



ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

ВНЕШНЯЯ  
ПОЛИТИКА  
И БЕЗОПАСНОСТЬ

# «14 ПУНКТОВ» ВИЛЬСОНА СТО ЛЕТ СПУСТЯ: КАК ПЕРЕИЗОБРЕСТИ МИРОВОЙ ПОРЯДОК

МОСКВА  
ЯНВАРЬ 2018

Руководство проектом: П. А. **ДЕМИДОВ**, А. П. **ЦВЕТОВ**  
Координация проекта: О. И. **ШАКИРОВ**

## **АВТОРЫ**

А. В. **КОРТУНОВ**, генеральный директор Российского совета по международным делам, член РСМД, канд. ист. наук

О. В. **ТРОИЦКАЯ**, главный специалист, Центр социологических исследований, канд. пол. наук

О. И. **ШАКИРОВ**, эксперт направления «Внешняя политика и безопасность» Центра стратегических разработок

А. П. **ПОРТАНСКИЙ**, профессор НИУ ВШЭ, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН им. Е. М. Примакова, канд. экон. наук

П. А. **ГУДЕВ**, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН им. Е. М. Примакова, канд. ист. наук

А. Г. **АРБАТОВ**, руководитель центра Центра международной безопасности ИМЭМО РАН им. Е. М. Примакова, действительный член (академик) РАН, д-р ист. наук

С. В. **УТКИН**, руководитель направления «Внешняя политика и безопасность» Центра стратегических разработок, заведующий сектором стратегических оценок Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН им. Е. М. Примакова, канд. полит. наук

И. Н. **ТИМОФЕЕВ**, программный директор РСМД, программный директор Фонда клуба «Валдай», член РСМД, канд. полит. наук

О. В. **ДЕМИДОВ**, консультант по стратегии кибербезопасности ПИР-Центра

## СОДЕРЖАНИЕ

- 4..... Введение
- 6..... *Андрей Кортунов*, Семь споров о 14 пунктах
- 24..... *Ольга Троицкая*, Право наций на самоопределение
- 31..... *Олег Шакиров*, Открытая дипломатия
- 37..... *Алексей Портанский*, Свобода торговли — цель на все времена
- 43..... *Лавел Гудев*, Свобода судоходства: прошлое, настоящее  
и будущее (1918–2018)
- 50..... *Алексей Арбатов*, Разоружение — утопия или императив  
поствильсоновской эпохи?
- 59..... *Сергей Уткин*, Объединение наций
- 65..... *Иван Тимофеев*, Железная рука в бархатной перчатке: принципы,  
определившие американский век
- 70..... *Олег Демидов*, 14 пунктов Вудро Вильсона в информационную эпоху

# ВВЕДЕНИЕ

8 января 1918 г. президент США Вудро Вильсон представил Конгрессу свои знаменитые «14 пунктов» — проект мирного договора, который должен был положить конец Первой мировой войне и предотвратить будущие конфликты. В этом документе оказались сформулированы базовые принципы, по которым с тех пор пытается жить человечество. Но даже признание большинства из них, к сожалению, не спасло мир от войн и конфликтов, глобального неравенства и новых дисбалансов развития.

Любопытны причины того, почему не сработали пункты Вильсона. Во-первых, США так и не вошли в Лигу Наций из-за внутривнутриполитических разногласий между президентом и Конгрессом — конфликт между исполнительной и законодательной властью в США мы видим и сегодня. Германия и СССР не были включены в Лигу Наций изначально, что сделало глобальную по замыслу организацию недостаточно глобальной. Невключенность мощных игроков в переговоры в конечном счете привела к новому большому конфликту. Это урок всему человечеству, который сегодня актуален, как никогда.

Исторический момент начала 1918 г. во многом схож с началом 2018 г. Традиционные игроки слабеют, а некоторые совсем уходят в прошлое, а новые не хотят играть по старым правилам. Рост конфликтности препятствует сотрудничеству в решении общих задач и достижению целей глобального развития. Россию пытаются отодвинуть от институтов глобального управления и видят в ней постоянную угрозу. Геополитические потрясения и угрозы заставляют задуматься о новых принципах мироустройства, которые сделают мировую политику хоть немного управляемой. В столетие «14 пунктов» мы предпринимаем попытку переосмыслить их через призму тех фундаментальных изменений, через которые проходит мир сегодня.

Технологические, политические, экономические и социальные изменения заставляют нас по-новому взглянуть на «14 пунктов». Очевидная нестыковка принципов самоопределения наций и сохранения территориальной целостности по-прежнему порождает новые конфликты, в том числе между Россией и Западом. Коммуникационная революция должна

была сделать дипломатию по-настоящему прозрачной и открытой, но самые важные международные решения по-прежнему принимаются за закрытыми дверями. ООН прекращает работать там, где есть хоть какое-либо несовпадение интересов великих держав. Мир не просто далек от полной свободы торговли — в некоторых частях света лидеры и вовсе строят свои платформы на протекционизме. Свобода судоходства регулярно оказывается под угрозой, когда в дело вступают споры о суверенитете над морским пространством. Призыв Вильсона сократить вооружения до минимального уровня звучит как издевка на фоне региональных гонок вооружений и распространения оружия массового уничтожения среди государственных и негосударственных акторов.

Практически все страны мира без исключения признают значение принципов, заложенных в «14 пунктах». Некоторые отрицают «либеральный» мировой порядок как концепцию, тесно увязывая его с американским стремлением к глобальному доминированию, но при этом признают универсальное значение ценностей этого порядка. Философским достижением этого — все еще нынешнего — мирового порядка стали открытость, рациональность и нормативность. Эти три основы негласного мирового договора должны были создать баланс между универсальностью человеческого существования и уникальностью каждого.

Однако сегодня этот договор приходится переосмыслять. Являются ли многочисленные негосударственные акторы такими же субъектами мирового порядка, как и государства? Как четвертая промышленная революция изменит подходы к свободной торговле и экономической интеграции? Можно ли распространить национальный суверенитет на киберпространство? В этом докладе мы попытались подступить к этим и другим вопросам, ответы на которые позволят приблизиться к видению мирового порядка XXI в., способного обеспечить гармоничное развитие мировой системы, учет региональной специфики и сохранение общего достояния человечества.

В основной части доклада Андрей Картунов рассуждает о том, какие из вильсоновских принципов оказались наиболее живучи, и как могут быть применены сегодня. Доклад продолжают отдельные эссе, посвященные судьбам каждого из общих принципов, выдвинутых Вильсоном. Авторы переосмыляют значение основ мирового порядка от самоопределения наций до проблем кибербезопасности и сокращения вооружений в новом и стремительно меняющемся мире.

---



АНДРЕЙ КОРТУНОВ

# СЕМЬ СПОРОВ

О 14 ПУНКТАХ

Выдающийся исследователь мировых систем XX в. Иммануил Валлерстайн в своем анализе вильсонизма обращает внимание на следующие его особенности: «Вильсонизм основывался на классических либеральных предпосылках. Он носил универсалистский характер, заявляя, что может применяться в равной мере повсюду. Он подразумевал, что каждый действует на основе рационально осознанных интересов и что, следовательно, каждый в конечном счете разумен. Поэтому мирная и реформистская практика рассматривалась в качестве реализуемой. Он уделял очень большое внимание законности и формальным процедурам». Так Валлерстайн выделяет три фундаментальных принципа вильсонизма — его универсализм (открытость), рационализм и правовой детерминизм (нормативность).

Можно согласиться с Валлерстайном в его оценке идей Вудро Вильсона как весьма традиционных и даже в некотором смысле «старомодных» для западной политической мысли. Для Валлерстайна основная заслуга и новшество вильсонизма в том, что традиционные основы либерализма применяются не только к индивидуумам внутри государств, но и к самим государствам. Тем самым он довел классическую либеральную конструкцию до ее логического завершения. После того, как были обнародованы «14 пунктов», продолжателям традиции вильсонизма оставалось лишь уточнять, конкретизировать и применять к конкретным ситуациям общие подходы Вильсона, чем эти продолжатели и занимались на протяжении большей части прошлого столетия.

С другой стороны, советская, а за ней и российская традиция анализа «14 пунктов» уделяет основное внимание не столько элементам предметности, сколько элементам новизны этого документа. Идеология Вильсона связывается с наступившей зарей эпохи *Rex Americana*, а «14 пунктов» рассматриваются как первая заявка Вашингтона на глобальное лидерство в XX в. Американский вызов был адресован как традиционной дипломатии великих европейских держав, так — пусть и в меньшей степени, — революционной внешнеполитической доктрине «Декрета о мире». Соответственно, подъем и упадок вильсонизма и либерального мирового порядка в целом отождествляется с подъемом и упадком американской

гегемонии. Это определяет и отношение к будущему либерального миропорядка: пост-американский мир по определению должен быть миром постлиберализма и поствильсонизма. Посмотрим, насколько оправдан каждый из этих подходов.

## ВИЛЬСОНИЗМ — ОБОСНОВАНИЕ PAX AMERICANA?

Нет никаких сомнений в том, что «14 пунктов» Вильсона отвечали стратегическим интересам США в конце первой мировой войны. Не случайно, что современные Вильсону лидеры Британии и Франции отнеслись к «14 пунктам», мягко говоря, без особого энтузиазма. Кстати, именно Вильсон считается автором знаменитого лозунга «America First!» и использовал его в ходе избирательной кампании 1916 г. — ровно через сто лет эти слова были не без успеха использованы Дональдом Трампом. Вильсон всегда оставался последовательным американским националистом, почувствовавшим подъем националистической волны в Европе. Поэтому в своих «14 пунктах» он пытался примирить близкий ему универсализм с нарастающим европейским партикуляризмом<sup>1</sup>. Универсализм «14 пунктов» предназначался для победителей в Великой войне, партикуляризм оставался уделом побежденных. Но универсализм Вильсона предполагал не только дополнительные права, но и дополнительные обязанности — прежде всего, в обеспечении всего того, что потом получило обобщающее определение «global commons», или общего достояния человечества.

История сохранила немало свидетельств того, как разочарован и раздражен был Вильсон, столкнувшись с близорукой и эгоистичной позицией европейских союзников. Однако центральная идея внешнеполитической программы Вильсона — создание Лиги Наций — была в конечном счете отвергнута именно в Вашингтоне, а не в столицах великих европейских держав. Соединенные Штаты предпочли активному строительству нового миропорядка почти два десятилетия политики изоляционизма. Уже одно это обстоятельство заставляет усомниться в бесспорности жесткой привязки либерального миропорядка XX в. к прикладным задачам внешней политики США.

Конечно, роль США в создании современной системы международных отношений и международных институтов во второй половине XX в. трудно переоценить, но принципы этой системы закладывались задолго до Вильсона и вхождения США в круг великих держав. Попытки примирить универсализм с партикуляризмом предпринимались еще в эпоху европейского Просвещения. Многие идеи, озвучен-

---

<sup>1</sup> В этом, кстати, принципиальное отличие «умеренного» универсализма Вильсона от радикального универсализма большевиков — последний не пытался примириться с национальным партикуляризмом, но объявлял последнему войну на уничтожение.



ные Вильсоном в «14 пунктах» (особенно, в части открытости), были вполне созвучны риторике британских стратегов викторианского и эдвардианского периодов. Да и в Германии начала XX в. принцип открытости международной системы имел немало сторонников.

*В самом общем плане можно сказать, что мировоззрение Вильсона было созвучным настроениям в любой восходящей великой державе, требующей большего доступа к ресурсам и возможностям уже поделенного другими мира<sup>2</sup>.*

И, напротив, либеральный мировой порядок воспринимался и по-прежнему воспринимается как угроза в тех странах, которые прошли пик своего внешнеполитического могущества и борются за сохранение ранее приобретенных позиций в международной системе. Эта общая закономерность нуждается в уточнениях применительно к конкретным ситуациям: одна и та же страна в один и тот же момент может выступать и за, и против отдельных измерений либерального миропорядка.

Таким образом, Pax Americana второй половины прошлого столетия можно рассматривать как частный случай избирательного использования либеральных принципов восходящей великой державой. Соединенные Штаты в максимальной степени воспользовались теми возможностями, которые сопутствовали американской гегемонии в либеральном пространстве мира после Второй мировой войны, но в случае необходимости при реализации своих внешнеполитических стратегий лидеры США легко пренебрегали и рациональностью, и нормативностью, и открытостью.

А сегодня, когда относительный удельный вес Соединенных Штатов в мире имеет тенденцию к снижению, тем более далеко не все в американской политике вписывается в рамки либерального миропорядка, каким его видел президент Вудро Вильсон сто лет назад. Вряд ли Вильсон пришел бы в восторг от протекционистских инициатив Дональда Трампа, от акцента на двусторонние торговые переговоры в ущерб многосторонним или от объявленного выхода США из ЮНЕСКО. Хрупкий баланс между универсализмом и партикуляризмом был решительно сдвинут в пользу последнего, при очевидной поддержке значительной части американского общества. Что еще раз подтверждает очевидный вывод:

*американская гегемония и либеральный миропорядок — явления исторически взаимосвязанные, но отнюдь не тождественные друг другу.*

---

<sup>2</sup> Любопытно, что «14 пунктов» были не только не запрещены, но и массовым тиражом изданы в Советской России: при всей несовместимости позиций, универсализм Вильсона не мог не импонировать универсалистам-большевикам

## ВИЛЬСОНИЗМ — ПРОДОЛЖЕНИЕ ЛИБЕРАЛЬНОЙ ИДЕОЛОГИИ?

Если традиционное советское представление о «14 пунктах» Вильсона как о декларации американского империализма нуждается в уточнениях, то точно так же нуждается в уточнениях и распространенное западное представление о том, что вильсонизм и сопутствующий ему мировой порядок неотделимы от либеральной идеологии. Отношения либерального миропорядка и либерализма как политической идеологии не вполне однозначны. Исторически фундамент этого миропорядка действительно создавался преимущественно либеральными демократиями Запада. Кроме этих демократий после Первой мировой войны «14 пунктов» попросту некому было обсуждать, за исключением разве что коммунистической России.

Но в дальнейшем творение явно переросло своих создателей: приобретя универсальный характер, либеральный миропорядок перестал быть исключительным достоянием Запада. В большей или меньшей степени его принципы восприняло и большинство нелиберальных режимов — от Чили времен Пиночета до Китая эпохи Дэн Сяопина. Подавляющее большинство «незападных» стран — Индия и Турция, Бразилия и Индонезия, Вьетнам и Нигерия — всеми силами стремятся встроиться в этот миропорядок, справедливо полагая, что в рамках этой системы они получают наиболее благоприятные условия для своего развития.

«Четвертая волна» демократизации, на которую возлагали такие большие надежды на рубеже XX и XXI вв., не утвердила господства либеральных ценностей ни в Восточной Азии, ни, тем более, на Ближнем Востоке. Россия и большинство других постсоветских государств так и не превратились в «зрелые» либеральные демократии западного образца; напротив, в своей политической эволюции они уходят от этого образца все дальше и дальше. Однако, насколько можно судить, частичное или полное отрицание либеральных ценностей не сопровождается категорическим отрицанием либерального мирового порядка.

Возможно, для самого Вудро Вильсона «14 пунктов» были действительно продуктом его глубоких убеждений в том, как должно быть устроено человеческое общество в целом, снизу доверху, и он не отделял внутренний либерализм американской политической системы от его международного воплощения. Но на деле либеральный мировой порядок оказался шире, привлекательнее, «глобальнее» либерализма как политической идеологии. По той простой причине, что он не столько идеологическая платформа, сколько технический инструмент организации мирового экономического, а в какой-то мере — и политического пространства.

*Как технический инструмент, либеральный миропорядок mutatis mutandis приемлем не только для либерального англо-*

*саксонского мира, но и для социально-демократического мира континентальной Европы, для авторитарных режимов Восточной Азии и даже для теократических арабских монархий Залива.*

Разумеется, новые участники системы всегда требуют масштабных внутрисистемных реформ — доступа к принятию ключевых решений, перестройки существующих институтов, изменения тех или иных приоритетов и пр. Как минимум, речь идет об изменении соотношения сил в тех международных структурах, которые в той или иной степени управляют современным миром (ООН, Всемирный банк, МВФ и др.) Это естественно: ведь новые участники системы почти не были вовлечены в процесс ее создания в середине прошлого века. Новые игроки претендуют и на создание параллельных, дублирующих структур управления миропорядком, особенно когда старые структуры не готовы меняться.

С другой стороны, почти для всех новых участников системы характерно требование старым участникам признать «плюрализм ценностей», то есть окончательно разорвать подразумеваемую связь между либерализмом как политической идеологией и либерализмом как основой миропорядка. Подразумевавшийся еще недавно приоритет содействия политической демократизации в глобальном масштабе в повестке дня новых игроков уступает место приоритету глобального устойчивого социально-экономического развития. Разумеется, новые игроки не чужды и собственного партикуляризма, отсюда — не только постоянные отсылки к своему цивилизационно-культурному своеобразию, но и привычный, хотя и подчас лицемерный акцент на суверенитет и невмешательство во внутренние дела друг друга.

В любом случае речь идет именно о реформах, а не о попытках полного разрушения старого и создания нового (альтернативного) постлиберального миропорядка. При удачном стечении обстоятельств бывшая пешка способна превратиться в ферзя, но общие правила игры меняются очень медленно даже в наш динамичный век. Характерный пример — постепенный перенос глобальной экономической повестки дня из формата G7/G8 в формат G20: состав участников расширился, а общие принципы работы группы остались в основном теми же. Следовательно, кризис либерализма совсем не обязательно означает сопутствующий ему кризис либерального миропорядка. В этом смысле вильсонизм, пусть и в существенно модифицированном виде, по-прежнему сохраняет свою актуальность и в постлиберальном мире.

## **ВИЛЬСОНИЗМ — МАНИФЕСТ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ДЕТЕРМИНИЗМА?**

В основе взглядов Вудро Вильсона на мировую политику лежал принцип рациональности, как он понимался тогда белым образованным истеблишментом в США исходя из американской истории, американских ценностей, имевшегося тогда

опыта внешней политики США и американских интересов. В международной системе, которая должна была сложиться после самоубийственных страстей и разрушительного безумия Великой войны, главная роль отводилась всем понятным, просчитываемым и предсказуемым факторам. В идеальном мире Вудро Вильсона внешняя политика определяется не мистическим откровением религиозного пророка, не очередным капризом всемогущего деспота и не мифологемами «национальной миссии», которые, собственно, и привели к невиданной в истории катастрофе 1914–1918 гг.

Рациональная внешняя политика, по Вильсону, являет собой общий знаменатель многочисленных и разнонаправленных групповых интересов — политических, экономических, социальных, региональных, каковые в своей совокупности и формируют национальные интересы страны. Хотя этот рационализм и был почерпнут Вильсона из политической практики Соединенных Штатов, но истоки его надо искать во все том же европейском Просвещении XVIII в. Кстати, именно эта особенность политической идеологии Вильсона больше, чем что-либо другое, отделяла его вариант миропорядка от большевистского — если американский президент искал в международных отношениях баланс групповых интересов, то русские революционеры стремились представить международные отношения после 1917 г. как одно из проявлений непримиримой борьбы двух социальных антагонистов — мировой буржуазии и мирового пролетариата.

Как хорошо известно, в начале XX в. рационализм очень часто воспринимался как иерархия экономических интересов — индивидуальных, групповых и национальных. Такой экономический детерминизм был свойственен и либеральной мысли, и противостоящей ей марксистской парадигме.

Наверное, президенту Вильсону можно поставить в вину наивное упование на то, что снятие торговых барьеров и ограничений не только позволит Соединенным Штатам выйти на новые, ранее закрытые для них рынки, но и приведет к «рационализации» мировой политики, отодвинув на второй план политические, национально-этнические, религиозные и иные противоречия. Последующие события наглядно продемонстрировали ошибочность такого взгляда. Ни Вторая мировая, ни холодная войны не имели в своей основе столкновения экономических интересов; в обоих случаях речь шла, в первую очередь, о непримиримом идеологическом конфликте. «Прагматичные» элиты оказались ниспровергнуты политическим популизмом или перешли к нему в услужение. Бурный экономический рост второй половины XX в. и сопутствующее ему снижение торговых ограничения не привели к всеобщему миру и безопасности. А начало XXI столетия вообще ознаменовалось мало кем предсказанным ростом значения неэкономических факторов в международных отношениях — от радикального национализма до религиозного фундаментализма.

И, тем не менее,

*за сто лет после «14 пунктов» экономический фундамент мировой политики так и не был разрушен. Сегодня неразрывная связь между развитием и безопасностью еще более очевидна, чем в 1918 г., а за неожиданными всплесками иррациональности или архаики во внешней политике отдельных государств очень часто маячат проблемы незавершенной социально-экономической модернизации.*

Мы по-другому воспринимаем экономическую рациональность, чем ее воспринимали наши предки сто лет назад, но сама по себе экономическая основа рационализма никуда не делась и вряд ли куда-то денется в обозримом будущем.

А вот коалиции сторонников и противников глобального универсализма изменились, и очень существенно. Старый марксистский тезис о том, что «пролетариат не имеет отечества», не оправдал себя уже накануне Первой мировой войны. Сегодня именно «синие воротнички» являются главной социальной базой национализма и правого популизма. С другой стороны, отношение к глобализации со стороны бизнеса — более чем неоднозначное, определяющееся сектором экономики, размерами, географическим положением и множеством иных факторов. Еще более сложная расстановка сил складывается в гражданском обществе.

Есть мнение о том, что после какого-то периода разброда и шатаний в мире сформируются устойчивые альянсы современных «вильсонистов» и «анти-вильсонистов». Однако представить себе единый глобальный разлом очень трудно, учитывая невиданный ранее плюрализм интересов, стремлений, идентичностей как на групповом, так и на индивидуальном уровнях. На наш взгляд, более вероятным выглядит сценарий постоянной пересборки ситуативных коалиций, формирующихся вокруг какой-то одной проблемы. Каждый из нас в каких-то ситуациях окажется сторонником вильсонизма, а в других — его противником.

Если все-таки попробовать выделить главную социальную базу либерального миропорядка, то, очевидно, этой базой следует считать глобальный средний класс<sup>3</sup>. Средний класс, особенно связанный с новой экономикой, видит для себя в либеральной глобализации больше возможностей, чем угроз. Таким образом,

*размывание среднего класса на Западе, наблюдающееся уже несколько десятилетий, следует рассматривать как одну из наиболее серьезных долгосрочных угроз идеям вильсонизма.*

---

<sup>3</sup> Разумеется, речь идет о не зависящем от государства среднем классе.

## ВИЛЬСОНИЗМ — АБСОЛЮТИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА?

Вудро Вильсон, как и многие американские президенты, получил юридическое образование и в начале своей карьеры занимался юридической практикой. Поэтому неудивительно, что в «14 пунктах» столь большое значение придется нормативно-правовой основе мироустройства. Идеал вильсонизма — единые для всех участников игры нормы и стандарты поведения. Нормы могут быть обязательными или добровольными, закрепленными в договорах или базирующимися на прецедентах. Они могут осуществляться через международные организации, многосторонние режимы или непосредственно в отношениях отдельных государств друг с другом. Но нормы должны быть, и они должны быть общими для всех. Никаких «игр без правил» или различных наборов правил для отдельных регионов мира. Вильсон пошел дальше этой констатации, он еще и впервые серьезно занялся разработкой институциональной базы нового миропорядка в виде Лиги Наций. Удар по планам 28-го президента США нанесли его же соотечественники на Капитолийском холме, отказавшись поделить даже долей американского суверенитета с малопонятной международной организацией. С тех пор борьба за главенство права в мировой политике шла с переменным успехом.

Существует мнение, что после завершения холодной войны наблюдается прогрессирующее снижение управляемости мировой системы. Упадок международных организаций (начиная от ООН, но также включая и Европейский союз, ВТО, Международный валютный фонд, Всемирный банк, «Группу семи» и другие базовые либеральные инструменты глобального управления), размывание фундаментальных принципов международного публичного права, увеличение числа вооруженных конфликтов и неспособность мирового сообщества справиться с этими конфликтами — все это считается признаком глубоких проблем современного мироустройства, которые в рамках либеральной парадигмы решить не удалось и уже вряд ли удастся.

Но утверждать категорически, что в современном мире неуклонно растут нестабильность, насилие и анархия, было бы едва ли корректным. Тенденции современного мирового развития, как минимум, противоречивы. Например, темпы ядерного распространения в последние десятилетия снижались, а не росли. В целом с начала столетия снижалось и число одновременно ведущихся в мире войн (в том числе и гражданских), хотя интенсивность конфликтов напротив, возрастала. В любом случае,

*второе десятилетие XXI в. не выглядит принципиально более опасным или конфликтным, чем многие предшествующие ему десятилетия мировой истории.*

Точно так же нельзя недооценивать и устойчивость современной системы международного права. Безусловно, нормы этого права периодически нарушаются, в том числе и ведущими западными державами. Но такие нарушения были и раньше.

*Тем не менее сегодня система международно-правового регулирования мировой политики, экономики, финансов в целом более совершенна и эффективна, чем она была еще двадцать, а тем более пятьдесят лет назад.*

В мире сегодня не существует значимых политических сил, которые отрицали бы в принципе сложившуюся за последнее столетие систему международно-правовых норм. Споры о том, как интерпретировать правовые нормы и в каком направлении их развивать, естественно, продолжаются, но об отказе от правового универсализма речи не идет. Ничто не говорит в пользу того, что в недалеком будущем произойдет раскол мирового правового пространства на какие-то региональные или блоковые, «западные» и «незападные», «либеральные» и «постлиберальные» международно-правовые системы. Их появление в будущем столь же вероятно, сколь появление новой, постлиберальной таблицы умножения или постлиберальной высшей математики.

Более того, за последние десятилетия предметом международно-правового регулирования стали многие сферы, которые ранее были объектом исключительно внутреннего законодательства или вообще не подлежали правовому регулированию. В этом смысле можно констатировать, что вильсонизм остается актуальным, хотя надежды самого Вудро Вильсона на безусловное верховенство правовых норм в мировой политике пока очень и очень далеки от практического воплощения.

## ВИЛЬСОНИЗМ — ИДЕОЛОГИЯ «ЗОЛОТОГО МИЛЛИАРДА»?

Важнейшей основой «14 пунктов» и всех последующих проектов либерального мироустройства являются принципы открытости и универсализма. Политическая философия Вильсона недвусмысленно и однозначно противостояла изоляционизму, протекционизму, закрытым «сферам влияния» и любым другим формам ограничения международного взаимодействия. Если бы Вудро Вильсон жил сегодня, то он, без сомнения, стал бы одним из пророков и лидеров глобализации. Ведь либеральный миропорядок исходит из предпосылки о том, что глобальная управляемость в той или иной форме не только желательна, но и практически достижима, и что повышение уровня управляемости мировой системы отвечает фундаментальным интересам всех ответственных участников этой системы. То есть преимущества открытой международной системы непосредственно вытекают из рациональности всех его участников.

Сегодня принцип открытости оказывается под огнем ожесточенной критики практически повсеместно: в развитых и в развивающихся государствах, в Европе и в Америке, со стороны политических популистов и высоколобых интеллектуалов, правых и левых радикалов, националистических и экологических движений. Повсюду растут настроения протекционизма, национализма, антиглобализма. Итоги голосования о выходе Великобритании из ЕС, неожиданная победа Дональда Трампа в США, очевидное усиление правых радикалов в континентальной Европе, — все это можно считать звеньями одной цепи.

*Критики открытого мирового порядка утверждают, что сами принципы открытости и универсализма в условиях неравномерного развития современного мира неизбежно закрепляют привилегированное положение «золотого миллиарда» по отношению ко всему остальному человечеству.*

Причем не только в экономической сфере, но и в социально-культурной, навязывая «отстающим» индивидуумам, социальным группам, государствам и целым континентам ориентиры, ценности, ожидания и образ жизни «опережающих». Таким образом, Вудро Вильсон и его последователи воспринимаются как сторонники глобальной унификации и враги самобытности и групповой идентичности.

Справедливы ли такие обвинения? Конфликт универсализма и самобытности представляется надуманным, если понимать под универсализмом некий набор общих (универсальных) законов, правил, иерархий и моделей взаимодействия отдельных элементов системы друг с другом. Никакая система — биологическая или социальная — не может существовать без такого набора законов, поскольку они и составляют ее структуру. Применительно к современным международным отношениям функцию структуры выполняют существующие универсальные нормы международного права, сложившиеся режимы и традиции, сеть двусторонних и многосторонних международных соглашений, региональных и глобальных организаций во главе с ООН.

Совсем другое дело, если под универсализмом понимать глобальную унификацию образа жизни и систему нормативных установок. То есть как отказ от любой групповой, в том числе и национальной, самоидентификации в обмен на «глобальное» индивидуальное самосознание в духе Жака Аттали или Джорджа Сороса (но никак не Вудро Вильсона).

*Такой универсализм, если бы его удалось в полной мере реализовать, привел бы в итоге к резкому снижению сложности глобального социума в целом и международной системы в частности. Снижение сложности, в свою очередь, резко повысило бы уровень системных рисков и вызовов. Возделанное человеком поле — гораздо менее устойчивая система, чем природный лес.*



Происходящий на наших глазах взрыв этнокультурной, региональной, национальной, религиозной и других форм групповой идентичности — по сути, не что иное, как закономерная реакция системы на угрозы, связанные с тенденцией снижения ее сложности и разнообразия ее элементов. Живая клетка упорно не желает превращаться в мертвый кристалл, пусть даже и кристалл с совершенными гранями.

Что же касается собственно экономики, то история последних десятилетий свидетельствует о том, что

*именно открытость либерального миропорядка создает глобальные «социальные лифты», дающие возможность сотням миллионов людей в Азии, Латинской Америке и Африке перейти в категорию среднего класса.*

Именно либеральный миропорядок позволил десяткам стран резко повысить свой статус в мировой системе. Отказ от устоявшихся механизмов международной циркуляции товаров, капиталов, технологий и социальных практик не приведет к выравниванию социально-экономических условий между «золотым миллиардом» и остальными шестью миллиардами. Наоборот, существующие диспропорции будут только обостряться.

Если уж говорить о пресловутом «золотом миллиарде», то, как ни парадоксально, именно внутри этого миллиарда сегодня нарастает активное сопротивление глобализации и универсализму. Стареющие богатые общества Запада пытаются защититься от наступающего «незападного» мира: от растущих миграционных потоков, от дешевых товаров и услуг, от импорта терроризма и нестабильности. Стены между развитыми и развивающимися странами строятся со стороны первых. Основная угроза вильсонизму сегодня исходит не от дальнейшей глобальной экспансии Запада, а, скорее, от замыкания западных стран на себе, от перехода к модели западной «самодостаточности» в ущерб дальнейшей глобальной интеграции.

Понятно, что регионализм как таковой не обязательно отменяет глобализацию или противостоит ей. Он может быть одним из проявлений глобализации. Не все решения целесообразно переносить на глобальный уровень.

*Нет оснований полагать, что такие структуры, как Евросоюз или АСЕАН, должны рано или поздно раствориться в более широких глобальных режимах; напротив, региональные интеграционные объединения способны выполнять функции лабораторий, где будут отрабатываться и тестироваться механизмы и правила для последующего глобального применения.*

Однако замыкание участников региональных объединений в скорлупе своих жестких структур и институтов, создание эксклюзивных «региональных порядков», не-

сомненно, останется одним из главных вызовов для либеральной международной системы. В этом смысле демонстративный отказ администрации Дональда Трампа от транстихоокеанского и трансатлантического интеграционных проектов способен парадоксальным образом оказаться ускорителем, а не тормозом для процессов экономической глобализации.

## ВИЛЬСОНИЗМ — ШАГ НАЗАД ПО СРАВНЕНИЮ С «ЕВРОПЕЙСКИМ КОНЦЕРТОМ» XIX ВЕКА?

Период мировой и европейской истории между двумя мировыми войнами (1918–1939 гг.) часто сравнивают с предшествовавшей ему эпохой «европейского концерта» (1815–1913 гг.). Распространенное мнение состоит в том, что Венский конгресс начала XIX в. создал гораздо более надежную, стабильную и безопасную международную систему, чем Парижская мирная конференция спустя столетие. Искусственные конструкции вильсонизма, мол, не обеспечили Европе и миру длительной стабильности и процветания и оказались явным регрессом по сравнению с консервативной, но практичной и надежной концепцией европейской многополярности.

Вряд ли правильно возлагать на Вильсона вину за все многочисленные несовершенства Версальской системы, предопределившие ее катастрофический финал всего через два десятилетия после создания. Политическая элита США не поддержала планов своего президента, причем не в силу какой-то генетической приверженности американцев изоляционизму, а из-за тактических ошибок самого Вудро Вильсона и его ближайшего советника полковника Эдварда Хауза (они просто забыли пригласить в Париж ведущих сенаторов-республиканцев, чтобы заручиться поддержкой лидеров Конгресса). Президент Вильсон оказался просто-напросто плохим политиком у себя дома. Его выступления после Парижской конференции в маленьких провинциальных городках и на паровозных полустанках по Америке лишь подтвердили, что у него нет харизмы для простой американской публики. Европейские союзники Англия и Франция не были готовы принять вильсонизм даже в каком-то усеченном виде, считая его болтовней и верхом американской наивности, а Россия и Германия вообще оказались не субъектами, а объектами версальских договоренностей. Однако сравнение двух парадигм мироустройства, пусть и разделенных во времени более чем столетием, имеет право на существование.

В чем главное различие взглядов на мир австрийского министра иностранных дел Меттерниха и американского президента Вильсона? Первый считал основой европейской и мировой политики сохранение баланса сил, устойчивое равновесие соперничающих держав, сопоставимых по силе и влиянию. Именно поэтому, например, Меттерних последовательно выступал против любых планов объедине-

ния Германии, равно как и объединения Франции с Бельгией. Сотрудничество для него было в целом подчинено интересам соперничества.

Вудро Вильсон рассматривал мир не как статичный многополярный баланс сил, а, скорее, как динамическую интеграционную модель, в которой Америка выполняла роль «наименьшего общего знаменателя». Вильсон всерьез рассчитывал, что Вашингтон сможет управлять Лондоном и Парижем с помощью их долгов Америке. Через четверть столетия продолжателем Вильсона, 32-й президент США Франклин Рузвельт, сознавая геополитическую уязвимость традиционного вильсонизма, пытался его ревизовать и расширить (план союза «четырёх глобальных полицейских» 1941 г., переосмысленный в план создания ООН и Бреттон-Вудской системы в 1944–45 гг. с подключением СССР и Китая в качестве ведущих участников обеих конструкций). Целью как Вильсона, так и Рузвельта была консолидация глобального «ядра» и стабилизация «периферии».

*Поэтому сотрудничество оказывалось важнее соперничества, а равновесие приносилось в жертву процессу поступательного сближения составляющих «ядро» элементов.*

Это, разумеется, совсем не означает, что Вильсон был идеалистом-космополитом; нет никаких оснований сомневаться в его национализме. Без сомнения, идеалом Вильсона была модель, напоминающая конструкцию «однополярного мира» во главе с Соединенными Штатами конца XX – начала XXI в. Но все-таки было бы неправильным уподоблять 28-го президента США 43-му президенту (Джорджу Бушу-младшему). Вудро Вильсон верил в ценность многосторонней дипломатии, в важность достижения компромиссов и, в отличие от Буша-младшего, был в принципе готов делегировать какую-то часть американского суверенитета универсальной международной организации. Иными словами, «однополярность» Вильсона включала компромиссы, уступки, компенсации другим участникам международной системы, чего «однополярность» американской политики начала XXI в. была начисто лишена.

Если искать в современном мире страну, позиции которой в наибольшей степени соответствуют исходным установкам вильсонизма, то это не США, а Китай. Когда в начале 2017 г. Председатель КНР Си Цзиньпин выступал с программной речью в швейцарском Давосе в защиту свободы торговли и против новой волны протекционизма, то речь шла именно о сохранении и укреплении «ядра» мировой финансово-экономической системы. Характерно, что ни о каком многополярном мире в классическом смысле слова или о балансе сил в мире Си Цзиньпин не говорил.

При всех очевидных недостатках и несовершенствах вильсонизма, он все же выглядит более актуальным, чем «европейский концерт» XIX в.

*Мы говорим о многополярности уже два десятилетия, но эта многополярность по-прежнему упорно не дается в руки. Слишком неравновесны потенциальные участники «глобального концерта» XXI в., слишком асимметричны их отношения друг с другом, слишком подорваны основы традиционной иерархии в мировой политике, слишком большую роль в мире приобрели негосударственные игроки.*

Международная модель Вильсона примерно так же соотносится с моделью «европейского концерта», как громоздкий, чадающий, постоянно ломающийся автомобиль начала XX в. соотносился с элегантным, надежным и привычным конным экипажем. Конный экипаж был лучше неуклюжего авто во всех отношениях, за исключением одного — к началу XX в. он исчерпал возможности дальнейшего развития.

## ВИЛЬСОНИЗМ — РЕЛИКТ ДАВНО УШЕДШЕЙ ЭПОХИ?

Этот краткий обзор дискуссии о судьбах либерального мирового порядка подводит к выводу о том, что идеи 28-го президента США пока еще рано передавать в музей заблуждений человеческой мысли. Но столь же ошибочным было бы воспринимать вильсонизм как некую догму. По всей видимости, миропорядок XXI столетия будет иметь мало общего с либеральными теориями прошлого века, равно как и с его внешнеполитическими практиками. Попытаемся определить вероятные правила этой новой игры хотя бы в самом общем виде, отталкиваясь от базовых принципов вильсонизма.

## БУДЕТ ЛИ СКЛАДЫВАЮЩАЯСЯ СИСТЕМА РАЦИОНАЛЬНОЙ?

Рациональность в либеральной парадигме — это не изощренная многоходовая комбинация суверена, а сбалансированное представительство различных и разнонаправленных групповых интересов в международной сфере. Исходя из такого понимания рациональности, можно предположить, что новая система станет более рациональной, чем нынешняя. Не потому что будущие правители окажутся демократичнее, мудрее или прозорливее нынешних, но потому что

*многочисленные групповые интересы найдут больше возможностей реализовать себя в международной жизни непосредственно, минуя бутылочное горлышко внешнеполитического аппарата государства.*

Более того, государства будут все чаще вынуждены вступать в коалиции с этими негосударственными игроками, поскольку без таких партнерств государственная внешняя политика будет стремительно терять свою эффективность.

Конечно, государства в обозримом будущем не откажутся от своей роли главных игроков мировой политики. Разрыв между долгосрочными интересами развития глобального социума и тактическими интересами национальных элит и обществ будет сохраняться, что легитимирует роль государств как посредников в коммуникации между национальным и глобальным уровнем.

Но монополия на это посредничество уходит в прошлое. В условиях растущей взаимозависимости, информационно-коммуникационной революции, невиданных ранее социальной стратификации и множественных идентичностей, взаимодействие между различными «этажами» социума (индивидуальный – местный – региональный – национальный – глобальный) осуществляется в самых разнообразных формах. Многие из них государство не в состоянии даже уловить, не говоря уже о том, чтобы контролировать. Так государство будет и дальше отчаянно защищать свои старые форты и рavelины, но общество будет и дальше упрямо осваивать новые материки и океаны.

## БУДЕТ ЛИ СИСТЕМА НОРМАТИВНОЙ?

Опыт последних лет показывает, что государственным лидерам становится все труднее добиваться согласования и принятия юридически обязывающих соглашений. Законодательные органы власти неохотно берут на себя новые обязательства, ратификация договоров затягивается, популисты повсеместно усиливают свои позиции, а апелляция к избирателям напрямую с использованием механизма референдумов часто приводят к результатам, прямо противоположным ожиданиям организаторов.

Видимо, дальнейшее развитие нормативно-правовой базы мировой политики будет идти по линии увеличения числа добровольно взятых на себя государствами (а также и негосударственными игроками) обязательств, формально не являющихся юридически обязывающими. Например, США в целом выполняют положения Конвенции по морскому праву 1982 г., не входя в число участников Конвенции. Решения «Группы двадцати» не несут юридических обязательств для стран-участников; выполнение этих решений отслеживается так называемым процессом взаимной оценки, имеющим исключительно консультативный статус. Даже в условиях выхода США из Парижского соглашения по климату американские города берут на себя добровольные обязательства по снижению выбросов, пытаясь на своем уровне следовать духу соглашения.

Заглядывая в будущее, можно предположить, что система жестких международных организаций с четко фиксированным набором прав и обязанностей участников будет постепенно дополняться — а где-то и заменяться — системой более гибких международных режимов, регулирующих отдельные аспекты международной жизни. Участники мировой политики и экономики смогут подбирать для себя оптимальный набор режимов, соответствующий их особенностям, интересам и возможностям. Примерно так в современной экономике работник часто может выбирать по своему усмотрению рабочий график, интенсивность и даже место своей трудовой деятельности.

*Очевидно, здесь и следует искать новый баланс партикуляризма и универсализма. Вопрос о будущем либерального миропорядка — это, в конечном счете, вопрос о наборе необсуждаемых и неотчуждаемых обязанностей участников мировой политики. Вопрос непростой, но, в принципе, решаемый.*

В любом случае такая эволюция не обязательно должна означать размывание правовой основы международной системы. В формирующемся миропорядке значение «политической репутации», «ответственности» государств будет возрастать, и любые нарушения даже добровольно взятых на себя обязательств неизбежно повлекут за собой негативные последствия для нарушителей. За «плохую кредитную историю» придется платить все больше. Это связано, в частности, с новым, беспрецедентно высоким уровнем прозрачности мировой политики, когда любые внешнеполитические решения или даже артикулированные намерения очень быстро становятся достоянием общественности. Это также связано с эрозией международных иерархий, которые раньше требовали безусловной солидарности со «своими» и не оставляли возможности для морально-этического выбора.

*Нетрудно предсказать, что мы все чаще будем наблюдать примеры сознательных и целенаправленных кампаний по «разрушению репутаций», подобных нынешним играм против национальных валют на мировых финансовых рынках.*

## БУДЕТ ЛИ МИРОВАЯ СИСТЕМА НЕ ТОЛЬКО БОЛЕЕ ПРОЗРАЧНОЙ, НО И БОЛЕЕ ОТКРЫТОЙ ДЛЯ НОВЫХ ИГРОКОВ?

Да, в том смысле, что она не будет опираться на гегемонию какой-то одной державы — будь то США или Китай. Это не означает, что в новом миропорядке не будет своих иерархий — без них все равно не обойтись. Но иерархии будут другими, выстраивающимися вокруг конкретных международных проблем или областей со-

трудничества. Например, хотя Соединенные Штаты гораздо сильнее и влиятельнее Канады почти во всех отношениях, в Арктическом совете именно Канада (наряду с Россией), а отнюдь не Соединенные Штаты, выступает как настоящая сверхдержава. С другой стороны, при всей несопоставимости размеров и потенциалов России и Южной Кореи, в иерархии мировой торговли Сеул стоит выше Москвы, поскольку южнокорейский внешнеторговый оборот в настоящее время более чем в два раза превосходит российский. Наличие множественных параллельных иерархий увеличивает число «точек входа» в систему и повышения своего статуса внутри системы, делая ее более плюралистичной, устойчивой и универсальной.

Все вышеизложенное не означает, что мировая политика в XXI в. с неизбежностью будет развиваться в русле вильсонизма. Сегодня, как и после Первой мировой войны, у человечества сохраняются возможности выбора специфического баланса между универсализмом и партикуляризмом, между «жесткой» и «мягкой» силой, между глобализацией и регионализацией, между свободой торговли и протекционизмом, между правом и моралью, между взаимозависимостью и суверенитетом. Речь идет не о каком-то одном судьбоносном выборе, а о бесчисленных и разнообразных ситуативных, часто непоследовательных решениях, принимаемых ежедневно и ежечасно великим множеством участников мировой политики. Эти решения в своей совокупности будут тянуть мир то к большему единству, то к более глубокому разобщению. Но сама крепость мировой системы будет определяться гибкостью ее норм и механизмов, которые и являются сутью открытого мирового порядка.

---



ОЛЬГА ТРОИЦКАЯ

**ПРАВО НАЦИЙ** НА  
САМООПРЕДЕЛЕНИЕ



Право наций на самоопределение было введено в международную политику 100 лет назад, однако до сих пор в международном праве нет устоявшегося определения того, что такое «нация» — по каким критериям и в каких границах ее выделять, что понимать под «самоопределением» — автономию или независимость, и как это право соотносится с принципом территориальной целостности. Эта неопределенность привела к тому, что принцип самоопределения, задуманный как средство устранения войн между государствами, сам превратился в источник внутренних и международных конфликтов по всему миру. 100-летняя годовщина — хороший повод проанализировать, что произошло с идеями Вудро Вильсона на практике: насколько они оказались воплотимы, и какое будущее их может ожидать.

### 1. Либеральная концепция Вильсона упрочила свои позиции в международной политике за счет увеличения количества стран, разделяющих вильсоновские воззрения

В 1918 г. Вильсон был единственным лидером среди мировых держав, поддерживающим универсальное право всех наций на самоопределение — независимо от их размера, мощи и уровня развития, — для которого реализация этого права представляла собой конечную цель и высший смысл политического переустройства. Ленин, выдвинувший тот же лозунг чуть ранее, рассматривал самоопределение лишь как тактический инструмент разрушения империй, позволяющий объединить национальные государства на иной, классовой основе. С другой стороны, державы-победительницы в Первой мировой войне признавали право на самоопределение только за наиболее развитыми нациями, то есть за самими собой, — считая народы в составе империй недостаточно цивилизованными для политического самоуправления. Это иерархическое представление было закреплено в Уставе Лиги Наций в форме системы мандатов и сохранялось незыблемым вплоть до массовой деколонизации 1960-х гг.

К 2018 г. сторонниками либеральной концепции Вильсона стали уже несколько десятков наиболее развитых стран мира от Северной Америки до Европы и Океании. Начавшиеся во второй половине XX в. процессы европейской интеграции и Трансатлантического союза с США, при распространении либерально-демократических режимов в странах Европы, в том числе в результате распада Советского Союза, привели к сближению позиций европейских стран с позициями США по вопросам самоопределения. Доказательством этому служит их относительно устойчивый, последовательный подход к решению проблем сепаратизма в бывшей Югославии и Косово, а также на постсоветском пространстве.

## 2. Изменились критерии легитимности самоопределения: упрочился аспект, связанный с нарушением прав человека, за счет закрепления соответствующих норм в международном праве

В 1918 г. рассуждения о правах наций на самоопределение были тесно привязаны к историческому контексту, который характеризовался внутриимперскими войнами за независимость и конфликтами между великими державами за колонии и господство в Европе. С точки зрения Вильсона, легитимным было, в первую очередь, требование о самоопределении того народа, который когда-либо имел, но потерял свою независимость в результате захватнической политики других государств.

В 2018 г. легитимность требований о самоопределении в большей степени увязана с дискурсом прав человека, чем с дискурсом освобождения. Благодаря Уставу ООН и другим важнейшим документам, принятым после Второй мировой войны, право на политическое самоуправление и свободу от агрессии принимается сегодня за аксиому. Акцент в легитимизации сместился на качество и свойства политического режима, а именно: на степень соблюдения режимом базовых прав человека, зафиксированных во Всемирной декларации прав человека, Международных пактах о правах 1966 г. и других международно-правовых документах.

## 3. Либеральная трактовка признает легитимным только самоопределение в пользу либерально-демократического режима

В определенном смысле принцип самоопределения приблизился к положениям классической либеральной теории — теории общественного договора Локка, согласно которой народ имеет право на восстание против власти, если последняя массово нарушает естественные права человека на жизнь, свободу и собственность (rights to life, liberty and property). Применительно к современности, это означает, что требования самоопределения приобретают легитимность в трех случаях:

- 1) если правительство проводит политику геноцида, этнических чисток или массового террора в отношении граждан;

- 2) если правительство массово ограничивает свободы граждан;
- 3) если правительство проводит дискриминационную политику, существенно ограничивающую экономическое развитие и рост благосостояния граждан.

В этом смысле сторонники либеральной концепции рассматривают революции и сепаратизм как события одного рода, вызванные наступлением режима на права граждан, только в первом случае речь идет о правах всего населения, а во втором — о правах меньшинства. И в том, и в другом случае массовые правонарушения оправдывают радикальный слом политического порядка, поскольку права человека стоят выше принципов территориальной целостности или права государства на насилие. При этом истинным самоопределением считается только такое, которое ведет к установлению либерально-демократического режима, поскольку только такой режим дает гарантию от нарушения прав и свобод граждан в будущем.

#### 4. Распространение либеральной концепции ограничивается сегодня альтернативными трактовками, которые понимают под самоопределением демократический выбор любого режима, в том числе нелиберального

Если в XX в. альтернативами вильсонской концепции были империалистическая и коммунистическая трактовка, то в XXI в. ей противостоят этнокультурная и этатистская концепции, выразителями которых являются Россия и Китай соответственно.

В отличие от либеральной концепции, которая понимает под нацией политическое сообщество граждан, наделенных равными правами, *этнокультурная концепция* рассматривает нацию, прежде всего, как культурное сообщество со специфическими этническими, религиозными и языковыми характеристиками без привязки к политическим правам и юрисдикции. Соответственно, под самоопределением она понимает демократический выбор любого режима, в том числе нелиберального (коммунистического, исламского и т.д.), который гарантирует нации сохранение ее этнокультурных или «цивилизационных» особенностей. Такой подход воспринимает сепаратистские движения и революции в пользу либеральной демократии как попытку сломать легитимный политический уклад вопреки волеизъявлению большинства членов нации (то есть вопреки их истинному самоопределению). Этой логикой объясняется активное неприятие Россией «цветных революций» и государственного переворота на Украине при поддержке самоопределения Крыма, который посредством референдума сделал выбор в пользу России, а не нового либерально-демократического режима на Украине.

*Этатистская концепция* не допускает возможности противопоставления интересов государства и интересов нации, поскольку считает их единым целым. Эта кон-

цепция сегодня отстаивается Китаем, и не в последнюю очередь обусловлена его относительной моноэтничностью (ханьцы составляют более 90% населения). По определению, любая сила, оспаривающая легитимность политического устройства, является враждебной не просто режиму, а всей нации, а значит, подлежит исправлению или уничтожению. В отношении внутренних споров проблема решается посредством политики культурной ассимиляции и перемешивания с этническим большинством, целью которой является переплавление всех меньшинств в единую нацию (политика в отношении Тибета и Синьцзяна). В международных спорах такой подход характеризуется отчетливой поддержкой принципа территориальной целостности и невмешательством во внутренние дела других государств, граничащим с полным равнодушием к гуманитарным аспектам и соблюдению прав человека.

#### 5. Все концепции имеют конфликтогенный потенциал, который различается своим ареалом, механизмами и масштабом

*Этатистская концепция* самоопределения отличается наибольшей бесконфликтностью в международной политике за счет последовательного отстаивания приоритета территориальной целостности и невмешательства в дела других государств. Вместе с тем, она сохраняет высокие риски локальных конфликтов внутри страны, поскольку не предусматривает никаких политических механизмов урегулирования противоречий с теми меньшинствами, которые требуют признания своих коллективных прав.

*Этнокультурная концепция* несет в себе высокий конфликтогенный потенциал в рамках зоны, условно привязываемой к границам нации, причем сами границы находятся в довольно подвижном и изменчивом состоянии (как определить границы «русского мира?»). Отсутствие четкого определения «нации» делает возможным множественные и самые разнообразные интерпретации «национальных интересов» от поддержки русского языка до силовых способов защиты русскоговорящего населения в соседних странах. Конфликты в данном случае воспринимаются исключительно как вынужденные оборонительные меры в поддержку самоопределения народов или русскоговорящих меньшинств, сделавших демократический выбор в пользу России, а не стран Запада — против попыток либеральных сил навязать им свои ценности и модель политического устройства.

*Либерально-демократическая концепция* имеет наиболее глобальный масштаб конфликтного потенциала, поскольку изначально основана на универсалистских принципах, применимых одинаково к любой точке земного шара. Руководствуясь этими принципами, западные страны считают необходимым вмешательство в каждый крупный насильственный конфликт с целью остановить массовые правонарушения и способствовать образованию справедливого политического устрой-

ства — либеральной демократии. Снижение порога для вмешательства и однозначная поддержка пролиберальных антиправительственных сил стали важными факторами развязывания как политических конфликтов внутри страны, так и международных конфликтов с теми странами, которые не поддерживают либеральную трактовку самоопределения.

#### 6. Конфликты по поводу самоопределения до сих пор распространены по всему миру, независимо от уровня развития и политического режима стран.

Наконец, в 2018 г. нельзя обойти стороной актуальную проблему сепаратизма в развитых странах, на фоне прошедших референдумов о независимости в Шотландии и Каталонии. В отличие от развивающихся стран, где до сих пор главной причиной самоопределения являются репрессивные свойства режима (нарушение правительством прав граждан на жизнь и свободу), в развитых странах возросшее значение приобретает такой фактор, как нарушение прав граждан на устойчивое экономическое развитие.

Шотландия и Каталония — это примеры регионального сепаратизма, которые оспаривают легитимность политического устройства на основании того, что оно препятствует реализации более эффективной социально-экономической модели и тем самым наносит долгосрочный и ощутимый ущерб благосостоянию жителей региона. Националистическая риторика с ее духовными, культурными и историческими символами в этом случае служит не более чем мобилизационной идеологией, которая позволяет организовать общество на массовую поддержку.

Данное явление не является чем-то новым в истории самоопределения. Отделение Соединенных Штатов Америки от Великобритании также началось с экономического конфликта по поводу принципов налогообложения. Требования независимости колониальных администраций имели в основе глубинный экономический протест против политики неравномерного развития в пользу метрополии. В этом смысле силу экономических факторов не стоит недооценивать. Но следует помнить, что экономические выгоды редко бывают достаточно весомыми для отделения, поскольку они уравниваются чрезвычайно высокими издержками от разрыва связей. Во всех случаях решающим фактором в пользу отделения становилось применение насилия в отношении протестующих.

Лучшим ответом на вызов экономического сепаратизма является рациональное обсуждение сложившегося баланса выгод и издержек и пересмотр структурного дисбаланса, если таковой присутствует. При всей рискованности и неопределенности результата этот путь способен существенно ослабить аргументацию сепаратистов в долгосрочной перспективе (случай Великобритании). Репрессивный ответ со стороны центра лишь подливает масла в огонь, умножая претензии по поводу эконо-

мического распределения претензиями по поводу ущемления прав и свобод граждан, что только усиливает позиции сепаратистов (случай Испании).

\*\*\*

Таким образом, идея Вильсона о том, что право наций на самоопределение служит устранению конфликтов, находит подтверждение лишь в отношениях между либерально-демократическими государствами, в полном соответствии с теорией демократического мира — и то с оговоркой, что уважение этого права устраняет лишь насильственные формы конфликтов. Сепаратистские движения принимают мирную форму, но сама проблема сепаратизма и политические конфликты вокруг них никуда не исчезают.

За пределами либерально-демократических государств вильсоновская концепция самоопределения сталкивается с растущим сопротивлением. В отличие от послевоенных периодов XX в., когда великие державы могли договориться между собой относительно базовых трактовок нации и самоопределения и провести соответствующую перекройку политической карты мира, сегодняшний контекст характеризуется растущей поляризацией и непримиримостью позиций стран Запада и России в трактовке каждого случая самоопределения, что ведет к усилению конфликтности в глобальном масштабе и неразрешимости проблемы статуса самоопределившихся наций.

---



ОЛЕГ ШАКИРОВ

**ОТКРЫТАЯ**  
ДИПЛОМАТИЯ

В своем выступлении на совместном заседании обеих палат Конгресса США 8 января 1918 года, прежде чем перейти к программным «14 пунктам», президент Вудро Вильсон сделал акцент на противопоставлении дипломатического стиля Центральных держав — скрытного, лишённого определенности в заявлениях и недостаточно честного — и Союзников, которым эти черты были несвойственны. По соображениям солидарности закрыв глаза на тайные договоры государств Антанты (обнародованные в конце 1917 г. другими сторонниками открытой дипломатии — Советской властью), Вильсон тем не менее провозглашал конец эпохи тайной дипломатии. Секретные договоренности становились прологом к войне, а ведение переговоров за закрытыми дверями вызывало вопросы, от чьего имени в действительности говорят представители страны — от имени большинства населения или узкой группы лиц? Вильсон, таким образом, выдвигал два связанных между собой аргумента в пользу открытой дипломатии: во-первых, она будет способствовать поддержанию мира, во-вторых, такой подход отвечает требованию демократического государственного устройства. Дискуссия об этом ведется и по сей день.

## ВЕДЕНИЕ ПЕРЕГОВОРОВ

Более неоднозначной оказалась формулировка самого принципа в первом из четырнадцати пунктов. Выступая за «открытые мирные договоры, открыто обсужденные, после которых не будет никаких тайных международных соглашений какого-либо рода» и дипломатию, которая «всегда будет действовать откровенно и на виду у всех», Вильсон представлял, что открытыми могут быть как различные соглашения между государствами, так и непосредственные переговоры по их выработке. В сложности такого подхода он вскоре убедился на собственном опыте. Попытки вести «открытое обсуждение» на Парижской мирной конференции по окончании Первой мировой войны провалились. В результате мирные договоры были согласованы кулуарно и обнародованы после подписания. На практике принцип Вильсона сразу же трансформировался в «открытые договоры, обсужденные конфиденциально».



Было бы преувеличением сказать, что в современной дипломатии не осталось места непубличным переговорам. Тайна переговорного процесса позволяет решать специфические для дипломатии задачи: выстраивать доверительные отношения; обсуждать чувствительные вопросы; рассматривать и тестировать решения, лежащие за рамками мейнстрима; общаться с теми, кого общественное мнение не считает рукопожатным партнером; выбирать взаимно приемлемый темп работы и пр. Ценность традиционного подхода была убедительно подтверждена на примере восстановления дипломатических отношений Кубы и США — объявлению об этом предшествовали полтора года переговоров, державшихся в строгом секрете.

Однако полная конфиденциальность кажется сегодня, скорее, исключением. За последние сто лет международная информационная среда кардинальным образом изменилась. Дипломатия пыталась угнаться за развитием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ): от возникновения и распространения радио- и телевидения, прямых трансляций, мобильной связи, до интернета и соцсетей. Скорость коммуникации в эпоху интернета стала фактически моментальной, а охват сети стремится к всеобъемлющему. Информационная революция радикально упростила и удешевила обмен идеями и способствовала появлению новых форм общения и сотрудничества между людьми. Эта открытая среда представляет и вызов для традиционной дипломатии, выполняющей функции основного посредника в межгосударственных отношениях.

Благодаря интернету у дипломатов появились новые средства коммуникации — от электронной почты до мессенджеров, в теории позволяющие организовывать переговорные площадки в любой момент с любым составом участников, не привлекая лишнего внимания. Обратная сторона этого феномена — уязвимость информации — была наглядно продемонстрирована в 2010–2011 годах, когда WikiLeaks при поддержке мировых СМИ опубликовала архив американских дипломатических телеграмм. Сторонники утечки утверждали, что обнародованная информация представляет общественную ценность, дипломаты же по всему миру были более озабочены тем, насколько защищены электронные каналы связи в принципе.

Дипломатия давно стала заметной частью двадцатичетырехчасового новостного цикла. Пристальное внимание СМИ к каждому шагу высокопоставленных дипломатов и лидеров стран, подсчет их тактических выигрышей и потерь, публикация утечек информации позволяют заглянуть на внешнеполитическую кухню, но не всегда идут на пользу дипломатическим усилиям. Преждевременная огласка способна сорвать обсуждение деликатной темы. Общественное мнение может потребовать от дипломатов простых решений неподконтрольных им международных проблем. В результате все больше размывается грань между внутренней и внешней политикой, и последняя рискует превратиться из *foreign policy* в *foreign politics*.

## ИТОГИ ПЕРЕГОВОРОВ — ДОГОВОРЫ И ИХ СОБЛЮДЕНИЕ

Прямым достижением Вильсона и несомненной новацией стала обязательная регистрация и публикация договоров. Соответствующее требование применительно ко всем международным соглашениям было зафиксировано в Статье 18 Устава Лиги Наций, причем регистрация стала необходимым условием для того, чтобы договоренности приобретали обязательный характер. При основании ООН аналогичная Статья 102 о регистрации договоров была включена в Устав организации, однако согласно этому документу, а также Венской конвенции о праве международных договоров, регистрация больше не является условием для вступления договора в силу. На сегодняшний день Секретариатом ООН зарегистрированы и опубликованы более 250 000 договоров или действий с договорами.

Конечно, одна только формальная процедура регистрации и публикации договоров не помешала заключению тайных соглашений в преддверии Второй мировой войны. Большой вклад в пресечение тайных планов по переделу мира внесли развитие международного права с опорой на Устав ООН, деколонизация, стабилизирующая роль биполярного миропорядка и демократизация государств. Безусловно, непубличные, не регистрируемые в Секретариате ООН договоры не были оставлены в прошлом и сохраняются на уровне сотрудничества между военными, спецслужбами и в других чувствительных сферах. Однако их масштаб ограничен, и по своему характеру они не сопоставимы с теми соглашениями, против которых выступал 28-й президент США.

Наконец, спустя 100 лет после выступления Вильсона не только тайные договоры утрачивают свое значение, но и традиционные, юридически-обязывающие договоры в принципе выходят из моды. В первом десятилетии XXI века был отмечен спад числа формальных договоров, заключенных на двустороннем или многостороннем уровне, по сравнению с предыдущими периодами<sup>4</sup>. Все более заметной тенденцией международного правотворчества становится развитие концепции мягкого права — различного рода политических обязательств, принимаемых группами государств на добровольной основе (от устоявшихся, таких как резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, до различных кодексов и сводов правил, регламентов межправительственных организаций и решений «Группы двадцати»). Механизмом открытости служит сама публичность обязательств, соблюдать которые государство считает выгодным по разным причинам, в том числе репутационным, несмотря на то, что нормы мягкого права не подкреплены юридической силой.

<sup>4</sup> Joost Pauwelyn, Ramses A. Wessel, Jan Wouters, 'When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking', *European Journal of International Law* Vol. 25 no. 3, 2014, <http://www.ejil.org/pdfs/25/3/2520.pdf>

В своей формулировке принципа открытой дипломатии Вудро Вильсон останавливается на договорах, но не делает следующий шаг и не рассматривает проблему проверки их соблюдения в контексте открытости. Между тем сегодня в большей или меньшей степени прозрачный контроль за выполнением договоренностей используется в разных сферах: в международной торговле (разрешение споров в рамках ВТО), в соглашениях об охране окружающей среды. Наиболее прочно мониторинг и верификация ассоциируются с договорами, касающимися вопросов сохранения мира, в частности, в области контроля над вооружениями.

Некоторые меры по проверке соблюдения договоренностей могут осуществляться без взаимодействия с проверяемой стороной с помощью национальных технических средств контроля. Другие требуют согласия и сотрудничества со стороны проверяемой стороны: например, инспекции на местах, установка специального оборудования (использование МАГАТЭ систем контроля уровня обогащения урана в режиме реального времени для мониторинга Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе); к ним примыкают и некоторые меры укрепления доверия и безопасности. Большинство таких соглашений предполагают сотрудничество и обмен информацией только между участниками, но их число может быть достаточно велико, что приближает договоренность к универсальному характеру. Среди участников такие меры могут рассматриваться как примеры открытой дипломатии: открытость используется для снижения неопределенности и преодоления дилеммы безопасности.

## ПРОЗРАЧНОСТЬ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

В то же время открытость сегодня является одним из показателей качества государственного управления. Как дипломатия отвечает на требования подотчетности и повышения прозрачности на разных уровнях? На национальном уровне внешнеполитическая деятельность может находиться под надзором общественности и законодателей (открытые и закрытые слушания), подвергаться критике со стороны политической оппозиции. Открытости способствуют предоставления открытых данных, проведение аудита с публикацией итогов, применение мер вроде американского Закона о свободе информации (FOIA) и пр. В перспективе такие процессы могут привести к сближению внешнеполитических ведомств, которые в большинстве западных стран традиционно имеют привилегированное, обособленное положение, с «обычными» министерствами по таким прикладным вопросам, касающимся открытости, как наем и ротация кадров, финансовая отчетность, оказание государственных услуг.

Аналогичным образом тема транспарентности востребована и в рамках межгосударственных организаций, прежде всего в ООН. Избрание Генерального секретаря

ООН в 2016 году проходило по привычной процедуре, когда кандидата в ходе тайного неформального голосования выбирают члены Совета Безопасности. Вместе с тем особенностью процесса стало первое в истории проведение открытых слушаний на Генеральной Ассамблее и теледебатов для кандидатов на пост главы организации, инициированное представителями ряда государств-членов и НПО. Фаворит открытой части, Антониу Гутерреш, в итоге получил и необходимую поддержку СБ — трений между двумя подходами удалось избежать, хотя они не исключены в будущем.

## ВЫВОД

Воплощение принципа открытости применительно к международным договорам и переговорам имело разные последствия для мировой политики. В части договоров закреплялись нормы об их обязательной регистрации и публикации, что наряду с другими обстоятельствами со временем сузило пространство использования тайных договоров. Принцип открытости стал основой мягкого права, а также был реализован в режимах проверки соблюдения договоренностей, в том числе в сфере контроля над вооружениями, что укрепило международную безопасность. Что касается переговоров и дипломатии в широком смысле, то здесь влияние принципа открытости пока неоднозначно. Информационная революция помогла приоткрыть завесу над внешнеполитическим процессом, но имела и подрывной эффект. Тайные переговоры остаются неотъемлемой частью дипломатического инструментария, хотя сохранение их конфиденциальности будет требовать от государств все больших усилий. Шаги в сторону повышения прозрачности деятельности дипломатов способны улучшить работу бюрократий на разных уровнях, но они могут восприниматься и как покушение на сложившиеся иерархии и наталкиваться на сопротивление. В то же время нереалистично ожидать возвращения к традиционному подходу в чистом виде — наоборот, в выигрыше окажутся те, кто научится эффективно использовать в дипломатии ресурсы эпохи открытости.

---

АЛЕКСЕЙ ПОРТАНСКИЙ

**СВОБОДА  
ТОРГОВЛИ —**  
ЦЕЛЬ НА ВСЕ  
ВРЕМЕНА

Среди тем, споры вокруг которых не стихают десятилетиями и даже столетиями, проблема свободы торговли занимает достойное место. Сторонники свободной торговли назовут целый ряд преимуществ, получаемых от беспрепятственного обмена товарами и услугами: удешевление импорта, оздоровление конкурентной среды, новые возможности за счет расширения рынка, технологический прогресс и т. д. Противники приведут не менее внушительный список: несправедливое распределение выгод между богатыми и бедными странами, несовершенство конкурентной среды и ущемление интересов менее развитых стран, риски для нарождающихся отраслей, осложнения для платежного баланса у ряда стран, слишком высокая взаимозависимость в ущерб экономической независимости и, как следствие, подрыв безопасности государства.

По каждому из названных преимуществ или негативных последствий свободной торговли можно написать обстоятельную научную статью и даже защитить диссертацию. Однако это вряд ли поможет поставить окончательную точку в споре. Как же быть в такой ситуации? Обратимся к истории и сегодняшним реалиям.

Понятие свободы торговли имело разный смысл на различных этапах развития цивилизации. Можно считать, что вплоть до позднего Средневековья свобода торговли в значительной мере определялась наличием безопасных условий ее ведения, т.е. отсутствием угроз насилия в отношении торговых караванов, морских и речных перевозок, а также самих коммерсантов. По мере развития международных отношений и воздействия государства на сферу внешних экономических связей, понятие свободной торговли перешло в разряд мер воздействия государства на свою внешнеэкономическую сферу и стало восприниматься как альтернатива политике государственного протекционизма. С тех пор на протяжении столетий не прекращаются дискуссии о том, что должно определять торговую политику государства — свобода или протекционизм, открытость или «справедливость». Большинство современных развитых государств прошло через разные периоды своей торговой политики. Яркий пример эволюции отношения государства к свободе торговли дает история США.

Одной из причин американской революции явилась меркантилистская политика метрополии, выражавшаяся в целом ряде торговых ограничений, навязанных Лондоном своим колониям. Однако, получив независимость, американцы неожиданным образом ощутили потребность в торговом протекционизме, который совсем недавно они яростно критиковали. В качестве предлога использовалась необходимость защиты нарождавшихся отраслей. И в течение практически всего XIX столетия за исключением непродолжительных периодов в его середине и вплоть до начала XX в. тарифы в США в основном росли. Однако, согласно авторитетному мнению известного американского экономиста Ф. Тауссига, тарифные меры того периода не поспособствовали развитию промышленности. Иными словами, протекционизм не помог становлению промышленности США на первом этапе развития экономики страны.

Некоторая либерализация торговли наступила лишь в 1913 г. с приходом в Белый дом демократа Вудро Вильсона. Однако эта либерализация продолжалась недолго — вернувшиеся к власти после Первой мировой войны республиканцы опять повысили тарифы. Пребывание республиканцев у власти в довоенный период особенно запомнилось принятым ими в 1930 г. в период Великой депрессии Актом Смута–Хоули, в соответствии с которым ставки импортных таможенных пошлин достигли самого высокого уровня за 100 с лишним лет. По большинству товарных позиций рост импортных пошлин составил 50%, а по некоторым 100%. Реакция внешних партнеров не заставила себя ждать — Европа ответила взаимными протекционистскими мерами, что вызвало лишь углубление мирового кризиса.

Результатом усвоения уроков Великой депрессии в англо-саксонском мире стало закрепление на международном уровне принципиально новых подходов в торгово-экономических отношениях — свободы торговли на основе недискриминации и рыночной предсказуемости. Новые принципы пришли на смену господствовавшему веками в торговых отношениях правилу «получи выгоду, разорив соседа» (beggar-thy-neighbor policy).

Для США урок Акта Смута–Хоули стал своеобразной прививкой против протекционизма — вплоть до конца XX в. Соединенные Штаты оставались главным борцом за либерализацию рынков. Продвигая свободу торговли, США, однако, не забывали о собственных национальных интересах. Например, устранение барьеров в торговле ставилось в качестве условия странам, воевавшим с нацистской Германией, при предоставлении им помощи по ленд-лизу. Таким образом, американцы стремились добиться доступа к ранее закрытым территориям, в частности, к рынкам стран Британской империи. Выстраивая вместе с Британией на базе новых принципов финальные решения Бреттон-Вудской конференции в 1944 г., США одновременно достигали цели утверждения доллара в качестве мировой валюты.

Оказавшись самой могущественной в мире экономикой после Второй мировой войны, США естественным образом были заинтересованы в обеспечении для своих компаний максимально беспрепятственного доступа на рынки других стран. Наиболее эффективным способом достижения этой цели стало создание многостороннего институционального механизма регулирования торговли. Поэтому Соединенные Штаты сыграли ведущую роль во всех раундах торговых переговоров в рамках подписанного в 1947 г. Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) вплоть до создания ВТО в апреле 1994 г. Результатом этих переговоров под эгидой ГАТТ стало 10-кратное сокращение средней ставки импортного тарифа, что соответственно привело к существенной либерализации международной торговли товарами и вполне отвечало интересам американского бизнеса.

Однако к началу XXI в. картина мира стала серьезно меняться — в мировой экономике появились новые крупные игроки, прежде всего, в лице Китая и Индии, представление которых о глобальном экономическом порядке существенно отличалось от представлений США и других развитых стран. Примирить в этом смысле оба лагеря был, в частности, призван новый раунд торговых переговоров — Дохийский раунд или Раунд развития, стартовавший в конце 2001 г. Однако, к 2011 г. переговоры раунда зашли в тупик. Реакцией Вашингтона стало ослабление своего лидерства на многосторонних торговых переговорах, проявившееся уже при президентстве Б. Обамы. Вера США в действенность дальнейшей либерализации на многостороннем уровне, т. е. в рамках ВТО, стала падать. Ибо, с американской точки зрения, большая часть стран-членов, каковыми являются развивающиеся страны, просто не выполняют существующие правила организации или пользуются неоправданными льготами, что обесценивает усилия развитых стран внутри многосторонней торговой системы.

Откровенно протекционистскую линию провозгласил победивший на президентских выборах 2016 г. Дональд Трамп. Обвинив ряд стран, прежде всего Китай и Мексику, в нечестной конкуренции, в результате которой у США, по мнению Трампа, образовался значительный торговый дефицит, он пригрозил этим странам многократным повышением импортных пошлин, одновременно пообещав американцам вернуть в страну рабочие места и производства. При этом Вашингтон заявил о готовности нарушить правила ВТО, если того потребуют интересы Америки. Подобный сценарий, однако, вызвал бы хаос в международной торговле и стал бы катастрофой для нынешней глобальной экономики с ее глубочайшей степенью взаимозависимости национальных экономик.

Год назад на открытии Всемирного экономического форума в Давосе произошла сенсация: с призывом отказаться от протекционистской торговой политики и предупреждением, что в торговых войнах «никто не выйдет победителем» выступил председатель КНР Си Цзинпин, — лидер страны, которая менее 10 лет назад



с наступлением мирового экономического кризиса стала главной мишенью критики в связи с числом принятых протекционистских мер. Поэтому Д. Трампу с началом его избирательной кампании оставалось лишь реанимировать и усилить обвинения в адрес Китая в несправедливой конкуренции и протекционизме в отношении Соединенных Штатов. Однако в 2017 г. в Давосе, с учетом очевидного крена самих США в сторону протекционизма и возникшего в этой связи недовольства в мире, Пекин решил перехватить инициативу, избрав нападение лучшим способом защиты. Неудивительно, что общей реакцией участников ВЭФ-2017 на выступление Си Цзинпина стала крылатая фраза «Мир перевернулся».

Надо признать, что в сегодняшнем мире с его многочисленными факторами неопределенности и снижением уверенности в завтрашнем дне достаточно широкое распространение получило представление о том, что торговля разрушает рабочие места, т. е. чем более свободной она является, тем больший ущерб она наносит национальному рынку труда. Так ли это на самом деле?

Современные исследования однозначно говорят: технологии и инновации влияют на рынок труда гораздо сильнее, чем либерализация торговли. Так, в развитых странах около 80% потерь рабочих мест обусловлено внедрением новых технологий, почти 50% рабочих мест могут быть ликвидированы по той же причине в ближайшем будущем. Во многих развивающихся странах эти риски еще выше.

Тем не менее выступать в защиту свободной торговли не так просто. Ибо, как правило, выгоды от либерализации торговли нарастают лишь с течением времени, в то время как последствия принимаемых государством мер по снятию торговых барьеров чаще всего ощутимы сразу. Применяя принцип созидательного разрушения Йозефа Шумпетера, можно сказать, что «разрушение», причиняемое торговлей вполне «зримо», в то время как «созидание» выгод остается «невидимым».

Понять выгоды, даваемые свободой торговли в современной глобализованной экономике, позволяет один конкретный пример. Американская корпорация Apple, используя для производства компонентов не очень квалифицированную и относительно низко оплачиваемую рабочую силу в Китае, безусловно, лишает работников в США возможности выполнять те же самые операции в рамках производственной цепочки. Однако в результате политика компании позволяет продавать производимые айфоны и айпады по ценам, доступным самому широкому кругу потребителей. Нетрудно представить обратную картину: если бы все компоненты гаджетов Apple производились в США, как это пожелал однажды в беседе со Стивом Джобсом бывший президент Барак Обама, вряд ли айфоны и айпады получили бы столь широкое распространение, ибо их цена была бы явно выше нынешней. Не появились бы и те новые компании, к которым мир уже успел привыкнуть — такие как Uber и Airbnb, не говоря о приложениях и аксессуарах для продукции Apple.

Собственно, это пример того, как свободная торговля все-таки может делать «невидимую» выгоду «видимой». Без свободной торговли немислимы охватившие большинство стран мира производственные цепочки или глобальные цепочки добавленной стоимости, в рамках которых осуществляется уже не менее 60% мировой торговли. Такова реальность сегодняшнего глобального мира, и ее вряд ли удастся изменить даже президенту самой развитой в мире экономики. Проповедуемый Трампом торговый протекционизм ради «великой Америки» может дать только кратковременный положительный эффект, и то лишь в сферах низкоквалифицированного труда. Отрасли высоких технологий, как было показано на примере Apple, напротив, требуют свободы торговли, обеспечивающей беспрепятственное движение через границы не только товаров и услуг, но и ноу-хау, технологий, квалифицированных кадров и целых производств.

В конце XX–начале XXI вв. либерализация внешнеторговой сферы позволила добиться впечатляющего социально-экономического прогресса развивающимся странам Восточной Азии и ряду других государств мира.

Наконец, рассуждая о свободе торговли, невозможно обойти еще одно событие наших дней — выход Британии из Евросоюза. В этой драме, безусловно, содержится парадокс: держава, которая в течение всего послевоенного периода больше, чем кто-либо другой в Европе, отстаивала свободу торговли, сегодня вынуждена прилагать невероятные усилия, чтобы сохранить ее в будущих взаимоотношениях с континентальной Европой. Выходит, свобода торговли действительно дорогого стоит, что ощущается особенно остро тогда, когда ее можно утратить.

Из сказанного следует единственный вывод: если государства рассчитывают идти по пути экономического прогресса, то важнейшим условием для этого должна быть свобода торговли. Тем не менее, при всей очевидности этого вывода, он вряд ли положит конец спорам между ее сторонниками и противниками.

---



ПАВЕЛ ГУДЕВ

**СВОБОДА  
СУДОХОДСТВА:**  
ПРОШЛОЕ,  
НАСТОЯЩЕЕ И  
БУДУЩЕЕ (1918–2018)

Как в предшествующие годы, так и сейчас, в осуществлении свободы судоходства объективно заинтересованы как все прибрежные страны, обладающие военно-морским и торговым флотами, так и внутриконтинентальные государства, не имеющие выхода к морю, но под флагом которых плавают немалое количество судов, выполняющих коммерческие перевозки.

\*\*\*

Вплоть до сегодняшнего момента морской транспорт продолжает оставаться самым дешевым видом транспорта, поэтому более 70% всей мировой торговли осуществляется морским путем. Абсолютно для всех ее участников — это и отдельные страны, и компании, ориентированные на экспорт/импорт, и представители судоходной отрасли — защита принципа свободы судоходства экономически детерминирована, так как лежит в основе их экономического развития и процветания.

Второй важной детерминантой этого процесса является политико-идеологическая составляющая. Для большинства стран Запада, включая США, беспрепятственное функционирование мировой торговли — залог становления и дальнейшей жизнедеятельности лоббируемого ими либерального миропорядка. Свобода передвижения грузов морским путем выступает не только в качестве основы их собственного экономического благополучия, но и является ключевым элементом этого мироустройства. Защита свободы судоходства — это гарантия того, что мировая экономика будет развиваться по единым универсальным правилам, следовать которым призвано абсолютное большинство государств, если они не хотят попасть в разряд маргиналов и изгоев.

Третья детерминанта — военно-стратегическая. Военно-морские державы, как США, так и Россия, объективно заинтересованы в беспрепятственной переброске собственных вооруженных сил морским путем в тот или иной регион мира, если это будет необходимо. Свобода судоходства для военных кораблей — это возможность демонстрации флага, предупреждения конфликтов, проецирования силы, наконец, поддержки союзников.

Фактически, свобода судоходства выступает в данном случае в качестве одного из элементов стратегии национальной безопасности.

\*\*\*

В рамках современного международного морского права «свобода судоходства» — это одна из шести свобод открытого моря, наряду со свободой полетов, прокладки кабелей и трубопроводов, возведения искусственных островов и других установок, рыболовства, научных исследований. При этом важно не забывать, что в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., свобода судоходства как в отношении военных кораблей, так и гражданских судов, действует не только в открытом море, т.е. акватории за пределами зон национальной юрисдикции, но и в пределах двухсотмильных исключительных экономических зон (ИЭЗ) прибрежных государств.

При этом сам принцип защиты свободы судоходства, не без подачи США, реализующих с 1979 г. одноименную программу Freedom of Navigation (FON), имеет более расширительную трактовку. Он предполагает противодействие любым нарушениям/ограничениям конвенционных норм и положений, которые связаны с проходом судов и кораблей через акватории, на которые распространяется либо суверенитет, либо юрисдикция прибрежных государств.

Так, речь идет о борьбе с нарушениями права мирного прохода через территориальное море, права транзитного прохода через международные проливы, права архипелажного прохода через архипелажные воды. Кроме того, он направлен на борьбу с:

- незаконно установленными (прямыми) исходными линиями, от которых отсчитывается ширина территориального моря;
- некорректно установленными внешними границами территориального моря;
- распространением статуса (внутренних) исторических вод на акватории, которые никогда не рассматривались как таковые;
- расширением юрисдикции прибрежных стран в области безопасности в 24-мильной прилегающей зоне;
- ограничениями на проведение морских научных исследований в пределах ИЭЗ;
- запретом на проведение различных видов военно-морской деятельности в пределах ИЭЗ.

Фактически, защита свободы судоходства во все большей степени отождествляется с необходимостью оспаривания различных правопритязаний прибрежных государств по ограничению законных прав третьих стран, которые предоставлены им в рамках современного международного морского права, и прежде всего, Конвенции 1982 г.

\*\*\*

Главным поборником защиты принципа свободы судоходства в современном мире выступают США, что неудивительно, так как их политико-экономические и военно-стратегические интересы носят поистине глобальный характер.

С другой стороны, их приверженность защите свободы судоходства остро контрастирует с тем фактом, что они до сих пор остаются вне рамок Конвенции 1982 г., не только не ратифицировав, но и не подписав ее. В этой связи они находятся в одной когорте с такими странами как Сирия, Ливия, Иран, Северная Корея, Сомали, Венесуэла, которые в разное время были отнесены ими к разряду «государств-изгоев», а также целым рядом других беднейших государств Африки и Латинской Америки. По сути, неучастие США в Конвенции 1982 г. существенным образом принижает и дискредитирует этот важнейший международный режим.

Кроме того, американская позиция относительно того, что Конвенция 1982 г. кодифицировала в своих рамках устоявшиеся нормы обычного права, а значит ее положения обязательны для исполнения всеми, в том числе и неучастниками Конвенции, является достаточно спекулятивной. С точки зрения международной правовой доктрины, многие положения Конвенции, в том числе напрямую связанные с судоходством (право транзитного прохода, право архипелажного прохода через архипелажные воды, право мирного прохода военных кораблей через территориальное море), до сих пор не могут рассматриваться в качестве норм обычного права, т. к. отсутствует универсальная практика их имплементации.

Соответственно, желание США считать Конвенцию документом, кодифицирующим исключительно нормы обычного права — не более, чем стремление унифицировать поведение всех государств в Мировом океане, оставаясь при этом вне конвенционных рамок, но используя все преимущества конвенционного режима в своих национальных интересах.

\*\*\*

На сегодняшний день ключевыми регионами, где США активно осуществляют реализацию программы FON, являются:

- Персидский залив. В частности, Ормузский пролив, выход к которому имеют Оман и Иран, и через который проходит около 90% нефти, добываемой странами Персидского залива, или около 30% всей нефти, транспортируемой морским путем, или более 10% нефти, потребляемой США;
- Латинская Америка (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Никарагуа, Перу, Эквадор);
- Юго-Восточная Азия (Вьетнам, Индонезия Камбоджа, Малайзия, Мьянма, Таиланд, Филиппины);
- Южная Азия (Индия, Мальдивы, Пакистан, Шри-Ланка);
- Восточная Азия (КНР, Тайвань, Южная Корея, Япония);
- Средиземноморский регион (Албания, Италия, Мальта, Хорватия).

Как можно заметить, защита свободы судоходства со стороны США осуществляется не только в отношении тех стран, с которыми у Вашингтона напряженные или откровенно недружественные отношения, но и в отношении их ключевых союзников и партнеров, прежде всего, таких как Тайвань, Южная Корея и Япония. Несмотря на то, что нарушения морского законодательства со стороны последних не являются принципиально существенными и касаются, как правило, некорректно проведенных исходных линий, тем не менее для США чрезвычайно важно обозначить свою позицию в отношении тех или иных правопритязаний с целью не допустить появления новой нормы права.

\*\*\*

Особое место в этом отношении занимает КНР как наиболее хрестоматийный пример государства, не только весьма широко трактующего, но и напрямую нарушающего ключевые нормы и положения Конвенции 1982 г., прежде всего, касающиеся свободы (военного) судоходства в пределах ИЭЗ и права мирного прохода иностранных военных кораблей через территориальное море. Эти нарушения напрямую обусловлены стремлением Пекина обеспечить приоритетный уровень региональной безопасности в прилегающих к его берегам акваториях с целью ограничить проведение разведывательной и иных видов военно-морской деятельности со стороны США.

При этом позиции США по оспариванию правоприязаний Поднебесной, напрямую ограничивающей проход американских военных кораблей через морские зоны, находящиеся под ее суверенитетом (территориальное море) и юрисдикцией (ИЭЗ), были существенно усилены после решения Постоянной палаты третейского суда в Гааге по иску Филиппин против Китая. В частности, абсолютно все островные образования островов Спратли в Южно-Китайском море были признаны либо скалами, имеющими возможность формирования лишь 12-мильного территориального моря, но не 200-мильной ИЭЗ, либо осыхающими при отливе возвышениями без права формирования каких-либо морских зон вокруг себя.

Соответственно, корабли американских ВМС получили законные основания осуществлять любые виды военно-морской деятельности рядом с такими возвышениями, и не соглашаться с любыми претензиями Китая по недопустимости осуществления военно-морских маневров и учений за пределами внешних границ территориального моря вокруг скал. Единственным камнем преткновения продолжает оставаться отстаиваемый Пекином разрешительный порядок прохода иностранных военных кораблей через акватории территориального моря, что, безусловно, создает угрозу локального военного столкновения между США и КНР.

\*\*\*

Для России особое экономическое и военно-стратегическое значение имеет Арктический регион, где она обладает самой протяженной береговой линией, и, соответственно, распространяет свой суверенитет и юрисдикцию на огромные морские пространства. Северный морской путь (СМП) еще с советских времен, а сейчас и на уровне внутреннего российского законодательства, рассматривается как национальная транспортная артерия, находящаяся под полным контролем РФ, где введен разрешительный порядок прохода иностранных судов и кораблей с обязательным использованием лоцманской и ледокольной проводок.

США принципиально не согласны с такой позицией, считая, что трасса СМП проходит через территориальное море РФ с правом мирного прохода; через ИЭЗ РФ со свободой судоходства, включая военное; через проливы, которые, с их точки зрения, являются международными с правом транзитного прохода, который не может быть приостановлен. Они считают необоснованными любые ограничения гражданского и, прежде всего, военного судоходства через эти акватории, настаивая на возможности использования здесь ледоколов под зарубежными флагами, а вводимые Россией меры по защите морской среды неприменимыми к военным кораблям и судам, находящимся на правительственной некоммерческой службе.

Несмотря на то, что практические шаги по оспариванию позиции СССР в отношении СМП пришлось на середину 1960-х гг., а дипломатического протеста — на



первую половину 1980-х гг., можно предположить, что сегодняшнее существенное ухудшение российско-американских отношений может привести к новому витку противостояния между нашими странами в вопросе о свободе судоходства по трассам СМП. Наихудший сценарий в этом отношении — решение США о реализации программы FON в водах российской Арктики, что, вне сомнений, может поставить наши страны на грань прямого военного столкновения.

\*\*\*

Таким образом, свобода судоходства — один из краеугольных камней в области использования пространств Мирового океана, лежащий в основе экономического развития и обеспечения безопасности значительного числа государств. Парадоксальность ситуации заключается лишь в том, что главным защитником этого принципа выступают исключительно США, страна-неучастник ключевого международного соглашения в этой области — Конвенции 1982 г. При этом практические шаги США в этой сфере, как правило, связаны с использованием сил и средств ВМС, а не дипломатических методов урегулирования противоречий. Это ведет к тому, что защита свободы судоходства зачастую служит источником не деэскалации, а, наоборот, роста международной напряженности. При этом механизмы ООН, включая Совет Безопасности, никак не задействованы в этом процессе. Наконец, встает закономерный вопрос: «А может ли либеральный миропорядок, где свободе судоходства отводится весьма важная роль, быть основан исключительно на использовании военной силы, угроз и предупреждений?»

---

АЛЕКСЕЙ АРБАТОВ

**РАЗОРУЖЕНИЕ —  
УТОПИЯ ИЛИ  
ИМПЕРАТИВ**

ПОСТВИЛЬСОНОВСКОЙ  
ЭПОХИ?

В послании президента США Вудро Вильсона Конгрессу от 8 января 1918 г. из 14 предложенных принципов нового миропорядка пункт 4-й гласил: «Справедливые гарантии того, что национальные вооружения будут сокращены до предельного минимума, совместимого с государственной безопасностью<sup>5</sup>». Эта идея была вполне логична: в грядущем мире без войн отпадет нужда в больших вооруженных силах, а сэкономленные ресурсы пойдут на мирные нужды.

## 1. ЭМБРИОНАЛЬНЫЙ ПЕРИОД

Из страха перед следующей войной и в духе 4-го вильсоновского пункта были предприняты первые попытки разоружения. Памятуя об ужасах газовых атак в 1925 г., был подписан Женевский протокол о запрещении применения химического оружия, который, пусть с теми или иными нарушениями, соблюдался даже в ходе Второй мировой войны и после нее. В 1920–1930-е гг. в Вашингтоне и Лондоне были заключены недолговечные договоры по ограничению военных флотов ведущих морских держав. В 1936 г. подписана Конвенция Монтре, регламентирующая проход военных кораблей через черноморские проливы и действующая до сих пор.

Но все это, конечно, было бледным отражением глобальной идеи Вильсона. В 1930-е гг. гонка вооружений набрала мощные обороты: Германия стремилась взять реванш за поражение в Европе, Япония встала на путь военной экспансии на Тихом океане, Советский Союз строил социализм во враждебном капиталистическом окружении и готовился к большой войне «малой кровью на чужой земле».

И Вторая мировая разразилась, унеся за шесть лет 70 млн жизней, пре-

---

<sup>5</sup> Joost Pauwelyn, Ramses A. Wessel, Jan Wouters, 'When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking', *European Journal of International Law* Vol. 25 no. 3, 2014, <http://www.ejil.org/pdfs/25/3/2520.pdf>

вратив в руины Европу и Дальний Восток. Неслыханные ужасы войны дали второе дыхание вильсоновским надеждам на прочный мир и разоружение. Но надежды не сбылись: международное сообщество раскололось на два враждебных лагеря во главе с СССР и США, было создано и впервые применено ядерное оружие — самое разрушительное средство уничтожения в истории, коим оно остается и по сей день. Началась холодная война и беспрецедентная гонка ядерных и обычных вооружений.

В то же время идея разоружения прочно овладела умами человечества как символ и материальная гарантия отказа от Третьей мировой войны. Правда, до начала 1960-х гг. разоружение велось только в риторических баталиях в ООН и на других форумах, причем СССР и Запад отстаивали свое первенство в продвижении этой благой цели. В реальной политике мир периодически балансировал на грани ядерной войны, и этот тип отношений достиг кульминации в ходе Карибского ракетного кризиса в октябре 1962 г.

Отвечая на большой блеф советского лидера Никиты Хрущева о ракетном превосходстве после запуска спутника в 1957 г., США начали форсированное наращивание ракетно-ядерных вооружений. В 1967 г. американские стратегические ядерные силы (СЯС) увеличились по числу ракет в 40 раз (!)<sup>6</sup>. Поняв, куда идут процессы, Хрущев санкционировал переброску ракет средней дальности на Кубу, чтобы хоть как-то замедлить быстро растущее отставание от США. Остальное хорошо известно.

Так ядерное сдерживание чуть не привело к ядерной войне. Безграничная разрушительная мощь, беспрецедентная сложность вооружений и планов их применения создали принципиально новую ситуацию, когда война из средства политики становится ее детерминантом. Поэтому разоружение превратилось из символа и финальной материальной гарантии мира, коим его полагал Вильсон, в одно из главных направлений поддержания и укрепления мира.

## 2. РОЖДЕНИЕ СИСТЕМЫ

После Договора 1963 г. о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой в течение последующего полувека была создана обширная система ограничения и нераспространения ядерного оружия. Последний кризис холодной войны произошел осенью 1983 г., причем тоже из-за динамики ядерного сдерживания: провала переговоров по ядерным вооружениям, развертывания новых ракет средней дальности СССР, а в ответ — аналогичных ракет США. Вывод очевиден: международные конфликты на фоне неограниченной гонки

---

<sup>6</sup> Desmond Ball, *The Strategic Missile Programme of the Kennedy Administration*, Ph.D. diss. (Canberra: University of Australia, 1972), app. 1–3.

ядерных вооружений периодически подводят мир к грани ядерного Армагеддона. А в условиях процесса и режимов контроля над вооружениями — нет.

В последовавший период было заключено три фундаментальных договора (Договор по ПРО и соглашение ОСВ-1 от 1972 г. и Договор ОСВ-2 от 1979 г.). Также были подписаны основополагающий Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО — 1968 г.), Договор о запрещении биологического оружия (1972 г.), Договоры о неразмещении ядерного оружия в космосе (1967 г.) и на дне морей и океанов (1971 г.), о пороговом ограничении мощности ядерных испытаний (1976 г.).

Финал холодной войне и гонке вооружений положил Договор по ракетам средней и меньшей дальности (РСМД), который повлек уничтожение 860 ракет США и 1840 ракет СССР (потому что последних было вдвое больше). Также кардинальную роль имел Договор об обычных вооруженных силах в Европе (1990 г.), по которому Варшавский Договор отказался от превосходства и сократил до уровней паритета вчетверо больше вооружений, чем НАТО (34 700 и 8700 единиц соответственно<sup>7</sup>). По Договору СНВ-1 (1991 г.) СССР и США снизили уровни стратегических ядерных сил (СЯС) примерно на 25% по носителям и на 50% по боезарядам. Параллельные политические обязательства Москвы и Вашингтона по оперативно-тактическим ядерным вооружениям (ТЯО — дальностью до 500 км) сократили этот класс оружия примерно в десять раз.

Разоружение стало неотъемлемой составной частью отношений ведущих военных держав мира и одной из центральных опор международной безопасности. В конечном итоге меры разоружения, наряду с договоренностями по спорным вопросам международной политики, к началу 1990-х гг. привели к окончанию холодной войны и гонки вооружений.

### 3. ЗОЛОТОЙ ВЕК

В последующие после холодной войны два десятилетия могло показаться, что мечта Вильсона наконец воплощается в реальность. Согласно четырем радикальным договорам по СНВ<sup>8</sup> и односторонним мерам, глобальные ядерные арсеналы (с учетом СНВ-1 и инициатив по ТЯО) были снижены на 80% по числу боезарядов (примерно с 50 тысяч до 10 тысяч единиц). Были заключены Договор по всеобъемлющему запрещению ядерных испытаний (ДВЗЯИ — 1996 г.) и Конвенция по запрещению химического оружия (1993 г.). Договор о нераспространении ядерного оружия получил бес-

<sup>7</sup> См.: А. Антонов, Р. Аюмов. *Контроль над обычными вооружениями в Европе — конец режима или история с продолжением?* ПИР-Центр. М. 1 (27) 2012. С. 12.

<sup>8</sup> Речь идет о договорах СНВ-2 (1993 г.), рамочном соглашении СНВ-3 (1997 г.), СНП (2002 г.) и Пражском Договоре СНВ (2010 г., в России его называют СНВ-3).

срочный статус (1995 г.), к нему присоединились более 40 государств, включая две ядерные державы (Франция и КНР). Добровольно или насильно лишились ядерного оружия или военных ядерных программ 7 стран (Ирак, ЮАР, Украина, Казахстан, Беларусь, Бразилия, Аргентина). ДНЯО превратился в самый универсальный международный документ, помимо Устава ООН, за его пределами тогда остались всего 3 страны мира (Индия, Пакистан, Израиль).

Договор по открытому небу (1992 г.) и Венский документ 2011 г. (первая редакция принята в 1990 г.) установили режимы беспрецедентной транспарентности в функционировании вооруженных сил России и НАТО. Зоны, свободные от ядерного оружия, охватили вдобавок к Антарктике (1959 г.) и Латинской Америке (1967 г.) также южный Тихий океан (1985 г.), Юго-Восточную Азию (1995 г.), Африку (1996 г.) и Центральную Азию (2006 г.). Ряд соглашений касался ликвидации запасов и запрета на применение обычных вооружений (противопехотные мины, кассетные боеприпасы), физической защиты ядерных материалов, сотрудничества в безопасной ликвидации и утилизации ядерного и химического оружия, мирном использовании оружейных ядерных материалов (программа Нанна-Лугара от 1991 г. и соглашение ВОУ-НОУ<sup>9</sup> от 1993 г.).

## 4. НОВЫЙ КРИЗИС

Однако вильсоновским мечтам опять не суждено было сбыться. После 2010 г. (заключение Пражского Договора СНВ) в процессе и системе разоружения имела место стагнация, а затем начался распад. Ныне впервые за полвека переговоров и соглашений по ядерному оружию (после Договора 1963 г.) мир оказался перед перспективой потери уже в ближайшее время договорно-правового контроля над этим самым разрушительным оружием в истории человечества.

Наиболее слабым звеном в системе контроля над ядерным оружием является Договор РСМД между СССР и США от 1987 г. Стороны уже несколько лет обвиняют друг друга в нарушении Договора, и после смены администрации в Вашингтоне в обозримом будущем он может быть денонсирован. Кризис контроля над ядерным оружием проявляется и в том, что вот уже шесть лет не ведется переговоров России и США по следующему договору СНВ — это самая затянувшаяся пауза за 47 лет таких переговоров. В 2021 г. истечет срок текущего Договора СНВ, и в контроле над стратегическими вооружениями возникнет вакуум. Времени для заключения нового договора, в свете глубины разногласий сторон по противоракетным системам — после выхода США из Договора по ПРО в 2002 г. — и высокоточным неядер-

<sup>9</sup> ВОУ — высокообогащенный уран, НОУ — низкообогащенный уран.

ным вооружениям большой дальности, остается все меньше. При этом новая администрация США не проявляет заинтересованности в следующем договоре СНВ или в продлении текущего до 2026 года.

США и Россия стоят на пороге новой масштабной гонки вооружений, причем, в отличие от периода холодной войны, эта ракетно-ядерная гонка будет дополнена соперничеством по наступательным и оборонительным стратегическим вооружениям в неядерном оснащении, а также развитием космического оружия и средств кибервойны. К тому же, гонка вооружений станет многосторонней, вовлекая, помимо США и РФ, также КНР, страны НАТО, Индию и Пакистан, Северную и Южную Корею, Японию и другие государства. Геополитическое положение России обуславливают ее особую уязвимость в такой обстановке.

Не удастся подключить другие государства-обладатели этого оружия к процессу их ограничения. Индия и Пакистан ведут гонку ядерных вооружений между собой, а Израиль поддерживает такие средства против исламских соседей. Великобритания, Франция и КНР ссылаются на то, что около 90% мирового ядерного арсенала все еще приходится на долю России и США, и требуют от двух ведущих держав более глубоких сокращений как условия своего присоединения к разоружению.

Уже два десятилетия из-за негативной позиции США Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) не вступает в законную силу. По их же вине недавно было «заморожено» соглашение с Россией о ликвидации избыточного запаса плутония. Переговоры по запрещению производства разделяющихся материалов (оружейного урана и плутония) в военных целях (ДЗПРМ) и о неразмещении оружия в космосе стоят в многолетнем тупике на Конференции по разоружению в Женеве. По российской инициативе за последние три года прекратилось сотрудничество РФ и США по программам безопасной утилизации, физической сохранности и защите ядерных вооружений, материалов и объектов. В 2015 г. Россия прекратила участие в Совместной консультативной группе по ДОВСЕ. Переговоры по тактическому ядерному оружию так и не начались.

Конференция по рассмотрению Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) в 2015 г. закончилась провалом. Северная Корея, которая вышла из ДНЯО в 2003 г., продолжает испытания ядерного оружия и баллистических ракет. Настрой новой администрации и Конгресса США против многостороннего соглашения об ограничении иранской ядерной программы от 2015 г. может нанести окончательный удар по ДНЯО. Дальнейшее распространение ядерного оружия будет происходить главным образом рядом с российскими границами (Иран, Турция, Египет, Саудовская Аравия, Южная Корея, Япония). В ходе этого процесса ядерное оружие в конце концов неизбежно попадет в руки террористов, что станет катастрофой для современной цивилизации.

Причины этого опасного положения многогранны. Традиционный контроль над ядерным оружием зиждился на ярко выраженной биполярности миропорядка, примерном равновесии сил сторон и достаточно простом разграничении и согласовании классов и типов оружия в качестве предмета переговоров. Ныне миропорядок стал многополярным, равновесие — асимметричным, а новые технологии размывают прежние разграничения между ядерными и обычными системами, наступательными и оборонительными средствами, вооружениями регионального и глобального класса.

После окончания холодной войны беспрецедентное улучшение отношений между СССР/Россией и Западом позволило совершить крупные шаги в сфере разоружения. Но после позитивных прорывов первого десятилетия в 1987–1997 гг. процесс сокращения ядерных вооружений все дальше смещался к периферии тематики международной безопасности: на международную арену вышли новые глобальные и региональные центры силы, а в повестке дня международной безопасности приоритет получили иные проблемы и угрозы. В отношениях России и США с начала 2000-х гг. сокращение ядерных вооружений занимало заметно более скромное место, чем раньше.

Дело довершил крутой поворот мировой политики после 2012 г., когда Россия заявила о нежелании мириться с моделью неравноправных отношений с Западом и доминированием США. Поскольку российский ВВП не превышал 2% мирового, акцент был сделан на другие факторы международного статуса. В частности, был резко усилен упор на роль ядерного оружия. В своей программной статье перед выборами 2012 г. Владимир Путин подчеркивал: «Мы ни при каких условиях не откажемся от потенциала стратегического сдерживания и будем его укреплять»<sup>10</sup>. Была начата грандиозная программа перевооружения ядерных сил (включая развертывание 400 баллистических ракет)<sup>11</sup>. После 2010 г. контроль над вооружениями становился в России непопулярной темой, а прежние соглашения все чаще объявлялись чуть ли не «национальным предательством»<sup>12</sup>. С 2013 г. разразился украинский кризис, в 2014 г. произошло присоединение Крыма к России, и началась война в Донбассе. В 2015 г. Москва предприняла большую военную операцию в Сирии.

Соединенные Штаты и их союзники ввели против России экономические санкции и стали реанимировать стратегию ее «изоляции» и «сдерживания». Развернулась ожесточенная пропагандистская борьба наряду с периодическими хакерскими диверсиями. Возрождается интенсивное военное противостояние России и США/

---

<sup>10</sup> Путин В. В. *Быть сильными: гарантия национальной безопасности для России* // *Рос. газ.* — 2012. — 20 февр. (<http://www.rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>).

<sup>11</sup> Путин В. В. *Там же.*

<sup>12</sup> К. Сивков. *Разоружен и очень опасен. ВПК. No.11, 22–28 марта 2017 года, стр.1–4.*



НАТО в Восточной Европе, в зонах Балтийского и Черного морей, в Арктике и в Азиатско-Тихоокеанском Регионе (АТР). Опасность вооруженного столкновения России и НАТО, в том числе с применением ядерного оружия, вновь нависла над Европой и остальным миром.

## 5. ЧТО ДЕЛАТЬ

Изменить опасные тенденции могут лишь решительные шаги по деэскалации напряженности между Россией и Западом, включая сохранение режимов контроля над ядерным оружием. После смены власти в США в 2016 г. этого могла бы добиться только Россия, если бы она этого захотела, в чем пока уверенности нет. Однако ни на США, ни на КНР или НАТО/Евросоюз рассчитывать не приходится. При трезвом анализе ситуации Москва должна быть больше всех заинтересована в этом с точки зрения национальной безопасности. В свете предстоящего рывка США в гонке вооружений в интересах России понизить стратегические «потолки», загнать под них гиперзвуковые средства, вернуться к вопросу согласования параметров и мер доверия применительно к системам ПРО. Другой резон в том, что Россия находится в более уязвимом геостратегическом положении, чем США и страны НАТО, не имеет союзных ядерных держав и вообще не богата верными военно-политическими союзниками. Грядущее военное соперничество потребует колоссальных затрат, тогда как российская экономика сегодня явно не на подъеме.

Первоочередной задачей является спасение Договора о РСМД. Вместо бесплодного обмена обвинениями сторонам следует совместно выработать дополнительные меры проверки, чтобы устранить взаимные подозрения. Затем — заключение следующего договора СНВ на период после 2021 г. и на этой основе — согласование мер в области систем ПРО и новых стратегических вооружений в обычном оснащении. Далее — возобновление сотрудничества России с США и другими странами по физической защите ядерных объектов и сохранности ядерных материалов. Параллельно — укрепление ДНЯО и режима контроля над ракетными технологиями. После этого — поэтапное и избирательное придание процессу сокращения ядерного оружия многостороннего формата.

Таким образом, разоружение, прежде всего ядерное, это не утопия, а императив нынешней эпохи, если, конечно, современная цивилизация хочет сохраниться. В воплощении вильсоновской мечты в 1963–1991 гг. и еще более в 1991–2010 гг. были сделаны исторические прорывы. Но международная политика изменилась мало и во втором десятилетии нового века частично вернулась во времена холодной войны и даже более отдаленное прошлое. Наряду с быстрым военно-техническим развитием это повлекло кризис и распад построенной системы разоружения.

Безъядерный мир — это не теперешний мир минус ядерное оружие, а мир с иной системой безопасности, в которой поставлено на жесткую правовую основу применение силы, в которой строго ограничены обычные вооруженные силы и вооружения на новых физических принципах. Строить такой мир придется следующему поколению политиков и специалистов.

---



СЕРГЕЙ УТКИН

**ОБЪЕДИНЕНИЕ**  
НАЦИЙ

Тезисы Вудро Вильсона не были первым примером обращения к теме международной организации, гарантирующей права государств-членов, но с них началось движение в сторону практического воплощения этой идеи на глобальном уровне. Грандиозный замысел немедленно столкнулся с оппозицией в самих же Соединенных Штатах, по решению Сената отказавшихся от участия в Лиге Наций. С тех пор международные структуры, призванные содействовать обеспечению мира и безопасности, не раз подвергались уничижительной критике, высмеивающей их слабость и неэффективность. Однако в большинстве случаев баланс достоинств и недостатков многосторонних механизмов лишь отражает сформировавшиеся соотношения интересов участвующих государств. Уже одно то, что суверенные страны согласились с необходимостью форума, где периодически приходится выслушивать упреки в свой адрес, принимать во внимание разнообразие мнений и договариваться о совместных действиях, является существенным шагом вперед по сравнению с историей предыдущих веков.

Философским основанием организованного объединения народов стали встречавшиеся у многих мыслителей и получившие особенно бурное развитие в XVIII–XIX вв. идеи «вечного мира», «европейского единства» и пацифизма. Хотя впоследствии деятельность международных организаций стала охватывать самые разные сферы жизни общества, логика мыслителей прошлого в основном сводилась к вопросу предотвращения войны. Если через войны определяется сильнейший в международных спорах, значит необходимо создать механизм, который позволил бы урегулировать эти споры иным образом, без применения насилия.

В период, когда колоссальный разрыв в уровне развития между Западом и остальным миром породил колониальные империи, еще не прослеживалось существенной разницы между идеями европейского и глобального объединения наций. Да и в XX в. — как в мировых войнах, так и в формировании механизмов международного сотрудничества — Запад играл центральную роль. Подъем глобального значения других регионов мира происходил на глазах ныне живущих поколений и, вероятно, продолжится.

Из одного корня — стремления сформировать менее анархичную, более цивилизованную международную среду — со временем произросли международные структуры разного масштаба и профиля. Старейшие из них — отраслевые и гуманитарные — появились в довьильсоновскую эпоху, еще в XIX в. Также до Вильсона были предприняты первые попытки укрепления и развития системы международного права, что было во многом связано с российскими инициативами рубежа XIX–XX вв. и с работой российского юриста Федора Мартенса. Постепенное формирование наиболее сплоченного регионального объединения наций в ходе европейского интеграционного процесса оказалось возможным лишь с кардинальным ослаблением его ключевых участников в результате Второй мировой войны, когда на великодержавных амбициях прошлого был поставлен крест. По пути развития более ограниченных по масштабу интеграционных инициатив идут страны всех регионов мира. И, тем не менее, у суверенного государства часто остается соблазн, инструментарий и мотивация для принятия и реализации решений без консультаций с партнерами по многосторонним структурам.

Международные организации критикуют за чрезмерную бюрократизированность: ее редко удастся избежать какому бы то ни было институту, занимающемуся вопросами, которые касаются жизни множества людей. Избыточная бюрократизация — это не только затраты, но и зачастую потеря скорости, а в развитии международных процессов высокая скорость реакции может определять ход событий. Но принципиально важная задача многосторонних структур — помогать, а не мешать странам-членам найти баланс их интересов. Между высокой скоростью работы механизма и выполнением им функции согласования интересов часто приходится выбирать последнее — по-другому межправительственная организация просто не сможет работать. Даже для более сплоченного интеграционного объединения с наднациональными институтами движение вопреки позиции части стран — редкое и небезопасное явление. Международные организации, по меньшей мере на нынешнем витке истории, не перерождаются в сверхгосударства со своим аппаратом принуждения и монополией на насилие. Они скорее похожи на собрания свободных «граждан» глобального полиса — суверенных стран. Некоторые группы «граждан» проще достигают согласия между собой, другим это удается хуже, а самое сложное начинается, когда вместе собираются все. И именно такова амбиция глобальной организации.

При создании Организации Объединенных Наций были учтены уроки Лиги Наций, но важнее была глубочайшая травма, нанесенная второй разрушительной мировой войной, случившейся лишь через двадцать лет после первой. XX в. — еще и век доселе невиданного скачкообразного роста смертоносной силы вооружений. Стремление избежать глобальной войны в будущем из благого пожелания философов превратилось в ключевую заботу ведущих стран, которым необходимо было обеспечить себе условия для восстановления и развития.

Структура ООН в своей основе остается неизменной на протяжении более семидесяти лет — существенный срок с точки зрения человеческой жизни. Вполне естественно, что темой для разговоров периодически становится реформа организации. Однако общий интерес стран мира в том, чтобы больше не сталкиваться с уникальной ситуацией, в которой формировалась ООН. Несовершенства организации несущественны в сравнении с глобальной катастрофой, которая могла бы подтолкнуть создание другого механизма на месте ООН. К тому же некоторый потенциал оптимизации заложен в достижимом без потрясений улучшении работы Секретариата, определении необходимой бюджетной и кадровой обеспеченности, а главное — в выработке у стран-участниц более глубокого понимания своей ответственности за судьбы мира.

В государстве действие законов обеспечивается как общественным консенсусом, определяющим основные правила человеческого общежития, так и угрозой наказания за нарушения. Крайне непросто установить подобную систему на глобальном межгосударственном уровне, особенно в отношении постоянных членов Совета Безопасности ООН, которые сами должны быть гарантами функционирования общепринятых правил, а также в отношении стран-союзников кого-либо из пятерки постоянных членов.

Отказа постоянных членов от права вето в Совете Безопасности не произойдет, да и вряд ли это стало бы панацеей для мира. Сложившийся в 1945 г. состав постоянных членов может казаться неоптимальным и требующим расширения, однако, с другой стороны, достижение достаточно высокого уровня взаимопонимания между постоянными членами возможно и в теории, и на практике — несмотря на некоторые острые противоречия Совету Безопасности удается принимать решения по многим важным международным проблемам. Расширение Совета не обязательно облегчит эту задачу.

В послевоенном мире европейские страны, даже являющиеся ядерными державами и постоянными членами Совета Безопасности ООН Великобритания и Франция, в вопросах военной безопасности остаются на вторых ролях. Принципиальное значение для мира будущего имеет характер развития отношений между постоянными членами Совета Безопасности, являющимися ключевыми глобальными игроками как в экономической, так и в военной сфере — США и Китаем. Россия остается в промежуточной весовой категории, сохраняя военный потенциал, но отставая экономически. Не только в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где США, Китай и Россия представлены географически, но и в других регионах мира риски межгосударственных конфликтов, а также внутренних конфликтов, в которые втягиваются внешние игроки, не купированы. Оказывается, что и через семь десятилетий после определения конфигурации Совета Безопасности взаимодействие между его постоянными членами не утратило своего исключительного значения.

Не так много можно улучшить в площадке для диалога — идеальные правила процедуры, компетентный секретариат и комфортные кресла не компенсируют отсутствия доброй воли, готовности искать и находить компромиссные решения. Тем не менее, постоянство площадки, устойчивость процедур на протяжении десятилетий создают традицию, привычку к диалогу. Сформирована широкая сеть специализированных организаций, обеспечивающих непрерывный диалог и реализацию проектов по отдельным вопросам, имеющим глобальное значение — от здравоохранения до помощи беженцам. Сама возможность перенести обсуждение острого вопроса в ООН — это дополнительный страховочный клапан, позволяющий понизить риск открытого конфликта, иногда срабатывающий, а иногда дающий сбой.

Искушение взаимных обвинений в мировом сообществе велико. Споры на повышенных тонах используются как защита позиций, которые зачастую определяются довольно узко понимаемыми интересами правящих групп отдельных стран. Многосторонние форумы оказываются удобной возможностью, чтобы высказывать претензии друг к другу, подчеркивая непогрешимость и негибкость собственных позиций. Список вопросов, по которым ключевые страны считают необходимым ввязываться в словесные баталии, неограничен. Существует в высокой степени консенсусный и важный набор тем, в том числе включающий сформулированные на площадке ООН Цели устойчивого развития, по крайней мере номинально являющийся полем для совместной конструктивной работы стран-членов.

Слишком часто консенсусные темы оказываются теми «хорошими новостями», о которых не интересно рассказывать новостным гигантам, продающим потребителю драматические бури, даже если они происходят в стакане воды. Но медийная среда будет меняться вместе с людьми. Более образованный потребитель, сам выбирающий контент, имеющий профессиональные интересы, общающийся с коллегами с разных континентов, постепенно девальвирует ценность дешевых медийных трюков и грубых риторических пикировок. Сдвиги общественных настроений не произойдут быстро, но если страны мира смогут удержаться от новых глобальных конфликтов, на новое качество гражданского объединения наций вполне можно рассчитывать.

Мир 1918 года — это мир еще только разворачивающегося промышленного подъема, огромных масс неграмотного населения, лишь начинающих испытывать вкус к участию в общественной жизни в самых примитивных ее формах. Это мир, вскоре переживший еще одну катастрофу, а затем раскол на две соперничающие экономические и идеологические модели, гонку вооружений и череду региональных конфликтов. Мир 2018 года качественно стабильнее, богаче, образованнее. Это мир скоростных непрерывных коммуникаций и глобальной экономики, объединяющих его лучше любой межправительственной организации. Наблюдая за дрящимися и зачастую чрезвычайно болезненными конфликтами в сохраняющихся горячих

точках и за прочими превратностями политической конъюнктуры, об этих фундаментальных переменях часто забывают, видят в них рамочные условия, а не суть. Но эти условия формируют индивидов и государства будущего — тех самых «граждан» глобального полиса, от которых будет зависеть его стабильность и успешность.

Гарантией международной безопасности в XXI в. вряд ли может стать существенное усиление Совета Безопасности, направляющего жандармов в разные уголки мира. Скорее, можно рассчитывать на дальнейшее общее снижение международной конфликтности, обусловленное заинтересованностью стран мира в активном участии в стабильно развивающейся глобальной экономике и наличием достаточных возможностей для решения политических споров за столом переговоров. Через реформу будет проходить не столько ООН, сколько сами нации, корректирующие понимание своего места и задач в глобальном мире.

---



ИВАН ТИМОФЕЕВ

**ЖЕЛЕЗНАЯ РУКА  
В БАРХАТНОЙ  
ПЕРЧАТКЕ:  
ПРИНЦИПЫ,  
ОПРЕДЕЛИВШИЕ  
АМЕРИКАНСКИЙ ВЕК**

В 1918 г. президент США Вудро Вильсон представил Конгрессу проект мирного договора, который мог бы завершить четыре года страшной мясорубки Первой мировой войны. Он отличался от духа и принципов мирных договоров, которые были накоплены за длительную историю международных отношений. Обычно соглашения о мире подразумевали перечисление условий, на которые шли стороны для прекращения войны. При этом каждый мирный договор воспринимался как передышка, которая рано или поздно сменится новой войной. В европейском и в целом западном сознании война того времени представлялась неизбежным злом: вчерашние союзники могли назавтра обернуться противниками, но схватка с ними неизбежно заканчивалась миром, а мир снова оборачивался войной.

В этом круговороте Европа жила столетиями. Мирный договор и дипломатическая парадигма как таковая подразумевали искусство торга, максимизацию пользы от войны или минимизацию ее ущерба, но не борьбу с войной как таковой. «14 пунктов» Вильсона выбивались из этой картины. В них прописывались основы международных отношений, которые должны были положить конец войне как явлению, сделать ее невозможной. Наиболее важными стали принципы отказа от тайной дипломатии, сокращения вооружений, приоритета интересов общества в решении международных споров, создания наднационального института, способного играть роль суверена на международной арене, решать проблему «войны всех против всех», гарантировать суверенитет всех государств, независимо от их потенциала и возможностей.

Проект Вильсона и высказанная им годом ранее идея «мира без победы», который Конгресс встретил овациями, в Европе был воспринят с откровенным скепсисом. Общее отношение выражала меткая цитата французского писателя Анатоля Франса: «мир без победы — все равно, что хлеб без дрожжей, верблюды без горбов или город без борделя ... пресная штука, которая непременно окажется зловонной, постыдной, гнойной, геморроидальной»<sup>13</sup>. Лидеры стран Антанты — Жорж Клемансо, Ллойд Джордж, Витторио Орландо к идеям Вильсона относились с нескрываемым раздражением. И их можно было понять: положив на алтарь войны миллионы своих граждан, они вряд ли хотели завершать дело в духе миротворческого идеализма. Тем более, что один из ярких миротворцев начала XX в. — российский император Николай II — был цинично расстрелян большевиками, а его страна лежала в руинах Гражданской войны. Принципы Вильсона были вполне созвучны с собранными по инициативе российского императора Гаагскими мирными конференциями, которые от войны Европу и Россию так и не уберегли. Скепсиса европейцам добавляло и подозрение, что идеи Вильсона объективно выгодны самой Америке, особенно в части открытости торговли. В конечном итоге Версальский мирный договор сильно отличался от «14 пунктов», а в самих США Конгресс заблокировал вступление

---

<sup>13</sup> Цит. по Стоун О., Кузник П. *Нерассказанная история США*. — М. Колибри, 2015. — С. 48.

страны в Лигу Наций — основополагающий институт международного управления, созданный по результатам войны и вполне отражавший идеологию Вильсона.

Спустя чуть больше двадцати лет мир захлестнула новая мировая война. На протяжении второй половины XX в. два военно-политических блока стояли на грани взаимного уничтожения. Критиковавшие Вильсона реалисты и консерваторы, уверенные в неизбежности войны, могли праздновать мировоззренческую победу. Впрочем, попытки взять войну под контроль на протяжении всех 100 лет со времен публикации принципов, упорно возобновлялись. В особенности это касается свободы торговли, институтов глобального управления и сокращения вооружений. Здесь удалось добиться немалых результатов — беспрецедентной глобализации, удивительной живучести ООН (пусть и с весьма ограниченным мандатом), практики миротворчества и принуждения к миру, прецедентов масштабного отказа от целых классов вооружений. Однако сегодня, в век информационных технологий, свободы коммуникации и информационной прозрачности границ, мы снова балансируем на тонкой грани. Анархия международных отношений никуда не исчезла, количество конфликтов множится, ООН трещит по швам, исправно пополняются арсеналы, разрушаются режимы контроля над вооружениями, растут оборонные расходы, идет «охота на ведьм» и поиск врагов. Дух эпохи вновь ставит вопрос об обуздании войны. Ревизия наследия Вильсона сегодня актуальна не в меньшей степени, чем столетие назад.

Попробуем заглянуть внутрь политической философии «14 пунктов», провести их деконструкцию. Ведь текст Вильсона — это больше, чем просто набор условий. Его автор — один из немногих в истории США президентов-интеллектуалов, прекрасно владевший политической теорией и вкладывавший в свои пункты гораздо более глубокий смысл, нежели конъюнктурное желание добиться выгодного мира. Проект Вильсона опирается на глубокую интеллектуальную традицию, уходящую в политическую философию эпохи Просвещения XVIII в. и отражающую систему либеральных подходов к преобразованию международных отношений.

В основе либеральной традиции — убежденность в неограниченной способности человеческого разума преобразовывать социальную реальность. Рациональность — ключевое средство от социальных пороков, создания упорядоченного, основанного на рациональной правовой системе общества, в котором каждый индивид обладает возможностью самореализации. Разум и право, воплощенные в общественном договоре и государстве, противопоставляются гоббсовской анархии и «войне всех против всех». В общественном договоре реализуется справедливость — возможность для каждого быть свободным и при этом равным с другими перед законом. Закон гарантируется суверенным государством, действующего от имени нации по принципу рационально организованного часового механизма.

Такая трактовка переносится либералами и на международные отношения — Вильсон стоит на плечах таких гигантов, как Вильям Пенн, Шарль Де Сен-Пьер, Жан-Жак Руссо, Иммануил Кант. По мнению либералов, если анархию и войну всех против всех можно взять под контроль внутри государства, то это можно сделать и в международных отношениях. Для этого нужно рациональное международное право и наднациональный орган. Он будет играть роль «суверена», принуждая государства выполнять международные нормы в случае их нарушения. Делу поможет и то, что сегодня принято называть демократизацией — государства, в которых народ будет иметь возможность влиять на власть, стимулов к войне будет меньше, ведь общества обычно не заинтересованы в бедствиях войны, которые развязывают элиты. Наконец, войне должна положить конец свободная торговля: ее рациональность и экономическая взаимозависимость между странами перевесят иррациональность войны.

Либеральный идеализм подвергся критике сразу со всех сторон. Социалисты критиковали принципы Вильсона за лицемерие и попытку навязать миру интересы эксплуататорских классов, консерваторы — за излишнюю самонадеянность и веру в безграничные возможности человеческого разума. Но главным критиком оказалась суровая реальность «короткого XX века». Особенно это касалось четвертого принципа, который постулировал сокращение вооружений до разумного минимума. За сравнительно короткий по историческим меркам период человечество совершило подлинный рывок в способности взаимного уничтожения.

Доктрина Вильсона попала в ловушку двойственной природы человека Августина Блаженного. «Божественная» природа с лихвой компенсировалась «дьявольской» с ее неудержимой страстью к разрушению. Рейнхольд Нибур — один из крупнейших критиков либерализма в международных отношениях — впоследствии усилит этот тезис, указывая, что порочность человеческой природы многократно усиливается в организованных сообществах, подобных государствам. Только страх взаимного разрушения и причинения неприемлемого ущерба способен остановить агрессию. В войне всех против всех сдерживание «дьявола» требует другого «дьявола», а из двух зол нужно выбирать меньшее (им, в сравнении с Советской Россией, являлись США).

Страх и неопределенность — основной двигатель международных отношений. Их нельзя взять под контроль рациональными проектами. Человечество обречено на дилемму безопасности и спираль страха (эти понятия появились уже после Второй мировой). Следовательно, внешняя политика требует скорее мудрости и опыта, нежели разума и рациональности.

И все-таки Вильсона трудно назвать наивным идеалистом. Для Америки его принципы были выигрышной стратегией. Реализация ключевых из них каждый раз

была на руку США, укрепляя их роль глобального лидера. Свобода судоходства, помноженная на мощнейший военно-морской флот, превращала США в хозяина морских коммуникаций. Устранение экономических барьеров привело к экспансии американского капитала, а впоследствии — к созданию американоцентричной финансовой системы. Она работает и процветает до сих пор. Большинство глобальных компаний являются американскими. Финансовые санкции США возможны и эффективны в силу доминирования доллара. Глобализация принесла дивиденды многим странам, сделав сам проект привлекательным для них. Сокращения вооружений (в частности, линкоров) после Первой мировой войны были умело конвертированы в создание новых видов вооружений (например, авианосцев). На излете холодной войны американцы сумели заключить выгодные для себя соглашения по сокращению ракетно-ядерных и обычных вооружений с СССР. Сокращение обычных вооружений снимало для американцев головную боль советского превосходства в этой области, а договоренности по ядерному оружию снижали потенциалы единственного государства, которое могло в одночасье стереть США с лица земли. Американцы сумели обратить себе на пользу принцип суверенного равенства. Особенно это касалось вопроса о свободе выбора военных альянсов. В постсоветский период именно он лежал, в частности, в основе расширения НАТО.

Наконец, самое главное. Либеральные лозунги свободы и прогресса превратились в мощнейший инструмент мягкой силы, определяя моральное лидерство США. Реалисты, консерваторы и прочие критики были сильны и популярны в США на протяжении всего XX в. Они влиятельны и сегодня. Однако это не мешало использовать американцам либерализм в качестве эффективного идеологического инструмента своей внешней политики. В победе над СССР именно идеологическая составляющая сыграла решающую роль. Мощнейшая военная держава распустила сама себя без единого выстрела в сторону американских позиций.

Столетие вильсоновских принципов — это повод для инвентаризации собственно американской внешней политики, которая очевидно требует адаптации к быстро меняющимся условиям. А для России — необходимость сделать выводы из своих ошибок и успехов американцев, сумевших добиться в XX в. оптимального сочетания национальных интересов и глобального продвижения своих ценностей.

---

ОЛЕГ ДЕМИДОВ

**14 ПУНКТОВ  
ВУДРО ВИЛЬСОНА  
В ИНФОРМАЦИОННУЮ  
ЭПОХУ**

Вудро Вильсон был одним из самых значительных идеалистов своего поколения и, более того, распространял идеализм на весь народ, доверивший ему рычаги власти:

«Иногда меня называют идеалистом. Да, поэтому-то я знаю, что я американец. Америка — единственная в мире нация идеалистов» (из речи в Су-Фоллсе, Южная Дакота, 8 сентября 1919 г.). Удивительнее всего то, что эта формула была озвучена спустя год после окончания Первой мировой войны, в середине второго президентского срока уже немолодого Вильсона — тогда, когда идеализм, казалось, был просто непозволителен ни с высоты личного опыта, ни с точки зрения внешних условий.

Действительно, многим внешнеполитическим инициативам 28-го президента США была суждена неудача. Лига Наций не смогла удержать Европу и мир от соблазна нового глобального военного конфликта, да и многие другие из 14 пунктов, прочерченных в далекое будущее, преимущественно остались на бумаге. Но главная и самая неотложная задача — поиск приемлемой формулы мира для завершения невиданно разрушительной и масштабной войны — была решена. А впоследствии Америка, уже без Вильсона, действительно стала главным мировым идеалистом — поставщиком, спонсором и защитником идей демократического развития, с оппонентом в лице коммунистического СССР. Вопрос в том, насколько ценен и воспроизводим успех 14 пунктов Вильсона сегодня?

Главный водораздел между тем миром, который знал президент Вильсон, и нынешним, состоит даже не в развитии самих информационных технологий, а в том, насколько созданная ими глобальная среда поменяла и размыла границы и саму систему координат в международных отношениях. Нынешняя ситуация в киберпространстве намного ближе к парадоксальной и хаотичной формуле Льва Троцкого «Ни мира, ни войны», чем к римской чеканности 14 тезисов Вильсона. Официальное объявление войны — глубокий анахронизм, государственные кибероперации не попадают ни под статьи Женевских конвенций, ни под какие-либо другие нормы международного права. Нынешние реалии — мас-

совый кибершпионаж, постоянная «проба сил» в отношении объектов критической инфраструктуры, внедрение бэкдоров в стратегически важные системы, взломы государственных баз данных стали повседневностью, рядовыми событиями, не достигающими порога вооруженного нападения и потому не запускающими триггер перехода в качественно новое состояние международного взаимодействия «от мира к войне». Более того, сам противник остается неизвестен и сохраняет анонимность своих действий при помощи акторов-посредников и промежуточной инфраструктуры киберопераций. Войны на уничтожение больше нет, но нет и мира — постоянные «булавочные уколы» наносят все больший ущерб государствам и частному сектору, подрывают доверие в системе международных отношений, угрожают неконтролируемой эскалацией, а за успешными киберфизическими атаками маячит риск масштабной техногенной катастрофы.

Картину дополняет беспорядочный рост информационных кампаний, онлайн-пропаганды и контрпропаганды, расцвет индустрии фейковых новостей и информационно-медийных компонентов «гибридной войны» — уже, кажется по принципу «все против всех». Все эти средства когда-то тоже были прежде всего инструментами военных и вписывались в довольно строгую теоретическую базу информационно-психологических операций (Psychological Operations, Information Operations). Теперь джинн выпущен из бутылки, и кампаниями онлайн-пропаганды и онлайн-дезинформации не развлекается только ленивый.

Что может дать такому миру идеализм Вильсона? А точнее, как можно поменять букву 14 тезисов, сохранив и адаптировав их дух к миру, где физические границы нивелированы глобальными коммуникационными сетями, грань между миром и войной де-факто стерта, а участники международной системы живут в странном режиме «конфликтной кооперации» друг с другом?

Большой универсальностью в этом смысле обладают те из 14 пунктов, которые не были посвящены утверждению условий мира для отдельных государств-участников Первой мировой (пункты 6–13), а формулировали общие принципы послевоенной системы международных отношений и сосуществования наций (пункты 1–5 и 14). Пункт №2 провозглашал принцип «абсолютной свободы судоходства на морях вне территориальных вод» в мирное и военное время. Сегодня вопрос свободы, открытости и равного доступа для всех не менее остро стоит по отношению к новой, искусственной среде — киберпространству. Все более выражено становится стремление ведущих держав контролировать собственные сегменты киберпространства не только на уровне физической инфраструктуры, но и на уровне потоков данных. Риторика о необходимости развития и защиты от внешних вызовов «национальных сегментов интернета/киберпространства», которая когда-то считалась прерогативой Китая, все чаще мелькает в законопроектах и публичных заявлениях политиков других стран — России, государств Ближнего Востока, АТР. Все чаще в



дискуссии отраслевого сообщества обсуждаются процессы становления суверенных цифровых экономик — и, как следствие, фрагментации глобального цифрового пространства, вплоть до фрагментации единого глобального интернета.

Можно сказать, что этот процесс необратим. Внешних угроз немало: от государственных киберопераций и трансграничной киберпреступности до корпоративного кибершпионажа и кампаний по распространению фейковых новостей. И ущерб от таких угроз вполне реален — можно вспомнить миллиардные убытки от недавних атак WannaCry и NotPetya. Да и для самих государств соблазн получить все рычаги контроля над собственной ИТ-отраслью и цифровой экономикой слишком велик — как-никак, именно сюда перемещаются потоки инвестиций, интеллектуального капитала, здесь рождаются ключевые инновации и именно цифровые бизнес-процессы все более явно и необратимо определяют общую динамику экономического развития.

Но парадокс в том, что все это работает, пока глобальная цифровая экономика и цифровой рынок худо-бедно сохраняют свое единство, а доступ к ним открыт для большинства жителей Земли вне зависимости от их гражданства и места проживания. Пока интернет свободно доступен почти из любой точки планеты любому, кто физически может им пользоваться. Только так любой пользователь интернета получает почти неограниченные трудовые, образовательные, коммуникативные, и иные исследовательские возможности. Только так глобальная экономика остается по-настоящему глобальной и превосходит сумму своих национальных сегментов. Такое видение глобализованного цифрового мира — чистый идеализм, которым пропитаны кажущаяся слегка наивной сегодня Окинавская хартия Глобального информационного общества 2000 г. Сегодня волна цифровой глобализации как будто откатывается, обнажает старые, привычные конструкции мира национальных государств, юрисдикций и географических границ — только теперь прочерченные и в киберпространстве. И это хороший контекст для идеалистического тезиса о сохранении единства и недопустимости барьеров в цифровой среде — тезиса, который обращен в будущее, в ожидании новой волны, вопреки реалиям сегодняшнего дня. Это в духе Вудро Вильсона.

Этой же философии следует пункт №3, призывающий к устранению «всех экономических барьеров и установлению равенства условий для торговли всех наций». Сегодня такой тезис актуален с поправкой на снятие барьеров в области интеллектуальной собственности онлайн, а также на разработку и принятие частным сектором, государствами и международными организациями совместимых технических стандартов для развития ИТ-инфраструктуры и цифровых сервисов. Цель — не просто прибыль корпораций ИТ-отрасли, но повышение качества жизни людей, оптимизация бизнес-процессов и ускорение экономического роста за счет новых возможностей, таких как сервисы на базе межмашинных коммуникаций и Интер-

нета вещей (IoT), используемого в отраслях от медицины и госуправления до промышленности и сельского хозяйства. Общие совместимые стандарты, например, для беспроводных коммуникаций дальнего радиуса для «умных» устройств — необходимая база для внедрения сервисов IoT там, где они нужны экономике и гражданам. Тот же принцип востребован и для выработки международного стандарта управления правами интеллектуальной собственности, объектами копирайта, а также продвижения свободного знания на основе открытых лицензий и многого другого.

Но, пожалуй, наиболее буквально и прямо применим к сегодняшнему дню пункт №4, предлагающий гарантировать сокращение национальных вооружений до «предельного минимума, совместимого с государственной безопасностью». Дискуссия о необходимости ограничить разработку и применение кибероружия по крайней мере самими государствами ведется с переменным успехом уже около 20 лет, но пока не привела к осязаемому результату хотя бы в виде согласованных и принятых международных норм. Вильсон не застал эпоху противостояния ядерных сверхдержав и выработку основ теории взаимного сдерживания и управления эскалацией в международных конфликтах. Но смысл его 14 пунктов был ровно тем же — создать систему норм, гарантий и иных механизмов, которая позволит удержать государства от нового военного конфликта.

Ограничение вооружений и, отдельно, ограничение списка легитимных целей для их применения — неотъемлемая часть такой системы, остро востребованная в отношении киберпространства и критической инфраструктуры сегодня. Конкретное содержание «нового пункта №4» могло бы включать в себя согласование перечня объектов, в отношении которых государства обязуются не осуществлять кибероперации или иные действия с использованием информационно-коммуникационных технологий, которые могут повлечь человеческие жертвы, массовое разрушение инфраструктуры, или нанести существенный ущерб международному сообществу, третьим странам и их гражданам. В такой список могут войти ИТ-системы стратегических вооружений, инфраструктуры объектов атомной энергетики, дамб и водохранилищ (т.е. установки, содержащие в себе опасные силы в терминологии Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 г.) и глобальные распределенные инфраструктуры, которые обеспечивают жизненно важные услуги для граждан и организаций по всему миру — например, глобальные системы межбанковских платежей, а также техническая инфраструктура глобального Интернета (корневые серверы DNS и базы данных ресурсов нумерации). В свою очередь, гарантии нераспространения кибероружия могут касаться образцов ПО, создаваемых или модифицируемых специально таким образом, чтобы совершать действия, ведущие к вышеупомянутым последствиям (человеческие жертвы, массовое разрушение инфраструктуры и проч.). Что касается информационных операций и кампаний онлайн-пропаганды, положения по их ограничению могут быть сформули-

рованы как добровольные обязательства, которые могли бы взять на себя члены международного сообщества.

Наконец, следующий логичный шаг — укрепить международный режим, призванный ограничить военную деятельность государств в киберпространстве, за счет формирования межправительственной организации с участием частных и неправительственных структур. Она возьмет на себя роль секретариата и контролера по соблюдению такого режима. Это Лига Наций 2.0, адаптированная к гибридным, высокотехнологичным вызовам международной стабильности и миру. Такая организация вполне может быть создана и в рамках структуры ООН — при условии, что последняя подвергнется реформам и модернизации. Нужны не рабочие группы экспертов, а постоянный секретариат, штат и материально-техническая база, аналогичные, к примеру, МАГАТЭ. Необходимы также полномочия по контролю исполнения обязательств, взятых на себя государствами в части ограничения разработки и применения кибероружия. Из всего перечня «новых 14 пунктов» этот — самый идеалистичный и даже отдающий утопизмом; как и оригинальная Лига Наций, он имеет немного шансов на успех в нынешних условиях. Но любая достойная идея заслуживает попыток воплотить ее; пусть даже, как и в прошлом веке, получится не с первого захода и далеко не сразу.

Единственное необходимое условие, которое по-настоящему противоречит как взглядам самого Вильсона, так и посылу его исходных «14 пунктов» — государствоцентричный взгляд на систему международных отношений. 100 лет назад 28-й президент США верил, что в будущем правительства будут намного больше участвовать в решении вопросов, которые до этого решали другие игроки — корпорации, отдельные влиятельные деятели... Сегодня можно сказать, что его желание как раз сбывается в киберпространстве: роль государств в регулировании ИТ и их использования велика как никогда и продолжает расти. А подход с участием всех заинтересованных сторон (мультистейкхолдерный подход), лежавший в основе политик управления инфраструктурой Интернета, напротив, испытывает кризис и все чаще подвергается сомнению. Отвечало бы такое положение вещей чаяниям Вильсона? В какой-то мере, возможно, да, но скорее всего президент-либерал считал бы важной задачей и поддержание баланса между государствами и другими игроками — например, частным сектором и техническим сообществом, без которых все не было бы ни глобального Интернета, ни отрасли ИТ в ее современном виде.

---



ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: **(495) 725 78 06, 725 78 50**

e-mail: **info@csr.ru**

web: **csr.ru**