

**ЭРОЗИЯ РЕЖИМА ЯДЕРНОГО НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ МИРОВОГО ПОРЯДКА
(НА ПРИМЕРЕ X ОБЗОРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
ДОГОВОРА О НЕРАСПРОСТРАНЕНИИ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ)***

Елена Карнаухова**

Автономная некоммерческая организация «ПИР-Центр»

Московский государственный институт международных отношений
МИД России (МГИМО МИД России)

ORCID: 0000-0002-7013-5643

© Е. Карнаухова, 2022 г.

DOI: 10.20542/2307-1494-2022-2-217-233

Аннотация Статья посвящена проблеме функционирования режима ядерного нераспространения в условиях трансформации мирового порядка. 1–26 августа 2022 г. состоялась X Обзорная конференция Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), которая завершилась без принятия итогового документа. Его отсутствие, как и общая атмосфера на конференции, активизировала дискуссии о кризисе ДНЯО. Автор рассматривает режим ядерного нераспространения сквозь призму изменения конфигурации баланса сил в мире, которое, помимо прочего, оказывает влияние на обзорный процесс ДНЯО. Анализируются общие тенденции развития режима ядерного нераспространения с момента распада СССР, что позволяет выявить факторы эрозии этого режима и оценить перспективы и риски для обзорного процесса ДНЯО в будущем. Статья основывается на анализе материала, собранного автором в ходе очного участия в X Обзорной конференции ДНЯО в качестве представителя

* Статья подготовлена в рамках проекта «Глобальная безопасность, стратегическая стабильность и контроль над вооружениями» (реализуется ПИР-Центром совместно с МГИМО МИД России в рамках Программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030»).

Автор благодарит профессора МГИМО МИД России В.А.Орлова (участника всех Обзорных конференций Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) с 1995 г., с 2010 г. по настоящее время – советника делегации РФ на Обзорных конференциях и сессиях Подготовительного комитета Обзорной конференции по ДНЯО) за консультации по вопросам развития обзорного процесса ДНЯО и режима ядерного нераспространения.

** Карнаухова Елена Андреевна – директор Образовательной программы и заместитель директора АНО «ПИР-Центр», Москва. Координатор работы делегации ПИР-Центра на X Обзорной конференции ДНЯО. Курирует проект «Глобальная безопасность, стратегическая стабильность и контроль над вооружениями» (реализуется совместно с МГИМО МИД России в рамках Программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030»).

Elena Karnaukhova heads the Education and Training Program and is a Deputy Director, PIR Center, Moscow. She coordinated the work of the PIR Center delegation at the Tenth NPT Review Conference and coordinates a joint project with MGIMO-University “Global Security, Strategic Stability, and Arms Control” (funded by Strategic Academic Leadership program “Priority-2030”).

русской неправительственной организации, занимающейся проблематикой ядерного нераспространения, контроля над вооружениями и глобальной безопасностью.

Ключевые слова мировой порядок, трансформация, Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), обзорный процесс, режим ядерного нераспространения, Обзорная конференция ДНЯО

Title **Erosion of the nuclear nonproliferation regime in the context of transformation of the world order (the case of Tenth Non-Proliferation Treaty Review conference)**

Abstract The article discusses the problem of the functioning of the nuclear nonproliferation regime in the context of the world order transformation. On August 1–26, 2022, the Tenth Non-Proliferation Treaty Review Conference ended without the adoption of a final document. Its absence, as well as the general atmosphere at the conference, boosted new discussions about the crisis of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT). The author examines the nuclear nonproliferation regime through the lens of global power reconfiguration that, among other things, affects the NPT review process. The author explores general trends in the evolution of the nuclear nonproliferation regime since the collapse of the USSR. This allows us to both identify the factors of erosion of the nuclear nonproliferation regime and analyze prospects and risks of the NPT review process. The analysis is largely based on the first-hand material collected by the author during her in-person participation in the Tenth NPT Review Conference as a representative of a Russian nongovernmental organization, specializing in nuclear nonproliferation, disarmament, and global security.

Keywords world order, transformation, Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), review process, nuclear nonproliferation regime, NPT Review Conference

I.

В период с 1 по 26 августа 2022 г. в Нью-Йорке проходила X Конференция по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Изначально юбилейная Обзорная конференция ДНЯО должна была состояться в 2020 г., когда мировое сообщество отмечало пятидесятилетие со дня вступления договора в силу. Ее перенос был вызван пандемией коронавирусной инфекции COVID-2019 и последовавшим за ним закрытием государственных границ, что сделало невозможным приезд многочисленных государственных делегаций в штаб-квартиру ООН. Примечательно, что в 2020 г. решение о переносе конференции приветствовалось некоторыми экспертами, поскольку из-за накопившихся противоречий она «могла бы завершиться эпическим фиаско».¹ В пятидесятилетнюю годовщину ДНЯО активизировалась также дискуссия о том, насколько договор соответствует духу времени и не вступил ли он в «кризис среднего возраста».²

История обзорного процесса ДНЯО свидетельствует о том, что он никогда не проходил в благоприятных геополитических условиях. Каждая обзорная конференция сталкивалась со своим комплексом проблем. Противоречия по вопросам ядерного разоружения и передачи ядерных технологий, по нормам экспортного контроля, страновые риски распространения ядерного оружия (ЯО), – все это сопровождало обзорный процесс ДНЯО с его первых дней, причем вне

зависимости от характера советско/российско-американских отношений. При этом до 1995 г. в обзорном процессе не участвовали две официально признанные ядерные державы, Франция и Китайская Народная Республика, которые присоединились к договору только в 1992 г.

Изначально ДНЯО был подписан всего на 25 лет, что оставляло лакуну для секретного развития военных ядерных программ неядерных государств. Эта проблема особенно заметно проявила себя в начале 1990-х годов в преддверии Конференции по рассмотрению и продлению действия ДНЯО 1995 г., на которой планировалось обсудить будущее договора.³ Несмотря на все международные проблемы, ДНЯО стал бессрочным, что укрепило международный ядерный порядок. Однако, как выразился российский эксперт по вопросам нераспространения ядерного оружия В.А.Орлов, «после принятия решения о бессрочном продлении [ДНЯО] наступило всеобщее расслабление».⁴

Развитие международной ситуации после 1995 г. и тенденции обзорного процесса поставили вопрос о кризисе режима ядерного нераспространения. Первые публикации о том, что ДНЯО столкнулся с кризисом, пришли еще на начало 2000-х годов.⁵ Спустя много лет вся архитектура режима нераспространения ядерного оружия продолжает свое функционирование в нестабильных геополитических условиях.

Итоги X Обзорной конференции ДНЯО (X ОК ДНЯО) актуализировали дискуссию о вызовах режиму ядерного нераспространения: участники конференции не смогли принять консенсусный итоговый документ. Главным камнем преткновения в период его финальной разработки стала ситуация вокруг Украины на фоне начатой Россией 24 февраля 2022 г. специальной военной операции. Как отметил в своем выступлении на конференции заместитель руководителя российской делегации, заместитель постоянного представителя России при отделении ООН и других международных организациях в Женеве по вопросам разоружения А.И.Белоусов, «конференция стала политическим заложником у тех, кто в течение четырех недель отравлял дискуссии своими политизированными, ангажированными, беспочвенными и лживыми заявлениями по Украине... Эти государства, а именно Украина и кураторы киевского режима, несут всю полноту ответственности за отсутствие финального позитивного результата по итогам обзора».⁶

В свою очередь, западные страны возложили ответственность за непринятие итогового документа на Россию.⁷ По мнению автора, отсутствие итогового документа закономерно, а отсылка к российской специальной военной операции и ситуации вокруг Украины выглядит не более чем попыткой закрыть глаза на все те объективные кризисные тенденции, которые сформировались в отношении режима нераспространения ядерного оружия в условиях трансформации мирового порядка. В данной статье под этим процессом понимается изменение конфигурации баланса сил в мире с момента распада Советского Союза в 1991 г. по наши дни.

II.

В результате распада СССР на смену конфронтационной биполярной системе пришла не менее конфронтационная однополярная система, в которой США остались единственной ведущей мировой державой, претендующей на глобальную роль.⁸ Новая стратегическая обстановка оказала влияние на формирование концептуальных основ американской внешней политики.

Политическая элита в США расценила распад СССР как торжество «американского мира», в котором США стали «незаменимой нацией», ответственной за поддержание мира и безопасности во всех регионах.⁹ В целях защиты «американского мира» США, начиная с 1990-х годов, выдвигали следующие задачи: (1) демонстрировать лидерство при решении любых международных вопросов; (2) предотвращать появление нового соперника на региональном и глобальном уровнях; (3) поддерживать механизм расширенного сдерживания, направленного против России, Китая и тех стран-изгоев, которые отказывались принимать логику американского глобального доминирования.¹⁰ К числу таких стран были отнесены, среди прочих, Иран, Ирак и КНДР, в 1990–2000-е годы ставшие изгоями для режима ядерного нераспространения.

С незначительными изменениями эти три максимы составляли основу американского внешнеполитического планирования с начала 1990-х годов по настоящее время. Несмотря на многочисленные дискуссии о формировании полицентричности, или многополярности, а также о способствующих этому процессу факторах, мировой порядок в значительной мере продолжает оставаться гегемонистским и американоцентричным. Это подтверждают, по крайней мере, такие явления, как доминирование прозападных подходов в информационном пространстве, сохранение мирового финансового центра в США («власть доллара»), односторонняя трактовка Соединенными Штатами положений международного права в свою пользу, ведущее положение США и их союзников в традиционных международных институтах, а также задействование ими развитой системы санкционного давления и принуждения.

Действия США в логике «примите диктат» с самого начала вызвали неприятие со стороны России и Китая. Еще во второй половине 1990-х годов в российской политической и интеллектуальной среде стало утверждаться представление о необходимости создания нового справедливого мирового порядка на основе многополярности (этот термин был предложен в 1990-е годы министром иностранных дел РФ Е.М.Примаковым).¹¹ Российские подходы к мировому устройству нашли отклик и в КНР. В 1997 г. президент России Борис Ельцин и председатель КНР Цзян Цзэминь подписали Декларацию о многополярном мире и формировании нового мирового порядка, в которой подвергли критике американскую политику гегемонизма.¹² Именно американский гегемонизм и нараставшее противодействие ему сформировали ключевой разлом современной мировой политики: его проявлением стали разделение мира на «своих и чужих», или «хороших и плохих», возрастание роли силового фактора (в данном случае сила рассматривается и как механизм глобального регулирования, и как инструмент защиты национальной безопасности), распространение практики двойных стандартов и желание обеспечить себе свободу рук за счет выхода из ключевых для международной безопасности договоров и соглашений.

Стремление США к стратегическому превосходству и несогласие с ним других великих и региональных держав повлияли и на режим нераспространения ядерного оружия. Автор не перекладывает ответственность за все вызовы режиму ядерного нераспространения исключительно на США, однако исходит из того, что если США стали претендовать на абсолютное *лидерство* в мире, то они своими действиями не могли не задавать тон в мировой политике, что, в числе прочего, сказывалось и на ядерной сфере. Можно обозначить несколько общих тенденций в сфере ядерного нераспространения, которые так или иначе способствовали эрозии его режима (см. Таблицу 1).

Таблица 1. Тенденции в сфере ядерного нераспространения¹³

№ п/п	Тенденция	Некоторые примеры проявления тенденции
1.	Нарастание репрессивности режима нераспространения ядерного оружия (ЯО), или формирование силовых подходов к борьбе с распространением ядерного оружия	В 1993 г. в США была разработана оборонная инициатива по предотвращению распространения ЯО. Эта т. н. стратегия контр-распространения допускала нанесение превентивного удара по государству, которое уже изготовило или может когда-то в будущем создать оружие массового уничтожения и средства его доставки; такой превентивный удар мог быть нанесен ядерным оружием. В 2002 г. Дж.Буш-младший предложил концепцию принудительного разоружения. В контексте операций в Ираке в 1990–2000-е годы и обострения ситуации вокруг ядерных программ КНДР и Ирана в начале 2000-х годов США пытались апробировать стратегию предотвращения распространения ЯО и принудительного разоружения.
2.	Сращивание проблематики нераспространения ЯО с конъюнктурными вызовами и угрозами	В конце 1990-х – начале 2000-х годов серьезным вызовом международной безопасности стал транснациональный терроризм. В связи с терактами 11 сентября 2001 г. в США, ими была провозглашена «глобальная война против терроризма». 29 января 2002 г. в США была разработана концепция «государств оси зла». К ним были отнесены те страны, которые, по мнению Вашингтона, пытались разработать собственное оружие массового уничтожения и могли быть пособниками террористов. В качестве таких государств были обозначены Иран, Ирак, Афганистан, КНДР. В результате произошло сращивание проблематики нераспространения с проблематикой международного терроризма, хотя следует отметить, что феномен ядерного терроризма обсуждался еще во второй половине XX века. Теперь же сфера ядерного нераспространения – ДНЯО, ядерные испытания и система гарантий Международного агентства по ядерной энергии (МАГАТЭ) – стала рассматриваться в контексте «глобальной войны против терроризма».
3.	Превращение проблематики нераспространения ЯО в сферу статусных конфликтов	В 1990–2000-е годы Россия пыталась развивать военно-техническое сотрудничество с Ираном и КНДР. Между государствами сложились, в числе прочего, коммерческие отношения в сфере мирного атома и ядерных технологий. Однако Иран и КНДР воспринимались США как государства-антагонисты, которые выступали против американского лидерства. Сотрудничество Ирана и КНДР с Россией выглядело как альтернатива и оппозиция американской концепции принудительного разоружения неблагонадежных государств. В некотором смысле конфликты вокруг северокорейской и иранской ядерных программ были статусными. Россия после распада СССР хотела усилить свою роль в международных делах, а также укрепить финансовые и экономические позиции за счет торговли в высокотехнологичной области, тогда как для США такое сотрудничество стало считаться ревизией американских подходов, а также угрозой американским интересам в ядерной сфере. Этим можно объяснить, например, то, что США на фоне заявлений КНДР о выходе из ДНЯО в 1993 г. согласились построить для Северной Кореи легководный реактор, если КНДР останется стороной договора и поставит тяжеловодный реактор в Йонбёне под гарантии МАГАТЭ. Однако при этом США раскритиковали контракт между Россией и Ираном по сооружению легководной атомной электростанции (АЭС) в Бушере, хотя она была поставлена под гарантии МАГАТЭ. Если в годы советско-американской биполярной конфронтации проблематика ядерного нераспространения была одним из

		немногих факторов сближения между США и СССР, то российско-американские отношения в ядерной сфере привели к утрате консенсуса по вопросам нераспространения. ДНЯО перестал играть скрепляющую роль в отношениях между двумя странами.
4.	Двойные стандарты применения норм ядерного нераспространения	Самым ярким проявлением этой тенденции ранее была практика совместных ядерных миссий в рамках НАТО: американское ядерное оружие было размещено на территории некоторых союзников по НАТО еще в 1950-е годы. В 1960-е, с момента заключения пакта Нассау, британский ядерный арсенал был включен в систему ядерного планирования. Во второй половине XX века получила развитие система «ядерных зонтиков» США. В начале 2000-х годов двойные стандарты в применении норм ядерного нераспространения все чаще стали применяться по отношению к конъюнктурным союзникам США. Так, «глобальная война против терроризма» высветила проблемы в области экспортного контроля и физической ядерной безопасности. В 2003 г. стало известно, что пакистанский ученый и физик-ядерщик, создатель пакистанской ядерной бомбы Абдул Кадыр Хан организовал нелегальную сеть, занимавшуюся ядерной контрабандой. Однако в условиях контртеррористической операции США в Афганистане и Ираке геополитическое значение Пакистана для США серьезно возросло. Поэтому в 2004 г. США предоставили Пакистану статус союзника вне НАТО, хотя Пакистан по всем формальным признакам также мог быть отнесен к странам «оси зла» и являлся нарушителем режима ДНЯО (провел испытание ядерного оружия в 1998 г.). В 2005–2007 годах, исходя из своих геополитических интересов, США подписали серию соглашений о сотрудничестве в области мирной атомной энергии с Индией, де-факто признав ядерный статус Индии вне ДНЯО. Американо-индийское партнерство в ядерной сфере подорвало доверие к Группе ядерных поставщиков, призванной ограничивать риски распространения ЯО путем установления контроля за экспортом ключевых материалов, оборудования и технологий, но в 2008 г. отменившей санкции в отношении Индии, введенные после ее ядерных испытаний 1998 г.
5.	Распад режима контроля над вооружениями как основы процесса ядерного разоружения	В 1995 г. Белый дом принял доктрину «гибкой и избирательной вовлеченности», которая предполагала вмешательство американских вооруженных сил в региональный конфликт с использованием информационно-космических систем. Это ставило перед США задачу развития стратегической противоракетной обороны (ПРО, программа «3+3») и ПРО театра военных действий (системы заатмосферного перехвата «ТНААД»). Активное лоббирование идеи развертывания систем национальной ПРО в Конгрессе США в 1990-е годы осложняло ход российско-американских переговоров в сферах противоракетной обороны и стратегических наступательных вооружений. Сторонам не удалось добиться вступления в силу второго Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений (ДСНВ-2), неудачными оказались и попытки добиться договоренности по базовым параметрам будущего ДСНВ-3. В декабре 2001 г. США объявили о выходе из Договора по ПРО. В итоге в 2002 г. прекратил свое существование «краеугольный камень всей системы контроля над вооружениями». За этим последовало принятие США планов по развертыванию новых позиционных районов ПРО. В то же время «Обзор ядерной политики» США 2002 г. подтверждал возможность применения ядерного оружия в региональных конфликтах, обосновывал целесообразность развертывания стратегической ПРО и создания сверхмалого ядерного оружия. В 1990–2000-е годы произошло общее снижение порога

		применения ядерного оружия. Россия и КНР, реагируя на общее внешнеполитическое поведение США и их действия в сфере ядерных вооружений, перешли к модернизации своего ядерного арсенала. Стратегия национальной безопасности США 2017 г. оценивала военный потенциал России как главную экзистенциальную угрозу для США, а 20 октября 2018 г. президент Д.Трамп объявил о намерении выйти из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД). В 2000-е – 2010-е годы фактически прекратили свое действие: Договор об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) из-за приостановления участия в нем России и Договор по открытому небу (ДОН) из-за выхода из него США. Таким образом, произошел обвал архитектуры контроля над ядерными и обычными вооружениями. В январе 2021 г. России и США удалось договориться о продлении Нового ДСНВ 2010 г. Однако администрация Дж.Байдена не демонстрирует принципиального изменения американских подходов к переговорному процессу по контролю над вооружениями. В условиях, когда и «официальные», и «нелегальные» ядерные государства осуществляют модернизацию своих парков ядерных вооружений, не приходится надеяться на то, что стратегический диалог между Россией и США будет восстановлен.
6.	Распространение идей безъядерного мира (обострение проблематики ядерного разоружения)	Проблематика ядерного разоружения была достаточно острой с момента самого вступления ДНЯО в силу. Особый интерес к этой проблематике всегда наблюдался со стороны неядерных государств, которые согласились принять участие в ДНЯО из-за обязательств ядерных держав отказаться от ядерного оружия в будущем. Однако в 2000-е – 2010-е годы эта тема приобрела новое звучание. В конце 2000-х годов в США была разработана концепция «минимального сдерживания», предполагавшая переход к сдерживанию на основе более низкого количественного уровня ядерного арсенала США, сокращения стратегических сил (СЯС) и тактического ядерного оружия (ТЯО), а также развития ПРО и обычных вооружений. Стратегия минимального сдерживания была призвана нивелировать ядерные потенциалы России и Китая. В рамках ее реализации президент Б.Обама выдвинул проект «глобального нуля», целями которого провозглашались снижение роли ядерного оружия в военных доктринах и построение безъядерного мира. Однако разрыв между риторикой и практикой, выразившийся в отсутствии переговоров по ядерному разоружению, спровоцировал недовольство неядерных государств, которые почувствовали себя обманутыми. В начале 2010-х годов возникла «гуманитарная инициатива» группы стран (Австрии, Мексики, Новой Зеландии, Норвегии, Швейцарии и ЮАР), выступивших за ядерное разоружение на основе идеи о предотвращении гуманитарных последствий применения ядерного оружия. Итогом деятельности «гуманитарной инициативы» стал Договор о запрещении ядерного оружия (ДЗЯО), открытый к подписанию в 2017 г. и призванный положить конец разработке, испытаниям, производству, приобретению, передаче, приему в пользование и применению ядерного оружия. ДЗЯО ознаменовал раскол между ядерными и неядерными странами; «антиядерные радикалы» стали новым фактором эрозии режима ядерного нераспространения.
7.	Ослабление договорно-правовой базы режима ядерного нераспространения	Договорно-правовую базу режима ядерного нераспространения составили сам ДНЯО, нормы экспортного контроля и физической ядерной безопасности, система гарантий МАГАТЭ, российско-американские соглашения в области контроля над вооружениями, а

		также гарантии безопасности и ограничения ядерных испытаний. В 1990-е – 2000-е годы возникло еще несколько элементов архитектуры ядерного нераспространения: (1) инициатива по созданию зоны, свободной от оружия массового уничтожения (ОМУ), на Ближнем Востоке; (2) договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ); (3) комплекс договоренностей с потенциальными нарушителями режима, прежде всего с Ираном и КНДР. Ни один из этих элементов не был должным образом реализован, что во многом произошло из-за жесткой позиции США, отказавшихся учитывать интересы других сторон переговорного процесса. КНДР провела серию ядерных испытаний еще в 2000-е годы, тогда как с Ираном в 2015 г. был подписан Совместный всеобъемлющий план действий. Однако в 2017 г. США вышли из иранской ядерной сделки, что стало косвенным ударом по МАГАТЭ, которое контролировало и подтверждало соблюдение Ираном условий соглашения. Введение новых американских санкций против Ирана спровоцировало Тегеран возобновить процесс обогащения урана. Это, в свою очередь, вызвало негативную реакцию руководства Саудовской Аравии, заявившего, что если Иран создаст ядерное оружие, то и королевство последует его примеру. Ранее Саудовская Аравия была одним из активных сторонников формирования зоны, свободной от оружия массового уничтожения (ЗСОМУ) на Ближнем Востоке. Официально королевство ядерной программой не владеет, но развивает проекты в сфере ядерной энергетики.
--	--	---

III.

X Обзорная конференция ДНЯО полностью вписалась в обозначенные выше тенденции. Еще до украинских событий, когда проведение Конференции ожидалось в 2020–2021 годах, было очевидно, что обзорный процесс будет проходить в крайне сложной атмосфере. Как отметил председатель X ОК ДНЯО Густаво Злаувинен, он и его команда понимали, что достижение консенсуса по итоговому документу будет затруднительным.¹⁴

Конференция, действительно, состоялась в сложных геополитических условиях, и достижение согласия затруднялось более фундаментальными проблемами, чем конфликт вокруг Украины. Среди таковых проблем можно выделить четыре: (1) обострение великодержавных противоречий до такой степени, что США на официальном доктринальном уровне оценивают Россию и Китай в качестве соперников и главных угроз «американскому миру»; (2) тотальное свертывание стратегического диалога между Россией и США по вопросам контроля над вооружениями и общее ухудшение дипломатических отношений между двумя странами; (3) обострение военно-политических противоречий между США и Китаем и состояние торгово-технологической войны между ними; (4) ранее оформленное в виде ДЗЯО недовольство неядерных стран отсутствием прогресса в сфере ядерного разоружения.

Начавшись 1 августа 2022 г., X ОК ДНЯО проходила в классическом формате: первая неделя – пленарные заседания (заслушивание позиций государств-участников ДНЯО) и общие дебаты; вторая и третья недели – работа главных комитетов и вспомогательных органов в закрытом формате; четвертая неделя – выработка положений итогового документа на основе результатов работы на второй и третьей неделях.

Во время работы конференции проводились традиционные мероприятия на полях (side-events), активную роль в проведении которых играли неправительственные организации, представляющие гражданское общество. Необходимо отметить, что в таких мероприятиях отражались преимущественно прозападные подходы к проблемам ядерного нераспространения и разоружения. Во многих случаях дискуссии носили общий, обзорный характер; недостатком таких мероприятий являлось и то, что в них не принимали участие представители всей ядерной пятерки. Как правило, среди организаторов и (или) докладчиков были представители США, Великобритании и Франции, тогда как докладчики от России и Китая практически отсутствовали. Некоторые дискуссии, особенно обсуждения роли искусства в деле запрещения ядерного оружия или гендерных подходов к проблематике ядерного разоружения, были во многом оторваны от жизни.

26 августа 2022 г. состоялось финальное заседание в рамках X ОК ДНЯО, на котором ее председатель Г.Злаувинен сообщил, что принять итоговый консенсусный документ официальным делегациям не удалось.¹⁵ Наиболее острые вопросы, которые обсуждались в рамках X ОК ДНЯО, были связаны с проблематикой ядерного разоружения. Группа стран, выразившая недовольство отсутствием прогресса в данной сфере, включала в себя Алжир, Австрию, Боливию, Бразилию, Ватикан, Египет, Индонезию, Иорданию, Иран, Ирак, Ирландию, Кирибати, Коста-Рику, Кубу, Ливан, Малайзию, Мексику, ОАЭ, Нигерию, Сальвадор, Сирию, Филиппины, Швейцарию, Шри-Ланку и ЮАР, т. е. преимущественно развивающиеся страны и участников ДЗЯО. Они же выступили с критикой программ модернизации ядерных вооружений, противоречащих духу статьи VI ДНЯО.¹⁶

В целом X ОК ДНЯО обнаружила усталость неядерных государств от ядерного оружия и их разочарование бездействием стран, которые таким оружием обладают (по наблюдениям автора, одно из чаще всего употреблявшихся на конференции слов – “frustration”). Ярким проявлением этой фрустрации стало, например, заявление представителя Кирибати, который еще за несколько дней до 26 августа отмечал, что будет рекомендовать своему правительству выйти из ДНЯО, потому что договор стал бесполезным.¹⁷ Отчасти сходную позицию заняли на финальном заседании и представители других неядерных государств.¹⁸ В частности, Ливан напомнил об отсутствии результатов по формированию ЗСОМУ на Ближнем Востоке, по вступлению в силу ДВЗЯИ и по разработке Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов (ДЗПРМ). Представители Филиппин подчеркнули, что «подход ядерных держав к ядерному оружию неприемлем», потому что «они ничего не сделали». Еще более резко прозвучала позиция ЮАР, которая заявила, что состоялась «еще одна неудачная Обзорная конференция». Представители неядерных государств отмечали, что «бессрочное продление ДНЯО не означало бессрочное обладание ядерным оружием» и что ядерным государствам следует признать реальность ДЗЯО.

Наблюдая за ходом дискуссий в рамках X ОК ДНЯО, автор отметила повышение эмоционального накала в ходе мероприятия. Очное общение с так называемыми антиядерными радикалами позволило сделать вывод о том, что их мало интересуют недостатки ДЗЯО, среди которых не совсем объективная оценка стратегической обстановки в мире и отсутствие четких временных и институциональных рамок процесса ядерного разоружения. Для них самое главное заключалось в том, что ДЗЯО стигматизирует ядерное оружие и символизирует несогласие с существующим ядерным порядком. Такой подход, безусловно, вызывает непонимание со стороны ядерных держав, которые считают, что

существующие геополитические условия неблагоприятны для процесса ядерного разоружения. Позиции «антиядерных радикалов» на X ОК ДНЯО активно критиковала Франция, обвинившая представителей таких стран в чрезмерной эмоциональности и нерациональном поведении.¹⁹

При этом подход самой Франции на X ОК ДНЯО выглядел весьма предвзятым. Вместо того, чтобы налаживать мосты и вносить вклад в конструктивную и беспристрастную дискуссию по проблемным вопросам ядерного нераспространения, Франция предпочла выдвигать обвинения в адрес оппонентов. Париж выступил инициатором совместного заявления 79 государств-участников ДНЯО по поводу ядерной угрозы со стороны Северной Кореи, а также совместного заявления 55 государств в отношении российской специальной военной операции на Украине как источника вызовов для режима ядерного нераспространения. Французское заявление по северокорейской ядерной программе критиковалось рядом участников. В частности, Кирибати обвинил Францию в двойных стандартах, Россия призвала отказаться от демонизации внешнеполитических противников, а Китай призвал к диалогу, без которого не получится обеспечить денуклиаризацию Корейского полуострова.²⁰

Второе заявление, направленное против России, было представлено Францией 26 августа 2022 г. Его подписантами стали преимущественно западные страны, а также Гватемала, Грузия, Маршалловы острова, Мьянма, Нигер, Палау, Турция, Чад, Южная Корея и Япония. В документе говорилось о нарушении Россией норм международного права, негативном влиянии специальной военной операции на Украине на режим ядерного нераспространения в связи с обстрелами Запорожской атомной электростанции (ЗАЭС), а также содержался призыв прекратить «жестокую и преднамеренную агрессивную войну».²¹ Российская точка зрения на происходящее на Украине вокруг ЗАЭС учтена не была.

Действия Франции можно считать показательной иллюстрацией отсутствия успехов в деле координации усилий ядерной пятерки. 11 августа 2022 г. состоялось единственное заседание экспертов, представлявших пятерку. Однако оно завершилось без принятия каких-либо совместных документов. Как отметил Г.Злауинен, это была первая обзорная конференция, «когда ядерная пятерка не смогла согласовать позиции по связанным с ДНЯО вопросам по поводу того, как реагировать на требования подавляющего большинства государств, не обладающих ядерным оружием».²² Отсутствие согласия внутри пятерки на протяжении всей конференции дополнительно провоцировало эмоциональную риторику выступавших против ядерного оружия государств.

X ОК ДНЯО вскрыла еще один пласт проблем, а именно сохраняющееся недовольство развивающихся государств тем, что некоторые ядерные державы продолжают решать за других то, какие угрозы безопасности существуют и как с этими угрозами бороться. В данном контексте особенно часто обсуждался военно-политический пакт AUKUS (Australia, United Kingdom, United States), заключенный Австралией, Великобританией и США в 2021 г. В их трехстороннем заявлении 2021 г. было сказано, что альянс создается с целью обеспечить безопасность в Индо-Тихоокеанском регионе.²³ Де-факто альянс AUKUS направлен на сдерживание Китая. По мнению ряда участников X ОК ДНЯО, подход, при котором три англоязычные страны в узком круге обсуждают проблемы безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР), не является конструктивным.²⁴

В контексте режима нераспространения ядерного оружия AUKUS играет неоднозначную роль, предусматривая поддержку США и Великобританией

оснащения Королевского военно-морского флота Австралии атомными подводными лодками. Создание нового альянса ставит вопрос об универсальности гарантий МАГАТЭ и возможности их произвольного применения. В этой связи заявления Австралии о том, что ядерным государствам следует отказаться от наращивания ядерных вооружений и добиться прогресса в сфере ядерного разоружения, звучали как очередное проявление лицемерия. Вполне объяснимо, что ряд государств-участников обзорного процесса критически оценил новый военно-политический пакт. Так, Малайзия заявила о рисках гонки вооружений в АТР; Сирия выразила опасения в связи с отсутствием гарантий со стороны МАГАТЭ; а Иран обвинил Австралию, Великобританию и США в двойных стандартах по вопросам ядерного нераспространения.²⁵

Наиболее последовательным критиком AUKUS в рамках Конференции выступил Китай, по мнению которого пакт противоречит ДНЯО и ведет к распространению практики ядерных миссий в АТР. Как отметил постоянный участник обзорных конференций ДНЯО, бывший руководитель департамента по контролю и координации политики в области безопасности МАГАТЭ и бывший заместитель главы делегации МАГАТЭ на ОК ДНЯО Тарик Рауф, X ОК ДНЯО ознаменовалась беспрецедентным ростом активности китайской делегации.²⁶ Примечательно, что на конференции 2022 г. автору очень часто приходилось быть свидетелем высказываний, констатирующих американо-китайские противоречия. Однако к концу конференции китайские дипломаты заняли более гибкие позиции. Подводя итоги X ОК ДНЯО в своем выступлении 26 августа, представитель китайской делегации всего лишь выразил сожаление из-за отсутствия консенсуса, обозначил готовность работать в новом обзорном цикле и поблагодарил Г.Злаувинена за его харизму, дипломатичность и усилия.²⁷ По мнению одного из участников конференции, Китай «попытался оказывать давление на своих внешнеполитических оппонентов и зафиксировал для себя пределы своих возможностей».²⁸

К началу четвертой недели X ОК ДНЯО на первый план во всех обсуждениях вышла ситуация вокруг Украины. Прежде всего это было связано с обстрелами ЗАЭС, но затрагивались и другие вопросы. По словам Г.Злаувинена, он понимал, что эскалация украинского конфликта бросит тень на X ОК ДНЯО и потому призывал все официальные делегации высказать свою позицию в отношении специальной военной операции России на Украине в течение первой недели, когда проходили пленарные заседания и общие дебаты.²⁹ Смысл такого подхода был в том, чтобы государства-участники могли сразу выговориться и перейти к обсуждению вопросов по существу в ходе заседаний в главных комитетах. По словам участников конференции, первые недели проходили конструктивно и цивилизованно: в кулуарах даже сообщалось, что представители американской и российской делегации достаточно плотно работают в рамках мероприятия.³⁰ С резкими заявлениями в отношении действий России на Украине чаще выступали европейские страны (Австрия, Великобритания, Италия, Нидерланды и Польша).³¹

Однако на последней неделе ОК ДНЯО украинская проблематика стала упоминаться значительно чаще, чем ДНЯО и связанные с ним проблемы. Заключительные дни конференции показали, что прозападные подходы все еще доминируют и в работе международных институтов, и в информационном пространстве, даже если это вызывает неприятие других стран (так, 19 августа представители ЮАР и Колумбии обвинили председателей Болгарии и Польши в отсутствии нейтральности и прозападной ангажированности). Как отметил заместитель руководителя российской делегации на X ОК ДНЯО, заместитель

директора Департамента по вопросам нераспространения и контроля над вооружениями министерства иностранных дел РФ И.С.Вишневецкий, некоторые страны захотели превратить ОК ДНЯО в показательный процесс по Украине, причем никто не говорил, что это Украина обстреливает ЗАЭС.³² Российские позиции и оценки при рассмотрении украинского вопроса в расчет не принимались. Россия неоднократно заявляла об игнорировании Соединенными Штатами ее «красных линий» в сфере безопасности. При этом традиционные российские союзники открыто не выступили в поддержку РФ.

Одиночество такого ядерного гиганта, как Россия, по крайней мере, по вопросам, связанным со специальной военной операцией на Украине, было особенно заметным на фоне выступления западных стран единым фронтом. Они приложили все усилия к тому, чтобы возложить ответственность за срыв принятия итогового документа ДНЯО именно на Россию. В ходе своего выступления 26 августа, руководитель американской официальной делегации Адам Шейман подчеркнул, что «Россия – это причина, из-за которой нет консенсуса».³³ Его комментарии вместе с заявлением представителя Европейского Союза (также выступавшего от лица государств-кандидатов на вступление в ЕС – Грузии, Молдавии и Украины), были сконцентрированы на «неприемлемости» «российской агрессии» в отношении «суверенной страны».³⁴

Выступая на заключительном заседании 26 августа 2022 г., И.С.Вишневецкий подчеркнул, что итоговый документ не устроил отнюдь не только Россию, и предложил участникам обзорного процесса продолжить работу. Данная инициатива российской дипломатии не получила, однако, поддержки со стороны других государств-членов ДНЯО. Такой результат неудивителен, поскольку вся Х ОК ДНЯО, как и весь обзорный цикл (2015–2022 годы), сопровождалась сомнениями и скептицизмом (а порой даже сарказмом) по поводу возможности достижения консенсуса. Консенсус не был достигнут и по проектам докладов всех трех главных комитетов, на основе которых разрабатывался итоговый документ. Проект такого документа был охарактеризован как «далекий от идеального» (“not perfect”): как отметило большинство делегаций, он действительно получился очень слабым и по своему языку, и по содержанию, особенно в том, что касалось проблемы ядерного разоружения. Как признал Г.Злаувинен, впервые итоговый документ конференции не удалось принять из-за целого комплекса проблем, а не из-за какой-то одной крупной проблемы.³⁵

Вместе с тем, отсутствие итогового документа не означает провал Х ОК ДНЯО. Обзорный процесс состоялся, поскольку государства, несмотря на все противоречия между ними, в течение почти целого месяца обсуждали вызовы режиму ядерного нераспространения. В 2023–2025 годах в Вене, Женеве и Нью-Йорке пройдут подготовительные комитеты XI Обзорной конференции ДНЯО, запланированной на 2026 г. И все же, в связи с продолжающейся трансформацией мирового порядка, перспективы нового обзорного цикла остаются туманными.

IV.

Перед тем, как делать выводы, представляется целесообразным вспомнить опыт конца XIX – начала XX веков. В те годы шел активный переговорный процесс по выработке норм международного гуманитарного права и по разоружению. Тогда дипломатия в сфере разоружения не остановила блоковое размежевание в Европе и не предотвратила Первую мировую войну (1914–1918 годов). Однако по ее итогам международные конференции по вопросам разоружения получили новый

импульс: такие конференции прошли в Версале, Вашингтоне, Генуе и Женеве. На них были разработаны новые договорно-правовые рамки, но на рубеже 1930-х – 1940-х годов разразилась Вторая мировая война. Механически переносить опыт XIX–XX веков на текущее мироустройство было бы грубой ошибкой: современный мир гораздо лучше институционализирован и характеризуется развитой системой международного права. И все же опыт двух прошлых столетий подсказывает, что при наличии стран, радикально несогласных с текущим положением дел или пытающихся изменить его только под себя, переговорный процесс не будет иметь никакого смысла.

Обзорный процесс – это, прежде всего, процесс политический. Обзорные конференции ДНЯО, как и сам договор, являются инструментами дипломатии, реализующейся в общем контексте развития мирового порядка. В условиях трансформации такого порядка роль дипломатии ослабевает, так как достижение консенсуса затрудняется жесткостью противоречащих политических установок и поверхностным пониманием ситуации частью политических кругов и лидеров. Отсутствие итоговых документов по итогам обзорных процессов ДНЯО приобретает закономерный, системный характер в условиях разлома в мировой политике, разделения мира на «своих и чужих» («хороших и плохих»), возрастания роли силы, распространения практики двойных стандартов и нежелания некоторых сторон быть связанными договорно-правовыми рамками.

В современных условиях наблюдается следующая взаимосвязь существующего мирового порядка и режима нераспространения ядерного оружия: трансформация мирового порядка после распада СССР вызывает ослабление режима нераспространения ядерного оружия и, следовательно, одной из опор мироустройства. На фоне изменения конфигурации баланса сил и военно-политических дисбалансов, когда ведущие государства мира проявляют откровенную враждебность по отношению друг к другу, вряд ли получится добиваться успешных результатов в решении проблем нераспространения.

Такая ситуация не должна стать поводом для того, чтобы государства-участники обзорного процесса ДНЯО прекратили предпринимать усилия, направленные на предотвращение ситуации, при которой обзорные конференции превратятся в «бессмысленную говорильню». Сигналы, которые посылают развивающиеся страны ядерной пятерке («ДНЯО не работает», «обзорные конференции не имеют смысла»), должны быть услышаны ведущими ядерными державами, если сохранение существующего ядерного порядка по-прежнему соответствует их интересам. Большим вкладом в повышение эффективности нового обзорного цикла могли бы стать восстановление стратегического диалога между Россией и США и возобновление переговорного процесса по контролю над ядерными вооружениями. Поскольку в ближайшей перспективе это объективно невозможно,³⁶ ведущим ядерным державам следует, в первую очередь, изменить свои внешнеполитические установки.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Кортунов А. Год без ДРСМД: в дождливый сезон не обойтись без зонтика // Россия в глобальной политике. 2 августа 2020. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/god-bez-zontika> (дата обращения 26.11.2022).

² Суд Р. ДНЯО в ядерной метавселенной // Международный дискуссионный клуб «Валдай»: Аналитика. 8 апреля 2022. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/dnyao-v-yadernoy-metavselennoy> (дата обращения 26.11.2022).

³ Подробнее см. Новый вызов после «холодной войны»: распространение оружия массового уничтожения. Открытый доклад СВР России за 1993 год // Официальный сайт Службы внешней разведки (СВР) РФ. URL: <http://www.svr.gov.ru/material.htm>; Договор о нераспространении ядерного оружия: проблемы продления. Открытый доклад СВР России за 1995 год // Там же. URL: <http://www.svr.gov.ru/material.htm> (дата обращения везде 26.11.2022).

⁴ Орлов В. А. Есть ли будущее у ДНЯО: заметки в преддверии Обзорной конференции 2015 г. // Индекс Безопасности. 2014. № 4. С. 27–48.

⁵ См., например, Сергеев И. Дестабилизирующие процессы могут усилиться, если не противодействовать распространению ядерного оружия // Ядерный контроль. 2001. Т. 7. № 3. С. 16–19.

⁶ Выступление заместителя руководителя российской делегации А.И.Белоусова на заключительном пленарном заседании 10-й Конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия. 29 августа 2022 г. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1827674/?ysclid=lbthf4o4fu952887029 (дата обращения 01.12.2022).

⁷ Карнаухова Е.А. Все-таки кома? Итоги последней недели X Обзорной конференции глазами российской публичной дипломатии // Российский совет по международным делам: Аналитика и комментарии (экспертные колонки). 30 августа 2022. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/global-governance/vsye-taki-koma-itogi-posledney-nedeli-x-obzornoy-konferentsii-glazami-rossiyskoy-publichnoy-diplomat> (дата обращения 26.11.2022).

⁸ Krauthammer C. The unipolar moment // Foreign Affairs. 1990/1991. V. 70. № 1. P. 23–33.

⁹ См., например, Brands H. Choosing primacy: U.S. strategy and global order at the dawn of the post-Cold War era // Texas National Security Review. 2018. V. 1. № 2. P. 8–33; Mazarr M. J. The once and future order: what comes after hegemony? // Foreign Affairs. 2017. V. 96. № 1. P. 25–33; Nye J. S. Will the liberal order survive? The history of an idea // Foreign Affairs. 2017. V. 96. № 1. P. 10–17.

¹⁰ Defense Planning Guidance, FY 1994–1999. U.S. National Security Council, April 16, 1992. URL: <https://www.archives.gov/files/declassification/isca/pdf/2008-003-docs1-12.pdf> (accessed 26.11.2022).

¹¹ Примаков Е. М. Мир без России? К чему ведет политическая близорукость. – М.: «Российская газета», 2009.

¹² Российско-китайская совместная декларация о многополярном мире и формировании нового международного порядка. 23 апреля 1997 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1902155> (дата обращения 26.11.2022).

¹³ Составлено на основе информации из следующей литературы и источников: Банн М. Администрация Буша и политика нераспространения: скептики у власти // Ядерный контроль. 2001. Т. 7. № 3. С. 21–41; В МАГАТЭ подтвердили, что Иран возобновил обогащение урана в Фордо // Новости ООН. 11.11.2019. URL: <https://news.un.org/ru/story/2019/11/1366881>; Личидов В., Новиков В. Контрраспространение: оценка политики и планов США // Ядерный контроль. 2000. Т. 6. № 5. С. 51–70; Договор о запрещении ядерного оружия. Нью-Йорк, 7 июля 2017 г. // Официальный сайт ООН. URL: <https://treaties.un.org/doc/>

Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf; Фененко А. Теория и практика контрраспространения во внешнеполитической стратегии США. – М.: URSS, 2007; Bush G. W. State of the Union Address. January 29, 2002. URL: <https://web.archive.org/web/20111011053416/http://millercenter.org/president/speeches/detail/4540>; End of an Era: The United States, Russia, and Nuclear Nonproliferation. Ed. S.Bidgood and W.C.Potter. – Monterey, Calif: James Martin Center for Nonproliferation Studies; Middlebury Institute of International Studies, 2021. URL: https://nonproliferation.org/wp-content/uploads/2021/08/end-of-an-era-the-united-states-russia-and-nuclear-nonproliferation__potter_bidgood_book.pdf; Johnson R. Assessing the 2010 NPT Review Conference // Bulletin of the Atomic Scientists. 2010. № 66. P. 1–10; President Donald J. Trump Is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal. Fact Sheet. The White House. May 8, 2018. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal>; Remarks by President Barack Obama in Prague as Delivered. The White House. Office of the Press Secretary. April 5, 2009. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>; Russia–U.S. Nuclear Nonproliferation Dialogue: Lessons Learned and Road Ahead. Eds. V.Orlov and S.Semenov. – Moscow: Ves’ Mir, 2021; DiChristopher T. Saudi crown prince threatens to develop a nuke as kingdom seeks foreign nuclear technology // CNBC. 15.03.2018. URL: <https://www.cnbc.com/2018/03/15/saudi-crown-prince-threatens-to-build-nuke-as-kingdom-seeks-nuclear-tech.html> (all sources accessed 27.11.2022).

¹⁴ Интервью автора с Председателем X Обзорной конференции ДНЯО послом Густаво Злаувиным. 27 сентября 2022 г. Полный текст интервью см.: 10-я Обзорная конференция ДНЯО (2022): хроника объявленного провала. Ред. Е.А.Карнаухова, А.В.Юрк, Е.Г.Чобанян. Серия «Индекс Безопасности – Научные записки». № 1(44). – М.: ПИР-Пресс, 2023. С. 84–94.

¹⁵ Карнаухова Е. А. Все-таки кома?

¹⁶ Acheson R. Stopping the proliferation of nuclear weapons, risks, and harms // NPT News in Review. 2022. V. 17. № 4. P. 1–3. URL: <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/NIR2022/NIR17.4.pdf> (accessed 27.11.2022).

¹⁷ Интервью автора с Постоянным представителем Республики Кирибати при ООН, послом Тебуроро Тито. Нью-Йорк, 19 августа 2022 г. См. 10-я Обзорная конференция ДНЯО (2022): хроника объявленного провала. С. 99–105.

¹⁸ Карнаухова Е. А. Все-таки кома?

¹⁹ Acheson R. “Emotional distractions” from “serious states” // NPT News in Review. 2022. V. 17. № 9. P. 1–2. URL: <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/NIR2022/NIR17.9.pdf> (accessed 27.11.2022).

²⁰ Acheson R. Report on the Plenary Meeting // NPT News in Review. 2022. V. 17. № 8. P. 3–4. URL: <https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/NIR2022/NIR17.8.pdf> (accessed 27.11.2022).

²¹ Joint Statement at the Tenth Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapon. New York, August 26, 2022. URL: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2022/08/Joint-statement-on-Ukraine-for-NPT-RevCon_clean.pdf (accessed 01.12.2022).

²² Интервью автора с Г.Злаувиным.

²³ Joint Leaders Statement on AUKUS. The White House. Statements and Releases. September 15, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus> (accessed 27.11.2022).

²⁴ Интервью автора с Т.Тито. Интервью автора с послом Сержио Дуарте, президентом Пагуошского движения ученых. Нью-Йорк, 23 августа 2022 г. 10-я Обзорная конференция ДНЯО (2022): хроника объявленного провала. С. 114–124.