины, пытаясь сохранить экономику, а Южная Корея и Тайвань приняли меры по выявлению и изолированию людей, инфицированных коронавирусом. Но ни одно правительство не могло позволить себе открыто заявить, что оно из-за экономических соображений не могло проявлять большей заботы о человеческих жизнях. В целом же, не международные органы, а взаимное наблюдение, сравнение и конкуренция между системами привели к функционально эквивалентным подходам к реагированию на пандемию.

IV. Универсальный ответ в различных социально-экономических условиях

Однако решение аналогичных задач - особенно когда применяются жёсткие средства - это подход, который таит в себе серьезные риски. Слепая имитация действий, предпринимаемых странами развитого Севера, может иметь ужасающие последствия для развивающихся или менее развитых стран. Необходимо учитывать и различные экономические ситуации, а также различные риски, с которыми сталкиваются страны.

Богатые страны с достаточно развитой инфраструктурой могут пережить бурю пандемии при помощи так называемых «локдаунов», то есть ограничения передвижения людей или их вынужденного нахождения в текущем месте пребывания. Весьма сомнительно, что бедные страны могут успешно следовать этому подходу. Это может повлечь за собой т.н. коллатеральный ущерб (*collateral damage*) - включая гибель людей, - который в конечном итоге затмит спасенные жизни. Трудно представить, как 1,3 миллиарду человек, как в Индии,²⁵ может быть запрещено покидать свои места проживания, хотя ни государство, ни общество не смогут гарантировать даже их основные потребности. В некоторых государствах Африки и Латинской Америки полиция жёстко следит за исполнением строгих правил пребывания по месту жительства, не учитывая того, смогут ли люди вообще выжить в установленных условиях. Голод может оказаться более непосредственной угрозой и риском в этих странах, чем

²⁵ См. India Situation Report WHO, No. 9, 28.3.2020 <<https://www.who.int>>.

коронавируса; Всемирная продовольственная программа прогнозирует, что число людей, страдающих от голода, удвоится до 265 млн. к концу года.²⁶

Использование всех имеющихся ресурсов для борьбы с пандемией приводит к возможным издержкам и нехватке средств для достижения других - и, возможно, более неотложных - целей. Например, в Африке финансовые и медицинские средства, вложенные в борьбу с пандемией коронавируса, брались из средств, предназначенных на борьбу с корью, полиомиелитом, туберкулезом, малярией и другими заболеваниями, смертность от которых на этом континенте выше, чем от коронавируса (так, ежегодно в Африке от малярии умирает около 400 000 человек). Данные показывают, что это может привести к тому, что в этом году от малярии умрут 700 000 человек.²⁷ Как следствие, ВОЗ выступила с предупреждением о необходимости не отвлекать на борьбу с коронавирусом все средства от других программ.²⁸

Разрыв между интересами богатых и бедных стран можно также констатировать и с другой точки зрения. Богатые страны, где проводятся исследования по вакцине и лекарствам против коронавируса, нуждаются в надлежащей защите интеллектуальной собственности, в то время как бедные страны требуют доступа к доступным лекарствам. В этом смысле, недавняя резолюция Всемирной ассамблеи здравоохранения от 18.5.2020 ссылается на Дохинскую декларацию 2001 года, которая допускает ограничение защиты интеллектуальной собственности в случае возникновения чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.²⁹ Как упоминалось выше, США раскритиковали эту ссылку.

Есть веские причины, по которым все страны должны быть заинтересованы в эффективной борьбе с этой пандемией повсеместно. Но более богатые страны могут сосредоточиться исключительно на борьбе с коронавирусом, в то время как более бедные страны должны одновременно бороться и с другими угрожающими жизни людей опасностями. При проведении политики, которая будет ориентирована преимущественно или

²⁶ <<https://insight.wfp.org>>.

²⁷ <<http://whotogo-whoafrocmaster.newsweaver.com>>.

²⁸ Генеральный секретарь ВОЗ заявил: «Страны должны найти баланс между мерами по борьбе со смертностью, вызванной COVID-19, и другими заболеваниями, вызванными перегруженными системами здравоохранения». <<https://apps.who.int>>.

²⁹ Дохинская декларация Всемирной торговой организации, Конференция министров 14.11.2001, WT7Min (01)/Dec/W/2; пункт 4 гласит: «Мы согласны с тем, что Соглашение TRIPS не препятствует и не должно препятствовать государствам-членам принимать меры по охране здоровья населения». Декларация включает право каждого государства-члена осуществлять принудительное лицензирование.

исключительно на коронавирус, бедные государства понесут большой ущерб.

V. Конкуренция между различными системами

Чем быстрее государство сможет эффективно противодействовать коронавирусу и вернуться к нормальной жизни, тем меньше будет потеряно жизней, тем меньше будет экономический ущерб и тем выше будет его репутация в международной системе. Прописной истиной является то, что материальная эффективность и успех всегда оказывается преимуществом, когда дело доходит до конкуренции. Что, возможно, ещё более важно, так это то, что этот успех также окупается в категориях репутации. Все государства внимательно следят за нынешней борьбой с этим вирусом, и политико-экономическая система, имеющая наилучший результат, тем самым увеличит свою «мягкую» власть и влияние. Легитимность системы проистекает из таких ценностей, как демократия, верховенство права и защита основных прав, но она также коренится в том, насколько эффективно государство выполняет свою обязанность по защите жизни своих граждан и оказывает помощь другим государствам. Когда политическая система не гарантирует свободу от страха и свободу от нужды, слабым утешением будет, если она демонстрирует, что ей удаётся успешно защищать свободу слова. Китайские лидеры очень умело проиллюстрировали этот тезис. Китай – как, впрочем, и Россия – начали посылать гуманитарное оборудование в страны, подвергшиеся разрушительному действию пандемии, и среди них такие европейские страны, как Италия или Венгрия, подчеркивая тем самым контраст с западными странами, критикуемыми за отсутствие солидарности.³⁰ Если взглянуть на некоторые страны в Африке или на Индию, то представляется, что эти страны скорее последовали примеру Китая, а не ответу на кризис, осуществлённому на начальном этапе США и Великобританией. Когда США приостановили свои взносы в ВОЗ, Китай вмешался и обещал дальнейшее финансирование, чтобы компенсировать убытки, вызванные отказом США от производства платежей.³¹ В настоящее время, невозможно пока предвидеть, наблюдаем ли мы исторически поворотный период перемен, побуждающий, по крайней мере, некоторые государства отступить от западной модели и перейти к китайскому способу управления.

³⁰ <<https://www.atlanticcouncil.org>>.

³¹ <<https://www.washingtonpost.com>>.

Государства чувствуют, что на карту поставлено больше, чем исцеление от болезни. Крупный кризис - особенно учитывая масштабы этой пандемии - это всегда риск для установленного порядка и возможность изменить правила игры. Поэтому Соединенные Штаты и Китай, в частности, адаптировали свои формы и структуры коммуникаций к новой ситуации. Конкуренция между системами привела к взаимному возложению ответственности за соответствующие меры реагирования на пандемию. США критически высказывались против Китая за запоздалую информацию о болезни, а президент США даже рассматривает возможность требовать от Китая компенсации.³² Более того, ходили слухи, что вирусная инфекция возникла не на рынке в Ухане, а в специализированной китайской лаборатории. Попытка принять общую резолюцию по коронавирусу «Группой Семи» потерпела неудачу, потому что США были одержимы желанием обозначить болезнь как «Уханьский вирус», что не нашло поддержки со стороны других членов, которые вместо конфронтации предпочли сотрудничество с Китаем.³³ Китайцы обвиняют американцев в клевете, жестко критикуя медленную и неадекватную реакцию Соединенных Штатов на пандемию. Такая конкуренция, основанная на недоверии, является препятствием для совместного реагирования на кризис. Обмен информацией ограничен, и Китай прямо отвергает любое международное расследование на своей территории.³⁴ Честное сотрудничество, налаженное в борьбе с тяжелым острым респираторным синдромом (SARS), кажется недостижимым. Общие интересы отступают на второй план на фоне борьбы за национальное превосходство.

VI. Негативные последствия с точки зрения правового государства и прав человека

Жёсткие меры, принимаемые государствами, имеют серьезные последствия для ситуации с правами человека. Свобода собраний, свобода вероисповедания, свобода передвижения, свобода ведения бизнеса и право занятия профессиональной деятельностью – если назвать лишь несколько примеров - были либо ограничены, либо временно приостановлены. Страх перед последствиями неповиновения - т.е. риск заразиться болезнью -

³² <<https://www.washingtonpost.com>>.

³³ <<https://www.businessinsider.com>>.

³⁴ <<https://www.bbc.com>>.

заставляет людей уважать ограничения своих свобод. Страх не создает идеального климата для прав человека и демократии. Даже основанные на принципах правового государства и верховенства права страны с укоренившимися демократическими структурами и культурой принимают меры, которые едва ли соответствуют конституционным требованиям. Исполнительная власть значительно расширила свои полномочия и при случае отодвигала на второй план парламент, роль которого в наблюдении за правительством была ослаблена во время всплеска пандемии.

Некоторые страны объявили режим чрезвычайного положения, серьезно ограничивая права человека, а ряд государств уведомили соответствующие международные организации об отступлении от обязательств по международным договорам по правам человека,³⁵ защищая себя в определенной степени от судебного контроля. Практика показывает, что суды по правам человека неохотно осуществляют судебный контроль введения государствами чрезвычайного положения³⁶ и предоставляют государствам определенную свободу действий при оценке того, оправдывает ли сложившаяся ситуация введение режима чрезвычайного положения.

Если государства не объявляют об отступлении от договоров по правам человека, жестко ограничивая при этом права, гарантированные этими конвенциями, то положения об ограничениях, применение которых допускается только в пределах, устанавливаемых в соответствии с принципом соразмерности, могут оказаться чрезмерными. Государства должны обеспечивать баланс между основными правами и общим интересом.³⁷ Поиск и достижение баланса между противоречащими друг

³⁵ Более десяти государств-членов уведомили Генерального секретаря Совета Европы о дерогации, пять из них также уведомили Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в отношении Международного пакта о гражданских и политических правах, более десяти государств-членов Американской конвенции по правам человека проинформировали Генерального секретаря об отступлении от обязательств, см. *S. Molloy, Covid-19 and Derogations Before the European Court of Human Rights*, <<https://verfassungsblog.de>>; *K. Istefi/I. Humburg, To Notify or Not to Notify: Derogations from Human Rights Treaties*, <<http://opiniojuris.org>>; *M. Morales Antoniazzi/S. Steinger, How to Protect Human Rights in Times of Corona? Lessons from the Inter-American Human Rights System*, EJIL:Talk!, <<https://www.ejiltalk.org>>.

³⁶ Европейский суд по правам человека всегда проявлял сдержанность при подобной проверке: «It falls in the first place to each Contracting State, with its responsibility for ‘the life of [its] nation’, to determine whether that life is threatened by a ‘public emergency’ and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency [...] In this matter Article 15 § 1 [...] leaves those authorities a wide margin of appreciation.» (Ireland v. the United Kingdom, § 207); see *S. Molloy* (сноска 35).

³⁷ В этом смысле *A. Greene, States Should Declare a State of Emergency Using Article 15 ECHR to Confront the Coronavirus Pandemic*, <<https://strasbourgobservers.com>>.

другу интересами подлежит судебному контролю. Поскольку общая практика государств, т.е. не только практика какого-либо одного государства, предусматривает жёсткое ограничение прав, международные суды могут, в конечном итоге, воздержаться от признания ограничения прав человека несовместимым с соответствующей международной конвенцией. Международному суду будет трудно взять на себя ответственность за вынесение решения против государства, если жизнь десятков тысяч людей, если не более, окажется под угрозой.³⁸ Но если бы положения об ограничении безусловно и полностью покрывали такие радикальные ограничения прав человека, то эти положения оказались бы лишёнными любого необходимо неотъемлемого самоограничения.

Поскольку коронавирус может продолжать угрожать жизни в течение определённого периода времени, у некоторых государств может возникнуть соблазн продлить эти ограничения на некоторое время - возможно, до тех пор, пока не будет найдена эффективная вакцина. Но это может занять время. Если обстоятельства требуют ограничения прав человека на длительный период, то исключение может превратиться в правило. Но если это заболевание инфицирует системы защиты прав человека, последствия могут длиться дольше, чем сама пандемия коронавируса.

Заключение

Кризис часто освещает слабые места и недостатки в сложившейся системе. Примечательно, что не обязательно сам вызов как таковой, а скорее ответ на него, раскрывает потенциал действующих акторов, а также пределы или даже отсутствие такого потенциала. Кризис не производит изменений, но он может облегчить и ускорить процессы, которые начались до него и без него. Так обстоит дело с пандемией коронавируса. Она активизирует тенденции и события, уже протекавшие в международных отношениях и международном праве. Каким бы ни был результат, никто не

³⁸ Межамериканский суд по правам человека 14.4.2020 сделал заявление, в котором напомнил, что ограничения должны быть «временно ограниченными, законными, адекватными четко определенным целям, основанным на научных критериях, разумными, абсолютно необходимыми и соразмерными и соответствовать другим требованиям межамериканского права в области прав человека», <<http://www.corteidh.or.cr>>; это наставление ждёт своей реальной проверки в деле, находящемся на рассмотрении Суда.

будет называть эту пандемию «благородным цивилизатором» („a gentle civilizer“).