ГЛАВА 3. НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ И ПОНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО РЕЖИМА

Известно, что нет ничего более практичного, чем хорошая теория. Именно к теории мы обращаемся в первую очередь, когда неясно, в чем суть проблемы и как ее решать. Режим ядерного нераспространения переживает переходный период; многие считают, что он переживает кризис, который может закончиться его разрушением. Усилия по сохранению режима должны в первую очередь учитывать накопленные теорией международных отношений знания об условиях возникновения и поддержания режимов, а также об их трансформации.

Настоящая глава носит по преимуществу теоретический характер и призвана рассмотреть следующие вопросы:

- характер современной системы международных отношений и причины, которые могут побуждать государства к приобретению ядерного оружия;
- теорию возникновения международных режимов как особой формы долгосрочного сотрудничества государств в той или иной области, признаки и организационные формы режимов;
- специфику ядерного нераспространения как одного из международных режимов, а также те аспекты теории режимов, которые относятся к условиям, необходимым для его сохранения в силе.

Современная система международных отношений и режим нераспространения

Дать полную характеристику современной системы международных отношений в рамках одной главы невозможно, тем более что существует немало теорий, различающихся как исходными посылками, так и практическими рекомендациями. Для целей настоящего учебника достаточно остановиться лишь на отдельных, наиболее существенных чертах.

Окончание «холодной войны» привело к размыванию жесткой структуры международных отношений, в которой позиция каждого государства определялась принадлежностью к «западной» или «восточной» группе (официальные термины из практики ООН, применяемые до сих пор за неимением лучших) либо к Движению неприсоединения (ДН), построенному вокруг принципа неучастия ни в одном из этих блоков (что предопределяло позицию его участников в большинстве вопросов международных отношений, в том числе нераспространении, по принципу «отталкивания» или равноудаленности). Позицию большинства стран можно было предугадать с высокой степенью вероятности уже по их принадлежности к той или иной группе.

«Восточная» и «западная» группы имели одинаково высокую степень заинтересованности в поддержании режима нераспространения ядерного оружия. Страны ДН, со своей стороны, сосредоточили усилия на продвижении идей ядерного разоружения, в чем они, однако, не слишком преуспели, поскольку ЯОГ (СССР и США в первую очередь) просто не допускали никого до принятия решений в отношении их ядерных арсеналов. Несмотря на довольно глубокие противоречия между «восточой» и «западной» группами государств, которые не раз подводили мир к крупным конфликтам, в том числе к грани мировой термоядерной войны, положение было довольно предсказуемым. Более того, можно утверждать, что после Карибского ракетного кризиса (1962) положение дел в определенной мере стабилизировалось. Подошедшие вплотную к ядерной пропасти СССР и США в дальнейшем более осторожно относились к планированию и осуществлению политики, стараясь избежать действий, которые могли бы вызвать непредсказуемое развитие событий. Именно за этим кризисом последовали первые шаги в области разоружения, а также ДНЯО. Естественно, что противостояние продолжало оставаться острым, сохранялась вероятность крупномасштабного конфликта, в том числе и ядерного, но все же были предприняты попытки сделать соперничество более контролируемым.

Исчезновение биполярности привело к тому, что *степень свободы в определении внешней политики для многих государств существенно возросла.* Этот феномен отчасти связан с ослаблением «блоковой дисциплины», а отчасти — с продолжающимся экономическим развитием, которое вывело некоторые страны в ряды «великих держав». Стали быстро появляться новые «центры силы». Так, например, Индия выдвинулась в число крупнейших и влиятельнейших стран мира, она претендует на постоянное членство в СБ ООН наряду с пятью нынешними постоянными членами (США, Россия, Китай, Великобритания и Франция); соответственно сократились возможности для влияния извне на решения индийского правительства, в том числе в сфере ядерных вооружений. Конечно, как и все государства, Индия не может не испытывать давления извне (в немалой степени именно позиция мирового сообщества и экономические санкции, введенные после ядерных испытаний в 1998 г., стали причиной того, что Индия не развернула ядерные вооружения и придерживается моратория на ядерные взрывы), но ее действия менее поддаются контролю, чем ранее.

Снизился уровень «дисциплины» в международных отношениях. При всем своем могуществе США не в состоянии контролировать деятельность других государств в той же мере, как в годы «холодной войны». С распадом СССР исчезла вторая сверхдержава, т.е. нарушился опасный, но довольно стабильный баланс, при

котором сама логика соперничества давала двум странам возможность во многом направлять развитие событий. Напротив, возрастание мощи США ведет, с точки зрения ряда стран, к возрастанию угрозы, поскольку американское давление более не встречает сопротивления равновеликой силы. Наконец, нередко более свободно развиваются ранее существовавшие и новые конфликты — уже хотя бы потому, что сверхдержавы их уже не сдерживают.

Таким образом, можно говорить о двух взаимосвязанных, накладывающихся друг на друга процессах: при том, что США стали наиболее мощным государством в мире, одновременно растет влияние и относительная свобода действий целого ряда других стран. В российской литературе и политике эти процессы концептуализированы как противоборство двух тенденций — к многополярному и однополярному миру[1].

Одновременно с сокращением удельного веса внешних ограничителей *возросла роль внутриполитических факторов в определении политики национальной безопасности.* Правительства ряда стран в большей степени могут учитывать интересы внутренней политики и различных группировок внутри своей политической и экономической элиты.

Роль внутренней политики вообще тесно связана с уровнем мощи государства, хотя эта взаимосвязь нелинейна и имеет довольно сложную структуру. В общем плане можно сказать, что относительно более слабое государство вынуждено чаще подавлять импульсы, исходящие изнутри страны, поскольку это в политическом и экономическом плане «дешевле», чем вступать в конфликт с более мощными государствами. Для США, напротив, «дешевле» надавить на другие страны, чем на собственную элиту. При этом, конечно, следует избегать вульгаризации: внешняя политика любого государства — сложное явление, и внутренние импульсы часто направлены в противоположные стороны.

В последние годы все более отчетливо проявляется *тенденция к изменению не только сложившегося в годы «холодной войны» соотношения сил в системе международных отношений, но и к пересмотру традиционных правил игры*, включая такие важные элементы, как применение силы между государствами и, в более общем плане, порядок принятия решений на межгосударственной основе. Вне всякого сомнения, это связано со значительным

[1] Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. №1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. №24). Концепция построения многополярного мира как альтернативы миру однополярному была выдвинута Е.М. Примаковым вскоре после его назначения на пост министра иностранных дел. См.: Примаков Е.М. На горизонте — многополюсный мир. *Международная Жизнь*, №5, 6, 1996.

абсолютным и относительным ростом мощи США[2]. Эти попытки не могут не оказать влияния на все элементы системы международных отношений, в том числе и на режим нераспространения, хотя США и их союзники пытаются сохранить в силе те элементы прошлого, которые их устраивают.

С приходом к власти в США в 2001 г. республиканской администрации, возглавляемой Джорджем Бушем-мл., эти усилия вышли на новый уровень, что было продемонстрировано отказом от целой серии международных соглашений в течение первого же года: Киотского протокола (меры противодействия глобальному потеплению), Протокола о мерах контроля к КБО, заявлением о выходе из советско-американского Договора по ПРО 1972 г. Эти шаги, как правило, воспринимались в мире как свидетельство того, что США чувствуют себя достаточно сильными, чтобы обеспечить по-прежнему важные для них режимы нераспространения и другие международные режимы, не опираясь на юридически обязательные нормы. Некоторые считают, что, напротив, эти шаги свидетельствуют о выводе относительно безнадежности попыток сохранить режимы нераспространения и о подготовке к чисто силовой реакции на распространение ядерного оружия и средств его доставки; этим иногда объясняется линия на создание национальной системы ПРО.

Впрочем, после терактов в сентябре 2001 г., когда США столкнулись с необходимостью широкой международной коалиции, удельный вес «неоизоляционизма» в американской внешней политике значительно снизился. Можно надеяться, что и по другим вопросам действия США будут в большей мере учитывать необходимость координации с мировым сообществом.

Возникает вопрос: в какой мере противостояние тенденций к много- или однополярности может сказаться на функционировании сложившейся системы международных режимов? Окончательного ответа на этот вопрос пока дать нельзя, поскольку не завершено еще формирование «центров силы», даже столь продвинутого по этому пути, как европейский. Тем более неясно, как и на каких принципах будут складываться отношения между «центрами силы».

Тем не менее заявления российских лидеров в периоды наиболее острых кризисов в отношениях с Западом (вокруг Югославии весной 1999 г. и Чечни в конце 1999 г.), а также политика Китая, который, несмотря на обострение отношений с Западом, осенью 1999 г. начал процесс вступления во Всемирную торговую организацию (ВТО) и в конце 2001 г. был в нее принят, позволяют сделать вывод, что борьба чаще всего ведется не столько вокруг самих «правил игры», сколько вокруг более

[2] Абсолютным, поскольку США сейчас действительно сильнее, чем, скажем, в 1980-е гг., а относительным — поскольку одновременно имело место ослабление потенциальных и реальных оппонентов, прежде всего в связи с распадом СССР.

сбалансированной системы принятия решений относительно их осуществления, а также вокруг изменения этих правил — процесса, в котором Россия как постоянный член СБ ООН и участница подавляющего большинства международных соглашений играет одну из ключевых ролей. Сближение России и Китая, в том числе подписание в 2001 г. нового Договора о сотрудничестве, дружбе и добрососедстве, является свидетельством желания двух стран совместно действовать не столько против США, сколько в пользу сохранения основных принципов международного права, в первую очередь роли ООН, а также в плане утверждения того принципа, что изменение международных режимов должно осуществляться только на взаимоприемлемой, согласованной основе.

Можно с высокой степенью уверенности предположить, что в своей основе существующая система международных режимов сохранится, хотя и в модифицированном виде. Речь идет скорее о болезненном переходе от одной конфигурации международных отношений к другой, но большинство ключевых государств не ставят под сомнение сами «правила игры». Насколько США и некоторые из их союзников преуспеют в модификации этих «правил» и как именно они будут модифицированы, покажет время. Многое зависит от того, ощутят ли США в обозримой перспективе пределы своей мощи. Ряд реалистически мыслящих американских политиков и специалистов отмечали, что сил едва хватило на одну Югославию, а на более широких замыслах можно и «надорваться». Похоже, ту же роль сыграли потребности антитеррористической операции в Афганистане, начавшейся осенью 2001 г.

Ясно, что снижение «контролирующей» роли сверхдержав, увеличение степеней свободы в определении внешней политики, появление новых вызовов безопасности, а также возрастание роли внутриполитических факторов (включая влияние радикальных националистических группировок и военно-промышленных комплексов (ВПК)) не могло не повлиять на такой важный элемент системы международных отношений, как режим нераспространения ядерного оружия.

Как будет показано в последующих главах, кризис режима ядерного нераспространения выразился прежде всего в следующих явлениях: затормозился процесс ядерного разоружения, в то время как НЯОГ начали с большей жесткостью требовать прогресса в этом направлении; целый ряд стран в крайне жесткой форме потребовал заняться наконец-то урегулированием региональных кризисов, ставя это условием своего неядерного статуса (прежде всего Египет в связи с ядерным арсеналом Израиля); вообще многие государства стали намного «проще» подходить к возможности приобретения ими ядерного статуса (например, разговоры на эту тему оживились в Японии); наконец, ряд стран

просто-напросто приобрел ядерное оружие (Индия и Пакистан; Северную Корею удалось удержать ценой немалых усилий).

На этом фоне со всей остротой встал вопрос о том, *что является стимулом для приобретения ядерного статуса*. Невозможно выработать эффективную стратегию сохранения режима ядерного нераспространения без знания того, какими проблемами надо в первую очередь заниматься. Вместе с тем обнаружилось, что после окончания «холодной войны», когда этот вопрос всерьез не исследовался, четкого ответа не существует.

Наиболее распространенное объяснение исходит из «здравого смысла» и состоит в том, что государства видят в ядерном оружии средство обеспечения безопасности. С учетом этого некоторые до сих пор считают ядерное распространение «естественным и благотворным для международной безопасности»[3]. В начале 1990-х гг. этот тезис приобрел новую жизнь, когда вопрос встал не только о возможности превращения НЯОГ в ЯОГ, но и о статусе бывших республик СССР, которые с приобретением независимости унаследовали значительные арсеналы (так, Украина могла претендовать на третье место после США и России). Джон Мершаймер писал в нашумевшей статье, что Украина непременно сохранит за собой ядерное оружие и что это даже укрепит безопасность в регионе; он также считал, что и другие европейские государства, в особенности Германия, должны незамедлительно обрести ядерный статус[4]. Реальность опровергла эти рассуждения, как и представление о «естественности» распространения.

Существует и иное объяснение — внутренняя политика, точнее, роль лидеров и целых групп, которые заинтересованы в развитии ядерных программ и/или опоре на ядерное оружие. Например, ядерная программа Индии в 1960-е гг. связывается с именем Хоми Бабы, главы индийской Комиссии по атомной энергии, который «пробил» и смог поддерживать на высоком уровне ее финансирование. Ядерная программа может быть связана с давлением вооруженных сил и ВПК, заинтересованных в приобретении «абсолютного оружия»[5].

---

[3] Мнение о том, что приобретение ядерного оружия является естественным побуждением любого государства, было широко распространено в 1950-е гг., но со временем пришло осознание опасности этого пути. Во-первых, ядерный баланс стал бы столь сложным, что закончился бы гонкой вооружений (достаточно вспомнить, с каким трудом согласовывался баланс в *двусторонних* советско-американских соглашениях). Во-вторых, трудно рассчитывать, что все лидеры всех государств воздерживались бы от его применения.

[4] Mearshimer John. The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent. *Foreign Affairs*, No.3, Vol.72, Summer 1993 и его же Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. *International Security*, No.1, Vol.15, Summer 1990.

[5] Этот подход к объяснению нераспространения разработан в литературе недостаточно. Роль оборонной промышленности, в особенности ее руководителей, проанализирована в работе: Baker John. Non-Proliferation Incentives for Russia and Ukraine. *Adelphi Papers*, No.309, London, IISS, 1997. Можно также отметить статью Скотта Сагана, которая

Существует, наконец, теория, которая исходит из того, что решение государств приобретать или не приобретать ядерное оружие связано с наличием международно признанных норм. Уже сам по себе режим нераспространения и повсеместное признание исключительной опасности и негуманности ядерного оружия превращают попытки получения ядерного статуса в противостояние всему мировому сообществу[6]. Далеко не всякое правительство может на это решиться. Напротив, большинство стремится добиться признания и стать составной частью сообщества. Даже проведя серию успешных испытаний, Индия и Пакистан удовлетворились ролью «виртуальных» ЯОГ. Считается, что опасение оказаться в роли «ядерного изгоя» стало определяющим в решении Украины и Казахстана отказаться от ядерного статуса.

Соответственно, пока режим ядерного нераспространения остается прочным, наиболее вероятным все же является сохранение большинством стран неядерного статуса. В редких случаях, когда статус является в течение какого-то времени юридически «неопределенным» (например, у бывших советских республик или ЮАР, которая сменила основы государственного устройства и при этом унаследовала секретную ядерную оружейную программу), государства также скорее всего выберут неядерный статус. Напротив, страны, которые имеют статус «изгоев» мирового сообщества, очевидно, могут склониться к приобретению ядерного оружия.

Хотя точку в исследованиях по этой проблематике ставить рано, модель, обращающая внимание на роль международных норм, заслуживает серьезного рассмотрения и представляется важной для понимания феномена ядерного нераспространения. При этом существенно, что авторы, подчеркивающие роль системы международных режимов в целом, уделяют большое внимание не только их «символической» составляющей («пропуск в общество»), но и вполне утилитарному аспекту — насколько система международных режимов в военно-политической сфере способна обеспечить безопасность каждого отдельного государства. Т.е., если та или иная страна считает, что ее безопасность может быть удовлетворительно обеспечена без наличия ядерного оружия, то она скорее всего не станет к нему стремиться.

рассматривает ситуацию, когда военные в той или иной стране стремятся получить ядерное оружие, но при этом политический контроль над вооруженными силами слаб. Sagan Scott. The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons. *International Security*, No.4, Vol.18, Spring 1994.

[6] Этот подход к объяснению ядерного распространения развит, например, в работе: Sagan Scott. Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb. *International Security*, No.3, Vol.21, Winter 1996/97; Muller Harald. The Internationalization of Principles, Norms, and Rules by Governments: The Case of Security Regimes. In Volker Rittenberger ed., Regime Theory and International Relations. Oxford, Clarendon Press, 1995; Potter William. The Politics of Nuclear Renunciation: The Cases of Belarus, Kazakhstan, and Ukraine. Henry Stimson Center, Occasional paper No.22, April 1996.

Поскольку мы на каждом шагу сталкиваемся с понятием международного режима и поскольку ядерное нераспространение само принадлежит к этому классу явлений, необходимо определить, что такое международные режимы, как они появляются и насколько и почему они устойчивы.

Определение международных режимов

Хотя теория международных режимов начала развиваться сравнительно недавно, наукой о международных отношениях уже накоплен определенный запас знаний. Наиболее распространенным определением *международного режима* является «совокупность принципов, норм, правил и процедур принятия решений, вокруг которых концентрируются ожидания действующих лиц в данной области»[7]. В этом определении следует выделить ряд моментов.

Во-первых, речь идет о своде правил, которые могут быть закреплены в юридически обязывающих документах, но могут существовать и де-факто. Эти правила определяют действия государств в той или иной области, например в сфере безопасности или более конкретно — в ядерном нераспространении. Хотя формально любое государство может поступать так, как ему заблагорассудится, наличие режима оказывает сдерживающее влияние, и все его участники, как правило, действуют в соответствии с едиными правилами.

Во-вторых, речь идет об ограничении свободы выбора. Поведение участников режима подчиняется правилам даже в том случае, если в краткосрочном плане нарушение режима способно принести выгоду или его соблюдение наносит ущерб. Тем не менее, поскольку государства принимают на себя обязательства добровольно, сам факт вступления в режим является выражением «свободной воли» государства, отражением осознания того, что налагаемые режимом ограничения отвечают его долгосрочным интересам.

В-третьих, основополагающим принципом является взаимность, всеобщность соблюдения правил всеми участниками режима. Именно поэтому речь идет об «ожидании»: «я» твердо рассчитываю на то, что другое государство будет вести себя «по правилам», и сам «я» тоже намерен действовать «по правилам». За счет этого в межгосударственные отношения привносится элемент предсказуемости. При этом следует учитывать, что почти любой сбой в функционировании режима (например, если один из его членов поступает «не по правилам») способен привести к обесцениванию всего набора правил именно потому, что другие участники уже не могут с достаточной уверенностью предсказать

[7] Krasner Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: Stephen Krasner (Ed.). International Regimes. Ithaca, Cornell Univ. Press, 1983, p.1.

поведение нарушителя и сами начнут планировать свою политику, следуя непосредственной выгоде, а не правилам режима.

Другим вариантом реакции на нарушение являются разного рода экономические или силовые санкции, призванные восстановить жизнеспособность режима (в этом плане необходимо различать санкции как средство проведения собственной политики и санкции как средство устранения нарушений).

Основополагающая роль принципа суверенного равенства государств, при котором в системе международных отношений отсутствует верховная власть, способная устанавливать и проводить в жизнь правила общежития, часто воспринимается как свидетельство неискоренимой анархии в отношениях между государствами, «войны всех против всех». При таком взгляде место и роль каждого государства определяются только его мощью (понимаемой в широком плане как совокупность всех ресурсов — военных, экономических, финансовых, людских и т.д.) и балансом силы между государствами или их объединениями. Предполагается, что каждое государство стремится к расширению своего влияния, и это стремление сдерживается только силой государств, ему противостоящих. Данный подход к анализу международных отношений получил название «реализма» или, в более современной, видоизмененной трактовке, «неореализма»[8].

В действительности все обстоит иначе. Суверенитет не является препятствием для создания правил поведения, т.е. режимов, снижающих уровень анархии. Международные отношения — это не «игра в один раунд»: если «я» сегодня получу выгоду за счет другой стороны, то пострадавший может создать мне проблемы в будущем. В долгосрочном плане выгоднее заранее знать, как в той или иной ситуации поступят другие страны, чем каждый день ждать подвоха. Например, в условиях анархии рациональным средством обеспечения безопасности является наращивание вооружений, поскольку иначе потенциальный противник добьется военного превосходства. Однако с экономической точки зрения целесообразнее договориться о мерах ограничения вооружений и пустить сэкономленные деньги на экономическое развитие. Противник, со своей стороны, знает, что если он даже сможет нарушить договоренность, то в дальнейшем он получит гонку вооружений со стороны всех своих соседей, так что выигрыш окажется недолговечным. Школа, обращающая

[8] Классическими трудами неореализма являются: Waltz Kenneth. Man State and War. New York, Columbia Univ. Press, 1959 и его же Theory of International Politics. Reading, Addison-Wesley, 1979. Более ранние: Morgenthau Hans. Politics Among Nations. 5th ed., New York, Knopf, 1978 и Wolfers Arnold. Discord and Collaboration. Baltimore, Johns Hopkins Univ. Press, 1962 принадлежат к так называемому «классическому реализму», который, в частности, обращает внимание на внутриполитические характеристики государств.

внимание на роль международных режимов, получила название «институционализма»[9].

Механизм создания режимов

Появление международных режимов возможно при трех условиях: во-первых, выгоды от сотрудничества должны превышать выгоды от односторонних действий, во-вторых, взаимодействие государств должно быть продолжительным, а в-третьих, требуется определенная степень открытости (транспарентности) относительно намерений и возможностей сторон.

Первое условие достаточно очевидно. Государства просто не будут сотрудничать (т.е. присоединяться к тому или иному режиму, ограничивая свою свободу действий), если от этого не ожидается никаких выгод.

Второе условие интуитивно менее очевидно. Дело в том, что положение дел, в котором участники заведомо и всегда выигрывают от сотрудничества, встречается крайне редко. Намного чаще возникает ситуация, когда существует соблазн быстро получить выгоду за счет другой стороны, в особенности если ситуация или соотношение сил этому благоприятствуют. Многочисленные исследования показали, что ключевую роль в возникновении сотрудничества играет эффект, известный как «тень будущего». Если каждый участник знает, что взаимодействие продлится в течение длительного времени, то подход к формированию политики изменяется: акцент переносится с получения краткосрочных преимуществ на максимизацию долгосрочной выгоды.

Логика достаточно проста: если «я» сегодня обманул партнера, воспользовавшись его доверчивостью, то в будущем уже не удастся достичь взаимодействия и в итоге «я» могу оказаться в проигрыше. Наиболее простым примером является принцип неприкосновенности дипломатического персонала: любое государство, естественно, имеет все возможности поступить с чужим послом так, как ему заблагорассудится, но тогда его же собственный посол окажется в аналогичной ситуации. Краткосрочные выгоды от ареста иностранных дипломатов многократно перекроются потерями в более далекой перспективе.

---

[9] В качестве наиболее известных работ школы институционализма можно назвать: Keohane Robert, Nye Joseph. Power and Interdependence. World Politics in Transition. Boston, Little, Brown & Co., 1977; Keohane Robert. After Hegemony. Princeton, Princeton Univ. Press, 1984; Keohane Robert, Haas Peter, Levy Marc (Eds.). Institutions for Earth: Sources of Effective International Protection. Cambridge, MA, MIT Press, 1993; Keohane Robert, Martin Lisa. The Promise of Institutuionalist Theory. *International Security*, No.20, Summer 1995; Haftendorn Helga, Keohane Robert, Wallander Celeste (Eds.). Imperfect Unions. Oxford, Oxford University Press, 1999.

Третье условие — транспарентность — также часто остается «за кадром». Речь идет о получении надежной информации о намерениях и возможностях других участников режима, а также о предоставлении аналогичной информации о себе. Логика первого элемента очевидна: если «я» знаю, что «он» будет сотрудничать, то и «я» буду сотрудничать. Значительно реже эта логика применяется к собственной стране, но на деле государство должно быть заинтересовано в предоставлении информации о себе не меньше, чем в получении информации о других — ведь другие государства также заинтересованы в предсказуемости положения дел. Поиск баланса между открытостью и естественным желанием сохранить чувствительную информацию крайне труден по очевидным причинам. Пример СССР, многие действия которого воспринимались как агрессивно направленные именно из-за недостатка информации, предостерегает от чрезмерного крена в одну сторону.

Наибольшую ценность, естественно, имеет информация, подкрепленная реальными действиями, например, сдержанность в модернизации и развертывании вооружений, а тем более заключение юридически обязывающих и поддающихся контролю соглашений. Материальным свидетельством того, что НЯОГ действительно не намерено приобретать ядерное оружие, служит отсутствие соответствующей инфраструктуры, бюджетных ассигнований, закупок оборудования и материалов и т.д. Открытость для инспекций МАГАТЭ подтверждает соблюдение взятых на себя обязательств. Иными словами, НЯОГ, намеренное соблюдать свои обязательства, заинтересовано в том, чтобы и другие об этом знали. Аналогичным образом работают системы контроля и в российско-американских соглашениях о сокращении стратегических наступательных вооружений.

Если условия возникновения режима выполнены — кто делает первый шаг? Происхождение международных режимов описывается двумя взаимодополняющими теориями. Первая рассматривает их через призму проблемы совместных действий[10].

Речь идет о ситуации, когда небольшая группа сталкивается с необходимостью регулировать использование того или иного исчерпаемого ресурса, который невозможно поделить, например, общинное пастбище, район рыболовства и т.д. Если каждый участник старается «выжать» максимальную выгоду, то существует риск исчерпания ресурса. Полученная выгода будет кратковременной, и в

[10]См. классическую работу: Olson Mancur. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge, Harvard Univ. Press, 1965; а также более поздние: Ostrom Elinor. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1990 и Ruggie John. Multilateralism Matters The Theory and Praxis of an Institutional Form. New York, Columbia Univ. Press, 1993.

итоге пострадают все. Соответственно появляется стимул для того, чтобы выработать правила поведения, позволяющие максимизировать выгоду каждого в «долгосрочной» перспективе.

В качестве ресурса, использование которого требует регулирования, можно представить, например, международную безопасность (отсутствие войны и угрозы войны). С целью снизить вероятность возникновения войн и конфликтов, торговой конкуренции и т.д. государства вырабатывают определенные правила поведения и взаимодействия. Стимулом для создания режима является сама ситуация, которая вынуждает идти на поиск каких-то вариантов взаимодействия.

Такой вариант возникновения международных режимов наиболее вероятен в условиях примерного равенства государств или, по крайней мере, многополярного мира. Вместе с тем следует учитывать, что нахождение взаимопонимания между равными государствами является непростым делом, поскольку любой участник переговоров способен заблокировать достижение договоренности. Кроме того, такой режим может быть легко нарушен: для введения санкций в отношении нарушителя требуется согласие многих участников, достичь чего часто также бывает непросто.

В то же время почти в любой группе могут существовать свои «центры силы», способные наладить регулируемое использование ресурсов, но таким образом, чтобы им доставалась более значительная доля благ. Этому сценарию соответствует второе объяснение источника международных режимов — лидирующая роль гегемона, т.е. наиболее мощного государства, способного принудить более слабые страны к сотрудничеству, навязав им «правила игры». Этот метод может значительно ускорить создание международных режимов уже хотя бы потому, что полного единогласия не требуется, и ситуация, при которой одно государство может заблокировать переговоры, почти исключена; гегемон также обеспечивает соблюдение режима, «наказывая» его нарушителей.

В условиях режима, созданного гегемоном, возникает проблема асимметричного распределения выгод и потерь. Гегемон способен «забрать» себе львиную долю выгод от существования режима, пользуясь свой мощью и исключительным положением в рамках режима, т.е. условиями, которые он создал «под себя».

При анализе таких режимов необходимо различать понятие абсолютной и относительной выгоды. Первая относится к ситуации, когда сравнивается выгода, получаемая при наличии и отсутствии сотрудничества: решение принимается безотносительно к выгоде, которую получает другая сторона. Во втором случае собственная выгода сравнивается с выгодой, которую получает другая сторона. Ясно, что в режимах, создаваемых гегемоном,

младшие партнеры несколько меньше склонны идти на сотрудничество, поскольку есть вероятность, что они будут руководствоваться относительной, а не абсолютной выгодой.

Например, если при заключении договора стороны сделали уступки разного масштаба, то этот договор можно оценивать с двух точек зрения. Можно сказать, что договор не выгоден, поскольку другая сторона получила больше, но можно сказать, что договор выгоден, поскольку от него все равно есть польза. Подобная ситуация возникает в международных отношениях часто, и в каждом случае необходим сбалансированный анализ положения дел.

Примером может служить подписанный в 1993 г. Договор СНВ-2 о сокращении стратегических вооружений. Мнения о нем в России разделились именно в зависимости от выбора критерия: противники указывали на то, что Россия сделала намного более значительные уступки, чем США, в то время как сторонники доказывали, что в отсутствие Договора положение России будет хуже, чем в случае его ратификации.

Как правило, минимальным выигрышем при создании международного режима является предсказуемость внешней среды. Например, отказавшись от приобретения ядерного оружия, большинство участников ДНЯО может быть уверено в том, что их соседи (и, возможно, соперники) не приобретут его. Уже этот фактор способствует стабильности режима даже несмотря на его во многом дискриминационный характер.

Условия стабильности режима

Существуют два основных условия, при которых режим может оставаться стабильным.

Во-первых, режим должен быть выгоден (полезен) для его участников. Т.е. выгода от сотрудничества должна в долгосрочной перспективе превышать выгоду от односторонних действий или, что имеет те же последствия, потери от исчезновения режима должны превышать затраты на его поддержание.

Во-вторых, участники режима должны соблюдать «правила игры». Это требование только кажется очевидным, поскольку всегда сохраняется соблазн резко увеличить выгоду за счет внезапного нарушения правил. Вместе с тем любое нарушение правил может вызвать ослабление режима или даже его крах. Возможен, конечно, и другой вариант — вовремя замеченная попытка нарушения способна стимулировать действия по укреплению режима и наказанию нарушителя. Например, после того, как выяснилось, что Ирак в 1980-е гг. в нарушение своих обязательств по ДНЯО тайком создавал ядерное оружие, режим экспортного контроля был существенно усилен.

Специфическую проблему с точки зрения стабильности представляют режимы, созданные гегемоном. С одной стороны, они легче создаются и более строго выполняются, поскольку гегемон имеет возможность эффективнее применять санкции за нарушение. В то же время неравенство получаемых выгод и возможность нарушения правил самим гегемоном могут подтачивать режим.

В общем плане можно сказать, что наиболее устойчивыми являются режимы, в которых абсолютная и относительная выгоды равны, но такое встречается редко, тем более если режим создавался при ведущей роли гегемона. На втором месте в плане устойчивости находится, очевидно, размер абсолютной выгоды: если более слабые государства могут много потерять от исчезновения режима, то они скорее всего будут ему подчиняться, хотя недовольство гегемоном будет сохраняться (с этой точки зрения не стоит переоценивать критику США со стороны их союзников: речь, как правило, идет о выравнивании относительной выгоды, а не о реальной оппозиции). Положение, при котором абсолютная выгода незначительна или отсутствует, создает нестабильную ситуацию, поскольку попытки выхода из режима становятся очень вероятными. Можно сказать, что чрезмерная «жадность» добром не кончается.

Удержать «младшего партнера» в рамках режима можно двумя способами: увеличить выгоду или увеличить санкции за отказ от сотрудничества, т.е. принуждением. Оба варианта требуют затраты ресурсов и могут сократить абсолютную выгоду для гегемона.

Уже само определение международного режима предполагает, что гегемон соблюдает «правила игры»: если этого не происходит, то можно говорить о диктате, империи, но не о международном режиме. Вероятность нарушения правил со стороны гегемона сравнительно высока, поскольку он зачастую может действовать безнаказанно. Правительству бывает трудно противостоять внутриполитическому давлению, и при определенном уровне силы может возникнуть соблазн пойти на уступки внутри страны в ущерб международным обязательствам. Высокий уровень мощи не только способствует созданию выгодных для гегемона правил игры, но и создает предпосылки для их изменения в случаях, когда эти правила противоречат краткосрочным интересам. В конечном счете, однако, погоня за краткосрочной выгодой контрпродуктивна, поскольку разрушает саму суть международного режима и создает оппозицию. Пренебрегая созданными им правилами игры, гегемон в конечном счете рискует проиграть больше, чем выиграть от их нарушения.

Альтернативой является изменение режима с согласия всех или большинства его участников, т.е. процесс, сходный с созданием нового режима. Здесь, конечно, речь не идет о нарушении, и

обновленный режим может оказаться не менее, а то и более прочным, чем его предшественник.

Важность поддержки режима большинством участников является одним из ключевых условий его существования. Способность гегемона эффективно играть роль «полицейского», который наказывает «отступников», сама по себе основывается на том, что нарушения являются исключением, а не правилом. Мощь гегемона важна прежде всего на этапе создания режима, да и то позволяет лишь ускорить процесс, а не «затолкнуть» других в его рамки силой. При возникновении массовой оппозиции — открытой или в виде саботажа — роль «полицейского» становится проблематичной, если вообще возможной.

Осознать, что мощь имеет пределы, непросто. В свое время США потребовалось пройти войну во Вьетнаме для того, чтобы осознать существование таких пределов («вьетнамский синдром» ослаб только в 1980-е гг., да и то полностью не исчез), а для СССР переломным событием стал Афганистан.

Логично ожидать, что с исчезновением гегемона созданный при его участии режим рухнет. На самом деле это не всегда так. Уже сама по себе заинтересованность государств в предсказуемости ситуации и снижении анархии может способствовать тому, что действующий режим сохранится до тех пор, пока ему не будет найдена подходящая замена. Устойчивость режима и здесь напрямую связана с размером абсолютной выгоды, получаемой участниками от наличия общепринятого свода правил. Так, при формировании полноценной многополярности в международных отношениях режим нераспространения скорее всего сохранится даже несмотря на то, что он создавался при участии двух сверхдержав в годы «холодной войны».

Организационные формы

В процессе функционирования международного режима могут возникать разногласия относительно применения его правил; часто создаются специальные органы для урегулирования споров, а также уточнения существующих или согласования новых правил. Советско- и российско-американские договоры о сокращении ядерных вооружений предусматривают регулярно собирающиеся комиссии. В соответствии с КХО также создана специальная организация.

Международные режимы могут принимать различные организационные формы. Высшей формой является международная организация, затем следуют различные варианты двух- или многосторонних соглашений, юридически неоформленные договоренности, негласные взаимопонимания, как правило,

касающиеся воздержания от тех или иных действий[11]. Примером высокоразвитых режимов является ООН, а также режим ядерного нераспространения. РКРТ является весьма разветвленным, но слабо оформленным с организационной точки зрения (договор на этот счет отсутствует, и режим существует в виде согласованной политики государств, которые руководствуются определенным набором принципов и согласованными списками техники и технологий, экспорт которых ограничен).

Международные организации выполняют не только функции обмена информацией (транспарентности) и снятия разногласий, но зачастую также и функцию координации, т.е. фактически являются международным механизмом принятия решений в области внешней политики.

Одной из важнейших функций международных организаций является изменение при необходимости «правил игры». Выше в этой главе уже отмечалось, что международные режимы и принципы взаимодействия государств не могут оставаться неизменными, тем более в условиях динамично меняющегося соотношения сил на мировой арене, появления новых «центров силы» и новых типов действующих лиц (в том числе негосударственных образований). Процесс изменения сложившихся в годы «холодной войны» режимов должен подчиняться определенной процедуре (как, например, существуют правила внесения поправок в Устав ООН или в договоры о сокращении вооружений). В значительной мере именно стремление США и их союзников осуществить эти изменения явочным порядком или опираясь только на поддержку ограниченного числа стран встречает сопротивление других государств, в том числе России и Китая, и вносит элемент дезорганизации в систему международных отношений. Под угрозу ставятся многие режимы, существование которых отвечает как общим, коллективным интересам большинства стран мира, так и собственным интересам США.

Плотность международных режимов в современном мире настолько высока, что часто речь идет о «сети», или «паутине», режимов. Едва ли не каждый шаг регулируется тем или иным договором или неписанной нормой. В этой связи необходимо отметить взаимовлияние и взаимоукрепление режимов. Попытка вырваться из одного из них часто затрагивает целый ряд других и

[11]Характеристики международных режимов и международных организаций проанализированы, в частности, в таких работах, как: Young Oran. International Regimes: Problems of Concept Formation. *World Politics*, No.32, p.3; Ruggie John. International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, No.29, p.3; Krasner Stephen (Ed.). International Regimes. Ithaca, Cornell Univ. Press, 1983; Keohane Robert, Nye Joseph. Power and Interdependence. World Politics in Transition. Boston, Little, Brown & Co., 1977; Keohane Robert. After Hegemony. Princeton, Princeton Univ. Press, 1984; Jacobson Harold. Networks of Interdependence. New York, Knopf, 1979.

удерживает от опрометчивых шагов. Верно, однако, и обратное: разрушение одного режима способно подорвать всю систему. В значительной мере с этим были связаны возражения России против желания США развернуть систему ПРО национальной территории даже ценой выхода из Договора по ПРО. Трудно было бы предотвратить «эффект домино»: велика вероятность того, что преднамеренное разрушение одного договора может разрушить другие договоренности в сфере международной безопасности и контроля над вооружениями.

В заключение следует оговориться, что в той же мере, в какой было бы неверно абсолютизировать мощь государства, ошибочно абсолютизировать и роль международных режимов. Речь идет о том, что наличие режимов изменяет роль силы, ее удельный вес и методы применения. Даже самое мощное государство не может формировать свою внешнюю политику без их учета, но роль силы остается ощутимой.

Специфика режима ядерного нераспространения

Приведенный выше обзор теории международных режимов позволяет полнее понять природу возникновения и характер режима нераспространения ядерного оружия. Специфика этого режима состоит в том, что он формировался в годы «холодной войны» и принадлежит к «смешанному типу».

ДНЯО появился на свет в основном усилиями двух сверхдержав, СССР и США, которые пришли к выводу, что такой режим отвечает их интересам. Каждая из сверхдержав могла пытаться максимизировать мощь своего лагеря за счет передачи ядерного оружия союзникам, но в итоге обе только проиграли бы. Ограничение числа ЯОГ отвечало их интересам, но требовалось обеспечить предсказуемость, а именно — что другая сторона будет также проявлять сдержанность. Создание режима было ускорено тем, что СССР и США значительно превосходили другие государства по своей мощи и могли в значительной мере контролировать позицию своих непосредственных союзников.

Как указывалось выше, НЯОГ также были заинтересованы в ДНЯО. Таким образом, роль сверхдержав сводилась не столько к принуждению, сколько к организации совместных действий.

Постоянное взаимодействие СССР и США в деле ядерного нераспространения служило своего рода костяком ДНЯО, гарантируя устойчивость всего режима. Сотрудничество не было идеальным: например, США «закрыли глаза» на ядерную программу Израиля. В то же время совместными усилиями удалось предотвратить приобретение ядерного оружия арабскими государствами; в противном случае Израиль развернул бы свою

ядерную программу в полном масштабе. США сыграли существенную роль в противодействии ядерным программам ЮАР и Пакистана. Осуществив в 1974 г. ядерный взрыв, Индия в течение ряда лет воздерживалась от продолжения своей программы.

Было бы неверно приписывать стабильность ДНЯО исключительно роли СССР и США. Они могли, конечно, оказать мощное противодействие отдельным нарушителям, но вряд ли смогли бы справиться с широкомасштабным противодействием. Огромную роль сыграло осознанное решение большинства стран мира воздержаться от приобретения ядерного оружия.

Тот факт, что число «диссидентов» было небольшим, позволял СССР и США сравнительно легко поддерживать стабильность режима. Ряд стран, как известно, к ДНЯО не присоединились, но достаточно жесткий контроль над ситуацией со стороны сверхдержав позволил минимизировать воздействие их примера.

Режим ядерного нераспространения является высокоразвитым. Его основой служит договор, а в его состав входят международная организация, МАГАТЭ, а также ряд менее формализованных объединений, действующих на постоянной основе, таких, как ГЯП. Кроме того, члены режима периодически собираются на КР ДНЯО, а решение о придании ему нового, бессрочного статуса сопровождалось дальнейшим укреплением этого процесса: теперь встречи проводятся почти каждый год, в дополнение к широкомасштабным конференциям на высоком уровне каждые пять лет. В поддержании режима участвует и СБ ООН.

Режим ядерного нераспространения является также весьма разветвленным. Он касается в той или иной степени вопросов ЭК, ядерной энергетики и другого использования ядерной энергии в мирных целях, сокращения ядерного оружия и т.д. Частью режима нераспространения является растущее число ЗСЯО. С ядерным нераспространением тесно связаны также вопросы запрещения и ликвидации химического и биологического оружия, а также РКРТ.

Судьба ДНЯО напрямую зависит от того, как наиболее влиятельные государства соблюдают весь комплекс норм международного права. При том, что негативный эффект от пренебрежительного отношения к ним скорее всего скажется не сразу, это не меняет существа дела: постепенное расшатывание комплекса «правил игры» может кончиться достаточно печально даже для тех режимов, которые для великих держав представляют высокую ценность. И хотя международное право, естественно, меняется и развивается, процесс изменения также должен проходить по своим правилам и — что особенно важно — при согласии и поддержке не только великих держав, но и подавляющего большинства стран мирового сообщества.

Применение силы

Наиболее острые разногласия развернулись в последнее время вокруг критериев применения силы в межгосударственных отношениях. В соответствии с Уставом ООН (глава VII) военная сила может применяться только для целей индивидуальной и коллективной самообороны, а также с санкции СБ ООН. В США и НАТО, однако, растущее распространение получает мнение о том, что традиционные критерии чрезмерно ограничивают применение силы, ставя его в зависимость от консенсуса постоянных членов СБ; появившаяся в последние годы концепция «гуманитарной интервенции» (применение силы с целью «защиты прав человека») зачастую вступает в противоречие с Уставом ООН именно потому, что ряд членов СБ нередко предпочитают обходить этот орган.

Следует учитывать вместе с тем, что установка на более «вольное» применение силы оказывает негативное влияние на режим нераспространения ядерного оружия, поскольку многие страны начинают усматривать в этом оружии наиболее эффективное средство предотвращения силовых санкций, остановить которые международно-правовыми методами становится все труднее. В этой связи необходимо указать на ранее отмеченную взаимосвязь между эффективностью международных режимов безопасности и распространением.

Продолжая высоко ценить ДНЯО, США даже в этом вопросе начинают уделять растущее внимание военной силе как средству противодействия распространению. Оглашенная в 1993 г. министром обороны США Лесом Эспином стратегия «контрраспространения» допускает использование силы для того, чтобы противодействовать разворачиванию ядерных программ НЯОГ, обращать вспять уже начатые программы, а также сдерживать применение ОМУ. В том же направлении идет принятый в 1994 г. закон о противодействии ядерному распространению, который предусматривает расширенное применение санкций в отношении стран, осуществляющих или поощряющих деятельность, противоречащую ДНЯО. Все отчетливее вырисовывается ориентация на самостоятельные, односторонние, часто силовые действия в обеспечении нераспространения ядерного оружия.

Все же надо признать, что ни мощи США, ни мощи всех ЯОГ не хватит для того, чтобы обеспечить соблюдение ДНЯО силой: достаточно вспомнить, сколько усилий потребовалось для того, чтобы удержать в его рамках одну лишь Северную Корею. Еще сложнее добиваться этих же целей в отсутствие единодушия ЯОГ относительно фундаментальных принципов международного права. Как отмечалось выше, размывание части международных режимов способно подорвать всю систему, в том числе и те ее элементы,

которые ценны для ЯОГ, включая США и их союзников. Видимо, вопрос о сохранении или порядке модификации международного права встанет в недалеком будущем со всей остротой. Хотя нельзя предугадать, как он будет решен, уже сегодня можно видеть подводные камни и попытаться их обойти.

ЛИТЕРАТУРА

Всеобъемлющая международная безопасность. Справочник. М., Международные отношения, 1990.

Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. №1300 (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. №24). *Дипломатический Вестник*, №2, 2000, с.3-13.

Примаков Е.М. На горизонте — многополюсный мир. *Международная Жизнь*, №5, 6, 1996.

Соков Н.Н. Многополюсный мир в зеркале теорий международных отношений. *США — Экономика, Политика, Идеология*, №7, 8, 1998.

Шаклеина Т.А. Российская внешнеполитическая мысль: в поисках национальной стратегии. М., Московский общественный научный фонд, 1997.

Haftendorn Helga, Keohane Robert, Wallander Celeste (Eds.). Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space. Oxford, Oxford University Press, 1999.