

Ассоциированные отношения государств и новая региональная клиентела

Алиса Багаева

События на Украине, вольным или невольным импульсом которых стал отказ бывшего президента В.Ф.Януковича подписать Соглашение об ассоциации с Европейским союзом, требуют введения проблемы ассоциированных отношений в более широкий исторический и политико-управленческий контекст.

Многообразие форм взаимоотношений государств как акторов мировой политики является результатом длительного процесса встраивания их связей в определённые рамки, которые каждому из субъектов, сотрудничающих в таких рамках, давали бы необходимое: свободу поведения на рынках, пространство для перемещения рабочей силы, защиту территории и т.д. Совершенно очевидно, что отсчёт времени поиска приемлемых для сторон форматов подобных отношений следует вести практически с момента появления ранних государств и первых юридически закреплённых актов об их совместном существовании на определённом пространстве, которое является зоной общего интереса.

Образование мощных государств Средиземноморья внесло в такой поиск элемент не только упорядоченности, ибо уже понятно было, что импульс силы власти может ис-

ходить только из центра, но это дало и возможность перенести формы и принципы отношений между людьми на отношения между территориями.

БАГАЕВА Алиса Валерьевна – кандидат социологических наук (кафедра международных отношений социологического факультета МГУ им. М.В.Ломоносова). *E-mail:* багаева@socio.msu.ru

Ключевые слова: власть, общество, ассоциированные отношения, региональная интеграция, клиентела.

Так, понятие «клиентела» (лат. *clientela*), означающее форму социальной зависимости в Древнем Риме, построенной на взаимных правовых, социальных и экономических обязательствах между плебеями и патрициями, становится юридической категорией в отношениях между Римской республикой и зависимыми и союзными государствами. С этим приходит понимание того, что клиентские обязательства передаются по наследству: не только клиенты поддерживают своего патрона на выборах и служат на войне под его началом, но и патрон обязан их защищать, выкупать членов их семей, попавших в зависимость, поддерживать минимальные жизненные потребности.

Если на пространстве Апеннин Итальянская федерация могла существовать как система разноранговых союзников и подданных во главе с Римским полисом, то при расширении римских владений за пределы полуострова римляне столкнулись с серьёзными проблемами.

Например, превращение Сицилии в римскую провинцию наглядно продемонстрировало преимущества именно провинциальной системы управления:

- налоги и дешёвый хлеб поступали в государственную казну;
- контроль над территорией и населением стал постоянным и более надёжным;
- материальную пользу стал получать больший круг нобилей; проконсулы и пропреторы в качестве наместников обогащались, обирая провинциалов;
- в перспективе появилась возможность «привязать» новые земли к

Риму политически, экономически, культурно;

- поглощение соседей и непосредственное их включение в состав своего государства – это признак более развитой агрессии [1].

Rex Romani, провозглашённый Августом, предполагал вовлечение представителей провинциальной аристократии в более широкое участие в управлении государством. Сенат постепенно стал пополняться выходцами из провинций.росло экономическое значение и финансовое благополучие торговой верхушки окраин. Но в то же время peregrini (от лат. *peregrinus* – иностранец, чужеземец), т.е. лично свободные, но не имеющие римского гражданства лица, в основном обитатели покорённых Римом областей, не имели гражданских прав. И лишь после принятия в 212 г. эдикта Каракаллы о даровании гражданских прав всему свободному населению империи римляне и потомки покорённых ими народов стали юридически равными. Однако здесь следует видеть ещё один процесс – романизацию провинций.

Таким образом, переход к провинциальной системе управления, уничтожив замкнутые этнические анклавы государств-клиентов, привёл к ассимиляции покорённых народов. Римский опыт инкорпорации завоёванных земель в единый государственный механизм можно считать первой попыткой создания региональной интеграционной модели управления.

Э тот античный опыт не был забыт и его отголоски можно было обнаружить и в имперской политике

средневековых государств, и в строительстве империй Нового времени. Подобные территориально-управленческие отношения наблюдались и в истории Российской империи. Например, Польша и Финляндия, а также государственные образования в Бухаре и Самарканде входили в её состав, но при этом проводили достаточно самостоятельную внутреннюю политику [2]. Они даже имели право входить в контакт с государствами, граничащими с ними, но с другими странами связь осуществлялась только через Санкт-Петербург.

Были аналогии с клиентельной моделью управления и в колониальном строительстве. Но в отличие от Древнего Рима такие действия нельзя было оценивать как эффективные, ибо они не имели в результате ассимиляции населения завоёванных территорий с населением метрополии, более того, такая программа ассимиляции даже не предусматривалась или ограничивалась рамками правящего класса. Поэтому можно говорить о том, что до процесса деколонизации проблема взаимодействия неравных по силе и мощи государств решалась внутренними соглашениями сначала метрополий и колоний, а затем бывших метрополий и бывших колоний.

В контексте таких взаимодействий ассоциированные отношения явились промежуточной формой полностью независимого суверенного государства.

В частности, Гранада с 1967 г. была ассоциированным с Великобританией государством, а в феврале 1974 г. обрела независимость и вошла в Содружество (до 1947 г. Британское Содружество наций).

Антигуа и Барбуда также с 1967 г. было ассоциированным с Великобританией государством, а в 1981 г. оно получило независимость и сегодня входит в Содружество.

Этим был обозначен вектор изменения понятия и правового наполнения суверенитета в сторону добровольной передачи государствами части своих полномочий другим государствам или вообще надгосударственным структурам.

Когда в таком объединении сохраняется не только автономия меньшего государства во внутренних делах, но его собственная династия правителей, то оно имеет черты протектората.

В качестве примера – это отношения Индии и Сиккима. В 1947 г. при предоставлении Индии независимости в Сиккиме был проведён референдум, на котором предложение о вхождении территории в состав Индии было отвергнуто.

Тогда премьер-министр Индии Джавахарлал Неру подписал соглашение о протекторате Индии над Сиккимом. Кроме того, до 1955 г. Сикким являлся абсолютной монархией, но затем был учреждён Государственный совет для формирования конституционного правительства. В 1975 г. премьер-министр Кази Лхендуп Дорджи Кхангсарпа, находившийся в оппозиции королю (чогьялу), обратился к парламенту Индии с просьбой о преобразовании Сиккима в штат Индии. Индийские войска оккупировали Сикким, заняли столицу Гангток и разоружили дворцовую охрану. Позже был проведён референдум, на котором 97,5% проголосовавших при почти 60%-ной явке избирателей высказались за присоединение к Индии [3]. В 1975 г. Сикким официально вошёл в состав Индии.

С появлением Организации Объединённых Наций стало возможным рассматривать эту универсальную организацию как «зонтик» для выстраивания нового типа отно-

шений – ассоциированных. Несмотря на то что внешне инициатива исходила «снизу», она не менее устраивала государство, готовое выступить в роли патрона.

В 1965 г. Конгресс Микронезии, бывших японских владений, ставших подопечной территорией ООН под управлением США, вместе с некоторыми другими подопечными территориями ООН, в частности Маршалловыми островами и Палау, направил в конгресс США ходатайство о выработке возможных форм межгосударственных взаимоотношений.

В 1969 г. появились рекомендации суверенному народу Микронезии образовать собственное государство и при желании вступить в свободные ассоциированные отношения с другим государством – Соединёнными Штатами Америки.

В этой связи представляется целесообразным напомнить о том, что не всегда Основной закон государства может дать ответ на то, как следует себя вести в подобных случаях. Например, в Конституции США нет упоминания об ассоциированных отношениях, поскольку на момент её принятия (сентябрь 1787 г.) они не были ни фактом межгосударственных взаимодействий (за исключением Испании, Франции и Андорры), ни предметом размышлений специалистов в области международного права.

Поскольку на переговорах представители островных территорий сразу отвергли предложение США о преобразовании их в зависимые территории, то был выбран вариант свободной ассоциации. Только в 1978 г. в результате переговоров четыре территории (Яп, Трук, Понапе и Коррае) приняли решение образовать единое государство – Федеративные Штаты Микронезии (ФШМ).

Маршалловы острова обрели суверенитет и преобразовались в Республику Маршалловы острова; Палау – в Республику Палау.

Пакты об их свободной ассоциации вступили в силу в 1986 г.

Что даёт этим государствам свободная ассоциация с США?

Во-первых, они являются суверенными государствами, входящими в ООН.

Во-вторых, обладают полной свободой проведения внутренней политики, но ограниченной свободой в установлении внешней политики, что, правда, объясняется ещё и отсутствием технических и материальных возможностей вести самостоятельно полноценную внешнюю политику.

Таким образом, изначально эта форма государственного объединения, которую иногда рассматривают как одну из форм конфедерации, была нацелена на спасение и сохранение государственности и самобытности малочисленных народов.

Сейчас ассоциированное государство представляет собой форму конфедерации неравнозначных государств, объединившихся на двусторонней основе. При таком объединении свободно присоединившееся государство формально сохраняет свой суверенитет и независимость, но доверяет существенную долю своих властных полномочий большему государству – государству-патрону. Речь, как правило, идёт о внешней политике, связи, транспорте, вооружённых силах.

Старейшими ассоциированными отношениями можно считать отношения Андорры с Францией и Испанией, длящиеся с 1278 г., когда было достигнуто соглашение между графом де Фуа и испанским епископом Урхельским об установлении двойного суверенитета Андорры.

Франция и Монако установили такое взаимодействие в 1814 г., а Швейцария и Лихтенштейн – в 1923 г.

В 1929 г. были подписаны Латеранские соглашения между итальянским государством и Святым престолом, которые стали основой

правового урегулирования взаимных претензий сторон и разрешения «Римского вопроса», существовавшего с 1870 г.

Можно указать и такие свободные ассоциации, существующие сегодня в мире, как:

- Нидерландов с Арубой (1986 г.), Кюрасао и Синт-Мартеном (2010 г.);

- Новой Зеландии с островами Кука (1965 г.) и Ниуэ (1974 г.);

- Соединённых Штатов Америки с Пуэрто-Рико (1952 г.), Северными Марианскими островами (1986 г.), ФШМ (1986 г.), Маршалловыми островами (1986 г.), Палау (1994 г.);
- Франции с Новой Каледонией (1998 г.).

При этом Ватикан, Монако, Андорра, Лихтенштейн, ФШМ, Маршалловы острова, Палау являются независимыми субъектами международного права.

Также надо понимать, что свобода выбора не исключена из процесса принятия решений об ассоциации, поэтому, согласно итогам референдумов 2006 г. и 2007 г., Токелау так и не стало ассоциированным с Новой Зеландией государством.

Разновидности отношений ассоциации расширяются. И относительно недавно они были пополнены Косово, которое не имеет какого-либо одного сильного государства-партнёра. Его функции для Косово выполняют Евросоюз и НАТО. ЕС выделяет Косово финансовую помощь, позволяет использовать евро в качестве платёжного средства, а Североатлантический альянс обеспечивает оборону. Правда, и здесь есть несоответствие. Косово – это уникальный случай ассоциации: военную базу в Крае содержат США, а платит за неё Европейский союз. При этом Косово не является членом ООН, относится к числу беднейших стран мира, существует благодаря международной помощи, а также является территорией, по которой пролегает наркотрафик.

С точки зрения теории международных отношений государством ассоциации для Косово должна была бы стать Албания. Однако, будучи одним из беднейших государств Европы, она не может себе этого позволить экономически, и кроме того, сохраняется след конфликта, связанного с трагическим распадом Югославии, в которой Косово было автономным краем в составе Сербии.

Ассоциированные отношения могут строиться не только между государствами, но и между отдельным государством и союзом государств. Эта возможность предусмотрена Европейским союзом, причём даже и для государств, расположенных вне Европы. Предусмотрена она и Уставом Содружества Независимых Государств 1993 г.

Цели сотрудничества касаются развития политических, торговых, социальных, культурных связей и вопросов безопасности. Если в СНГ такой механизм предусмотрен, но не запущен, то ЕС использует его весьма активно. Правовая база для этого заложена в Римском договоре (ст. 217.), подписанном в 1957 г. ФРГ, Францией, Италией, Бельгией, Нидерландами и Люксембургом о ликвидации всех преград на пути свободного передвижения людей, товаров, услуг и капитала.

Тогда, в 1957 г., предоставление Соглашения об ассоциации было включено в Римский договор в качестве средства обеспечения будущего сотрудничества ЕЭС с Великобританией.

В 60-е годы первыми государствами, заключившими Соглашения об ассоциации с Европейским сообществом, стали Греция и Турция.

Тогда же Соглашения об ассоциации были заключены ЕЭС с такими странами Средиземноморья, как Кипр и Мальта.

Содержание и текст соглашений были чрезвычайно близки, что давало основания называть Соглашение об ассоциации своего рода типовым соглашением. Вместе с тем каждое соглашение уникально, потому что закрепляет конкретные вопросы ассоциации с учётом специфики двусторонних отношений конкретной страны с ЕС, имеющихся приоритетов и сфер взаимных интересов. Для ЕС важно, и в Соглашениях об ассоциации это закреплено, чтобы ассоциированное государство принимало на себя обязательство проведения политических, экономических, торговых или судебных реформ. В обмен на это оно может получить беспоплатный доступ к некоторым или ко всем рынкам ЕС, в том числе рынку сельскохозяйственных продуктов и т.д., финансовую или техническую помощь. Соглашение об ассоциации может включать в себя соглашение о свободной торговле между ЕС и третьей страной.

Европейский союз к настоящему времени имеет соглашения с Албанией, Алжиром, Андоррой, Боснией и Герцеговиной, Грузией, Египтом, Израилем, Иорданией, Исландией, Канадой, Ливаном, Лихтенштейном, Республикой Македония, Марокко, Молдавией, Мексикой, Норвегией, Палестинской автономией, Сан-Марино, Сербией, Тунисом, Турцией, Украиной, Фарерскими островами, Черногорией, Чили, Швейцарией, Южной Кореей и ЮАР.

С учётом того что на стадии переговоров находятся соглашения не только с отдельными государствами (Эквадор, Перу, Саудовская Аравия, Сирия), но и с региональными организациями, такими как ССАГПЗ*,

Меркосур, Центральноамериканский общий рынок, то это надо расценивать как переход к новому этапу международного взаимодействия, когда его субъектами выступают не суверенные государства, а региональные интеграционные структуры.

Это ещё больше заостряет проблему управления и роли управленческого класса. Если Евросоюз при заключении такого соглашения на всех уровнях управления сохраняет свои демократические традиции и институты, что отражено даже в необходимости ратифицировать Соглашение об ассоциации всеми государствами – членами ЕС, то в стране, ассоциированной с ЕС, для её соответствия новым требованиям должны трансформироваться эти институты.

Такой период можно считать временем функционирования гибридных режимов. Однако до настоящего времени нет единого понимания специфики поведения общества и власти в процессе перехода. Можно отметить концепцию «делегативной демократии», предложенную аргентинским политологом Гильермо О’Доннеллом [4]. Не перечисляя все её характеристики, следует подчеркнуть, что ей присущи такие черты, как низкий уровень институционализации власти, радикальный характер политики, проводимой общенациональным лидером, и отсутствие механизмов согласования интересов. То есть именно то, что часто является крайне необходимым государствам с переходной экономикой для того, чтобы соответствовать

* ССАГПЗ – Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива.

требованиям, содержащимся в Соглашениях об ассоциации с ЕС. И в то же время «делегативная демократия» как промежуточный тип политического режима может давать ход развитию институтов представительной демократии, хотя и нельзя списывать со счетов возможность отката к авторитаризму.

И тот, и другой варианты во многом зависят от поведения той части управляющего класса, которая позиционирует себя как политическая клиентела Евросоюза, т.е. выступает как специфическая форма сети вертикального типа, в рамках которой позиции привилегированных акторов-патронов занимают официальные властные институты ЕС и их руководители, а не национальные политические институты и их руководители.

С учётом того что новый тип управления формируется на основании потребностей внешнего и более сильного актора, можно выделить несколько типов клиентских отношений [5].

Первым из них является тип, основанный на интеграции национальной элиты по принципу политико-идеологической преданности лидеру или лидерам институтов интеграции при отсутствии собственного однозначного лидера и общественного согласия.

Второй тип клиентских отношений основывается на соединении элитных групп различной политико-идеологической ориентации и социального происхождения, ради национального согласия консолидирующихся вокруг патрона, способного быть арбитром во внутригосударственном споре.

Третий тип клиентских отношений, возникающих между ассоции-

рованным государством и государством-патроном, допускает сохранение в системе управления государством прежнего лидера, но при его политико-идеологическом согласии с курсом патрона и допуске существования неприкрытой клиентелы, всячески подчеркивающей необходимость следовать опыту патрона.

Наличие клиентелы нельзя оценивать однозначно негативно.

В какой-то части политических решений её поведение способствует обеспечению условий самосохранения нации, предотвращению возможности интенсификации потребления ресурсов. Однако притом что взаимодействие с патроном построено на основе субординации, а порой подчинении нижестоящего производу вышестоящего, главным ориентиром деятельности клиентелы в случае ускоренной региональной интеграции при отсутствии бесспорного национального лидера становится принятие зарубежных образцов лидерства.

К негативным последствиям поведения представителей клиентелы следует причислить также не свободу, а ограниченность потоков информации, вплоть до прямого диктата её содержания и направленности. Нельзя не отметить также того, что основным принципом распределения ресурсов от патрона к клиенту являются результаты демонстрации преданности и заслуг последнего перед лидером, а главной личностной чертой членов клиентелы – угодничество. В итоге вместо укрепления системы интеграционных отношений рождается новая системная тенденция – рост энтропии [6].

Все эти положительные и негативные результаты для создания модели эффективного государства умножаются при участии в ассоциированных отношениях региональных интеграционных объединений.

Предотвратить негативные сценарии может расширение форм ассоциированных отношений, которые помимо взаимосвязей крупных и маленьких государств должны включать ассоциированные отношения

по конкретным вопросам: финансам, торговле, борьбе с преступностью и пр.

Обязательно должна соблюдаться свобода ассоциации с несколькими государствами, но при условии ненанесения вреда партнёрам по другим вопросам сотрудничества и направлениям деятельности. Этим, кстати, резко сужается поле для возможных злоупотреблений, в том числе представителями клиентелы.

Примечания

1. Беликов А.П. Альтернативы оформления власти Рима: клиентела или провинция? // Античное общество – IV: Власть и общество в античности. Материалы международной конференции антиковедов. Исторический факультет СПбГУ 5–7 марта 2001 г. СПб.: СПбГУ, 2001.
2. Остен-Сакен В. Государственно-правовое положение Великого княжества Финляндского в Российском государстве. СПб.: Государственная типография, 1910.
3. Sushobhan Sen. The Story of Sikkim // <http://opinions24x7.blogspot.ru/2009/07/story-of-sikkim.html>
4. О'Доннелл Г. Делегативная демократия // <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem01.htm>
5. Бирюков С.В. Клиентела как модель политического порядка и политических изменений. М.: МГУ, ТЕИС, 2009; Он же. Клиентела и патримониализм как основания политического порядка. Современное состояние и перспективы. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2013.
6. Гильбо Е.В. Управление и новые социальные формы. Клиентела как основа социальной структуры российского общества XXI века // Альманах «Восток». 2004. Вып. № 4(16).