

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Режим нераспространения ядерного оружия в современных условиях

*Синицына Н.В.**

10 октября 2006 г. Первый заместитель Председателя Правительства РФ Сергей Иванов заявил, что «КНДР де-факто стала девятой ядерной державой». КНДР провела испытания атомного взрывного устройства, заявил С. Иванов, отвечая на вопрос, убеждены ли в России в том, что КНДР произвела действительно подрыв ядерного взрывного устройства. Одновременно с этим С. Иванов выразил и официальную позицию Москвы по данному вопросу, назвав испытание в КНДР «колоссальным ударом по режиму нераспространения»¹.

Аналогичную оценку сложившейся ситуации дал и ныне бывший Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан, сказав: «Режим ядерного нераспространения переживает небывалый кризис доверия». Выступая в Принстонском университете, К. Аннан обратил внимание на то, что нераспространение ядерного оружия и разоружение неразрывно связаны друг с другом и для достижения прогресса на одном фронте необходимо также обеспечить продвижение и на другом. «Мы не можем выбирать между нераспространением и разоружением. Мы должны решать обе эти задачи с той оперативностью, которой они требуются»², – подчеркнул К. Аннан.

Дальнейшее распространение ядерного оружия наиболее опасно по следующим причинам:

* Синицына Наталья Валерьевна – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ.

¹ 10.10.2006 ИТАР-ТАСС.

² www.un.org

– во-первых, это оружие представляет уникальную угрозу существованию всего человечества;

– во-вторых, режиму нераспространения ядерного оружия в настоящее время грозит серьезный кризис доверия. Северная Корея вышла из Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), а Индия, Израиль и Пакистан никогда не были его участниками. Существуют по меньшей мере серьезные вопросы в отношении характера мирной ядерной программы Ирана;

– в-третьих, рост терроризма повсеместно в сочетании с угрозой приобретения ядерного оружия террористами значительно усиливает опасность того, что оно может быть применено.

Вместе с тем, несмотря на серьезный характер этой угрозы, правительства стран мира подходят к ее устранению выборочно, а не комплексно.

Сорок лет назад, сознавая необходимость предотвратить опасность гонки вооружений и распространения ядерного оружия, государства объединились и достигли соглашения, воплощенного в Договоре о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). По существу этот Договор представляет собой соглашение между признанными ядерными державами того времени и остальным международным сообществом. Ядерные державы обязались добросовестно вести переговоры о ядерном разоружении, предотвращать распространение ядерного оружия и содействовать использованию ядерной энергии в мирных целях, при этом они заявили отдельно, что будут воздерживаться от угрозы ядерного применения в отношении неядерных государств. В ответ остальные страны мира обязались не приобретать и не производить ядерное оружие и поставить всю свою ядерную деятельность под контроль Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), созданного в 1956 г. Этот договор был призван как предотвратить распространение ядерного оружия, так и содействовать разоружению, гарантируя при этом право всех государств на определенных условиях использовать ядерную энергию в мирных целях.

С 1970 г. (когда договор вступил в силу) и до совсем недавнего времени ДНЯО повсеместно рассматривался как краеугольный камень глобальной безопасности. Он сумел предотвратить мрачные предсказания его критиков. Государств, которые отказались от своих притязаний на ядерное оружие, больше, чем государств, которые приобрели его.

Вместе с тем в последние годы ДНЯО стал объектом критики, поскольку международное сообщество не может договориться о том, как применять договор к конкретным государствам, которые подозреваются в создании собственного потенциала ядерного оружия.

В условиях «кризисного состояния» ДНЯО целесообразно провести исторический анализ этого договора, чтобы понять, какие концептуальные идеи послужили основой для международного контроля над ядерным оружием, какие из существовавших планов оказали влияние на содержание договора, а также какие политические реалии он отражал изначально. Такой анализ, на наш взгляд, позволит отчетливее понять, какие изменения произошли со времени подписания договора и в чем он не отвечает современным условиям, что позволит в дальнейшем выработать предложения по усовершенствованию и укреплению режима ядерного нераспространения.

Впервые практическую возможность создания атомной бомбы доказали работавшие в Великобритании ученые Рудольф Пайерлс и Отто Фриш в апреле 1940 г. В СССР работы над созданием атомного оружия велись с 1943 г. А в августе 1945 г. И.В. Сталин подписал постановление об образовании специального комитета для работ «по использованию внутриатомной энергии урана» и «разработке и производству атомной бомбы». В январе 1947 г. английское правительство приняло решение о создании собственного атомного оружия.

Однако в это же время получила развитие идея установления международного контроля над атомной энергией. На Совете министров иностранных дел СССР, Великобритании и США, состоявшемся в Москве в декабре 1945 г., было принято решение внести на рассмотрение первой сессии Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН проект резолюции о создании Комиссии ООН по атомной энергии. В январе 1946 г. была единогласно принята резолюция, которая поручала Комиссии по атомной энергии выработать предложения «относительно контроля над атомной энергией» и «изъятия из национальных вооружений атомного оружия».

Передача атомной проблемы в ООН устраивала правительства трех держав (СССР, Великобритании и США), которые, судя по всему, надеялись, что дискуссии на международном уровне не помешают их национальным планам создания атомных инфраструктур и производства атомного оружия. Это подтверждалось практикой государств. В послевоенный период политика США в области ядерного нераспро-

странения следовала в двух противоположных направлениях. Первый подход, оформившийся в 1946 г. в виде Закона об атомной энергии (известный как закон Мак-Магона), предполагал полное обеспечение правительством условий секретности в ядерной области, с тем чтобы сохранить контроль США над ядерной технологией, материалами и средствами «ноу-хау». Во внутрисударственном отношении Закон национализировал все направления ядерной деятельности США, начиная с добычи урановой руды и изготовления ядерного топлива и кончая безобидным производством радиоизотопов в медицинских целях. В международном отношении Закон запрещал экспорт из США ядерных материалов, технологии и средств «ноу-хау». Даже Великобритания, ближайший партнер США в ядерных разработках военного времени, отказалась после окончания войны от дальнейшего сотрудничества с США. Таким образом, первоначальная политика США не допускала распространения ядерного оружия путем установления жесткого правительственного контроля над всей ядерной деятельностью в США.

Совсем иной подход в политике нераспространения нашел отражение в так называемом плане Баруха, который был представлен 14 июня 1946 г. Президентом США Гарри Труменом на первом заседании Комиссии ООН по атомной энергии. Данный план представлял собой улучшенную версию доклада Ачесона-Лилиентала, в который были внесены два радикальных изменения: во-первых, в отношении деятельности международного органа не будет распространяться право вето постоянных членов Совета Безопасности ООН и, во-вторых, этот орган будет наделен полномочиями самостоятельного принятия принудительных мер против нарушителей, и такие санкции не могут быть отменены Советом Безопасности ООН³. По существу указанный план предусматривал переход к международному контролю над всеми ядерными работами. Все установки, за исключением совсем маленьких, во всем мире должны были быть под контролем либо являться собственностью международного управления по работам в атомной области. Функциями этого управления являлись бы инспектирование и лицензирование деятельности в ядерной области, содействие в использовании ядерной энергии в мирных целях. Наиболее замечательно, что этот план предусматривал прекращение производства и усо-

³ Potter W.C. Nuclear Power and Nonproliferation: An Interdisciplinary Perspective. Cambridge, Mass.: Oelgeschlager, Gunn & Hain, Publishers, 1982. P. 36.

вершенствование ядерных вооружений, а также уничтожение всех запасов ядерного оружия.

План Баруха был, тем не менее, слишком смелым для своего времени и, скорее всего, не был рассчитан на серьезный диалог. Как впоследствии признавал помощник государственного секретаря США Дин Ачесон, условия, выдвинутые Барухом, обрекали план на неизбежный провал. Советский Союз настороженно отнесся к принудительным положениям плана, в частности к статье о невозможности наложения вето, и рассматривал план Баруха как попытку США сохранить свое ядерное превосходство путем замораживания положения, когда США являлись единственной страной мира, имеющей возможность создавать ядерное оружие.

В противовес этому плану 19 июня 1946 г. представитель СССР в Комиссии ООН А.А. Громыко внес проект конвенции о запрещении и уничтожении в трехмесячный срок всех запасов готовой и незаконченной продукции атомного оружия. Что касается контроля, то предложения по этому вопросу были представлены СССР только через год, причем эти предложения намеренно не затрагивали научно-исследовательские работы, которые тогда разворачивались в СССР. Соглашаясь на контроль, СССР настаивал на том, чтобы вначале была заключена конвенция о запрещении и уничтожении атомного оружия, а после нее – конвенция о международном контроле, то есть предлагался обратный ход действий по отношению к плану Баруха.

В тот момент СССР и США не смогли преодолеть свои разногласия, да и предложения, внесенные этими государствами, не отличались реалистичностью. В итоге мир оказался ввергнутым в изнурительную и опасную гонку ядерных вооружений. Между тем закон Мак-Магона 1946 г. оставался в качестве официальной политической доктрины США вплоть до декабря 1953 г.

Тем не менее было бы неверным считать, что обсуждение в Комиссии ООН по атомной энергии планов установления международного контроля не имело значения. Сама идея контроля в дальнейшем воплотилась не только в деятельности МАГАТЭ, но и во всем режиме нераспространения, состоящем из широкой системы международных механизмов и национальных мер, основанных на принципах контроля.

Кроме того, как справедливо считает Г. Гарднер, оказавшись не в состоянии принять план Баруха, США и СССР упустили превосходный случай создания крепкого режима ядерного нераспространения. Это

стало особенно очевидно при сравнении основных положений плана Баруха с положениями современного режима ядерного нераспространения⁴. Если в плане Баруха предполагалось, что международное управление по работам в ядерной области будет контролировать или владеть всеми ядерными установками, то сегодня присутствие МАГАТЭ ограничивается технологиями на местах и периодическими визитами, необходимыми для выполнения их гарантийных обязательств. Там, где план Баруха предвидел полное уничтожение ядерного оружия, сегодняшний режим ищет в лучшем случае возможность своевременно предупредить об опасном распространении важной ядерной технологии. Наконец, решительные меры воздействия, предусматриваемые в плане Баруха для нарушителей, заменены в настоящее время правом МАГАТЭ накладывать свои санкции на «заблудшие» государства – члены этой организации (МАГАТЭ может прекратить оказывать техническую помощь государству-члену либо исключить его из организации) или предупреждать СБ ООН о предполагаемых нарушениях государством обязательств по ДНЯО. Хотя теперешний режим нераспространения продолжает действовать и укрепляться, маловероятно, что в ближайшем будущем будет создана такая же система решительных мер пресечения нарушений и такая же глобальная система контроля, какие были предусмотрены некоторыми политическими деятелями США в 1946 г.⁵

К 1953 г. стало очевидным, что политика ядерной секретности США потерпела неудачу. СССР и Великобритания провели свои ядерные испытания, а Франция и Голландия стали выходить в лидеры в части гражданских ядерных программ⁶. Отказ США разрешить распространение ядерной технологии и ноу-хау, сформулированный в 1946 г. Законом об атомной энергии, стал препятствием к участию США в быстроразвивающемся международном ядерном рынке⁷. Опасения США в связи с возросшим во всем мире влиянием СССР за счет оказываемой помощи в ядерной области привели к переоценке ядерной политики и созданию программы «Атомы для мира»⁸.

⁴ Potter W.C. Ibid. P. 40.

⁵ Гарднер Г. Ядерное нераспространение. М.: МИФИ, 1995.

⁶ Golgschmidt B. The Atomic Complex: A Worldwide Political History of Nuclear Energy. La Grange Park, Ill.: American Nuclear Society, 1980. P. 250-251, 253.

⁷ Scheinman L. The International Atomic Energy Agency and World Nuclear Order. Washington D.C.: Resources for the Future, 1987. P. 57.

⁸ Goldschmidt B. Ibid. P. 253.

Существенную роль в трансформировании американской политики сыграл доклад группы экспертов во главе с Робертом Оппенгеймером, который был представлен президенту США Дуайту Эйзенхауэру в феврале 1953 г. В докладе делался вывод о том, что крупные державы в будущем не будут испытывать нехватку делящихся материалов и ядерное оружие будет стоить сравнительно дешево. В этих условиях необходимо что-то делать с усиливающейся гонкой вооружений.

Программа «Атом для мира» представляла собой некоторый компромисс между обещанием доступа к ядерной технологии в соответствии с планом Баруха и законом Мак-Магона относительно ограничения такого доступа. Эта новая политика, предложенная в декабре 1953 г., пыталась содействовать распространению ядерной энергии для мирных целей и для всех заинтересованных стран взамен на их согласие принять гарантии против военного использования делящихся материалов. В период с 1956 по 1962 г. программа «Атом за мир» позволила обеспечить 26 стран исследовательскими реакторами, делящимися материалами и подготовкой специалистов. Из них 13 стран являлись развивающимися⁹. Эти поставки не включали оборудование заводов по обогащению урана и переработке топлива с выделением плутония.

Однако в 50-е годы XX в. гарантии не охватывали исключительно все ядерные сделки в мире. И в результате были посеяны зерна некоторых современных проблем в отношении ядерного нераспространения. Ряд государств, располагавших развитой ядерной технологией, включая СССР, Канаду, Францию и Великобританию, присоединились к деятельности США по продаже товаров ядерной технологии часто без обеспечения соответствующих гарантий их мирного использования¹⁰.

8 декабря 1953 г. Дуайт Эйзенхауэр представил план «Атомы для мира» на заседании ГА ООН. В нем предлагалось, чтобы «главным образом заинтересованные правительства [...] приступили сейчас и продолжали делать совместные вклады из своих запасов обычного урана и расщепляющихся материалов в международное агентство по атомной энергии», которое создавалось бы под эгидой ООН. На агентство могла бы быть возложена ответственность за получение,

⁹ Mounfield P.R. World Nuclear Power. London: Routledge, 1991. P. 41.

¹⁰ Spector L.S. A History and Technical Introduction to the Proliferation of Nuclear Weapons. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1992. P. 10.

хранение и защиту выделяемых в его распоряжение расщепляющихся и других материалов».

Американский специалист по ядерному нераспространению Питер Клаузен так расценивает план президента: «Как рассчитывал Эйзенхауэр, план «Атомы для мира» был главным образом средством возобновления американо-советского диалога по разоружению. [...] И в то же время у плана (Эйзенхауэра) присутствовал несомненный пропагандистский аспект. Он был призван отвлечь внимание от более радикальных советских предложений по разоружению, при этом для Москвы было бы политически рискованным делом отвергнуть содержащиеся в нем привлекательные черты. Кроме того, предлагаемые передачи (ядерных материалов) имели бы символический характер и ни в коей мере не затронули бы военных возможностей, особенно с учетом того, что обе страны продолжали производить расщепляющиеся материалы. И в самом деле, предложение совпало с массированным расширением военно-промышленного комплекса США, и Эйзенхауэр прекрасно сознавал, что если план будет осуществлен, то он фактически увеличит американское военное превосходство»¹¹.

Очевидно, что план Эйзенхауэра был противоречив и содержал как позитивные, так и негативные стороны. Но при всей противоречивости план «Атомы для мира», предусматривавший создание международного агентства по атомной энергии с ограниченными полномочиями, был шагом вперед в деле ограничения распространения по сравнению с «планом Баруха», который ставил бы СССР в зависимое от США положение. Новое предложение было более приемлемо для него в условиях, когда быстро набирало темп распространение ядерных технологий по миру. И советское руководство увидело это рациональное зерно.

Начавшееся в 1940–1950-х гг. распространение атомных технологий быстро охватило многие страны. При этом, развивая атомную энергетику, некоторые страны параллельно создавали программы производства атомного оружия. Таким образом, к 1960-м гг. мир оказался на пороге широкомасштабного распространения ядерного оружия с потенциально далеко идущими последствиями для международной безопасности. Со временем этот процесс стал вызывать оза-

¹¹ Clausen Peter A. Nonproliferation and the National Interest. America's Response to the Spread of Nuclear Weapons. New York, Harper Collins College Publishers, 1993. P. 30-31.

боченность мировой общественности; во многих странах, особенно европейских, развернулось широкое антиядерное движение.

Первой проблеме предотвращения распространения ядерного оружия перед ООН поставила Ирландия в 1958 г. После длительных обсуждений ГА ООН в декабре 1961 г. единодушно приняла резолюцию 1665 (XVI), основной пункт которой гласил: «Генеральная Ассамблея [...] призывает все государства, в особенности государства, обладающие в настоящее время ядерным оружием, приложить всемерные усилия к обеспечению заключения международного соглашения, содержащего постановления, согласно которым ядерные державы обязались бы воздерживаться от передачи контроля над ядерным оружием и от передачи сведений, необходимых для производства этого оружия, государствам, не обладающим таким оружием, а также постановления, согласно которым государства, не обладающие ядерным оружием, обязались бы не производить такого оружия или каким-либо иным способом приобретать контроль над ним».

Резолюция получила название «ирландской», и значение ее состояло в том, что в ООН складывался широкий консенсус в пользу заключения договора о нераспространении ядерного оружия. Однако прошло еще немало лет, прежде чем эта резолюция воплотилась в юридически обязательный международно-правовой документ — ДНЯО.

В начале 1960-х гг. мировому сообществу представилась хорошая возможность продвинуться по пути к заключению договора о нераспространении, но ведущие державы упустили этот шанс из-за инициативы США по созданию многосторонних сил НАТО.

В 1959 г. верховный главнокомандующий вооруженными силами НАТО американский генерал Лорис Норстэд предложил передать часть ядерного оружия под контроль НАТО, что означало бы превращение альянса в четвертую ядерную державу, где атлантические союзники могли бы на равных сотрудничать в оперативном использовании этого оружия¹². План по созданию многосторонних ядерных сил НАТО, разработанный Государственным департаментом США, ставил целью крепче привязать ФРГ к США, что давало бы возможность США оказывать влияние на всю Западную Европу. План был официально представлен Совету министров НАТО в декабре 1960 г.

¹² Давыдов В.Ф. Нераспространение ядерного оружия и политика США. М.: Наука, 1980. С. 28.

и предусматривал передачу блоку пяти атомных подводных лодок, оснащенных 80 ракетами, в дальнейшем число ракет должно было возрасти до 200. Также другим членам НАТО было предложено приобрести 100 ракет, которые находились бы в коллективном владении и под коллективным контролем и располагались бы на атомных подводных лодках, надводных кораблях или на суше. Ракетные расчеты для этих сил должны были укомплектовываться на многосторонней основе. Однако вскоре США отказались от идеи создания многостороннего подводного флота, посчитав, что создание смешанных экипажей приведет к утечке секретной информации. По этой причине весной 1963 г. было решено, что многосторонние ядерные силы должны представлять собой флотилию из 25 надводных судов, внешне похожих на торговые, каждое из которых будет нести по 8 ракет дальностью 4,5 тыс. км.

Главный вопрос – как будут приниматься решения об использовании ядерного оружия – формально оставался открытым. Американцы намеренно не давали ответа на него, полагая, что пока силы не созданы, решение этого вопроса может быть отложено.

В это время Англия выдвинула альтернативный план создания атлантических ядерных сил, состоящих из национальных контингентов членов НАТО, располагающих ядерным оружием. План предусматривал, что силы будут находиться не в подчинении верховного главнокомандующего НАТО в Европе, а под руководством особого органа, в котором ядерные державы имели бы право вето в отношении применения таких сил¹³. В подходах США и Великобритании к ядерным силам обозначились расхождения, которые со временем только усиливались. Если США говорили о многосторонних силах, то Англия предпочитала видеть силы многонациональными, в которых английская составляющая сдерживания играла бы независимую роль. Франция со своей стороны предложила модель европейских ядерных сил.

СССР критично оценил идею создания ядерных сил, справедливо указав на то, что это фактически превратило бы в ядерную державу ФРГ.

В Вашингтоне продолжались дебаты по вопросу о целесообразности дальнейшего давления на страны НАТО в пользу создания ядерных сил. Выходом стало предложение министра обороны США Р. Макна-

¹³ Архив внешней политики Российской Федерации. Ф. 047, оп. 2, п.130. д. 30, л. 115.

мара, сделанное в 1965 г. и предполагавшее создание в НАТО группы ядерного планирования. Важным фактором, ускорившим крушение планов по созданию ядерных сил, стало единогласное принятие Сенатом резолюции в пользу скорейшего заключения ДНЯО.

Ряд событий, имевших место в начале 1960-х гг. XX в., способствовал созданию благоприятных условий для заключения соглашения по контролю над вооружением и ядерному распространению. В частности, этому способствовало совершенствование ракет дальнего действия, эффектно продемонстрированного спутника, которое показало уязвимость как США, так и СССР в отношении ядерного нападения¹⁴. Опасность для окружающей среды, которую таят в себе ядерные испытания в атмосфере, активизировала общественное движение против гонки и совершенствования ядерного оружия. Кубинский ракетный кризис 1962 г. более всего позволил людям осознать реальную возможность взаимного всеуничтожающего ядерного удара. В то же время постоянно расширялось сообщество ядерных государств. В 1960 г. свое первое испытание провела Франция, а затем в 1964 г. – Китай. Вскоре после этого Индия начала настаивать на своем праве проведения ядерных взрывов «в мирных целях» и приступила к созданию необходимой инфраструктуры¹⁵. Кроме того, Германия и Япония значительно нарастили свой технологический уровень, достаточный для создания ядерного оружия. Более того, заказы на ядерные энергетические установки начали поступать в большом количестве, и ожидалось их дальнейшее увеличение к концу десятилетия¹⁶. Содержащее плутоний отработанное топливо этих реакторов могло бы быть быстро накоплено и в последующие годы, и это, соответственно, могло бы подтолкнуть неядерные государства к решительным шагам в производстве ядерного оружия.

В создавшихся условиях были предприняты шаги в направлении усиления режима ядерного нераспространения. В 1963 г. был заключен Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой, хотя подземные испытания разрешалось продолжать. Этот договор стал средством, более эффек-

¹⁴ Sweet W. The Nuclear Age: Power, Proliferation and the Arms Race. Washing, D.C.: Congressional Quarterly, 1984. P. 104.

¹⁵ Spector L.S. Ibid. P. 16.

¹⁶ Fischer D. Stopping the Spread of Nuclear Weapons: the Past and the Prospects. London: Routledge, 1992. P. 56.

тивным в остановке распространения ядерного оружия на неядерные государства («горизонтальное распространения»), чем в отношении роста военных arsenалов ядерных государств («вертикальное распространение»). Франция и Китай, например, вообще отказались от подписания этого договора, а СССР и США продолжили свои подземные испытания.

В то же время латиноамериканские государства выступили с инициативой создания еще одного важного элемента режима ядерного нераспространения – Договора о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке (известного под названием «договор Тлателолко» 1967 г.). Ядерная угроза, нависшая над людьми во время кубинского кризиса, подтолкнула государства Центральной и Южной Америки к образованию зоны, свободной от ядерного оружия. Соглашение 1967 г. запрещает не только приобретение и разработку ядерного оружия в Латинской Америке, но также и размещение оружия в этом регионе иностранными державами.

В начале 1960-х гг. СССР, США и Великобритания приступили к обсуждению вопросов создания универсального договора, который мог бы стать основой режима ядерного нераспространения. В 1965 г. СССР и США внесли свои первоначальные проекты договора о нераспространении, которые расходились в главном: США стремились иметь возможность передавать ядерное оружие в распоряжение военных блоков, в то время как СССР хотел пресечь все возможности распространения – и на национальной, и на многосторонней основе.

Восьмерка неприсоединившихся стран-членов (Бирма, Бразилия, Индия, Мексика, Нигерия, Объединенная Арабская Республика (Египет), Швеция и Эфиопия) Женевского комитета 18 государств по разоружению, где рассматривались оба проекта, 15 сентября 1965 г. представила в Комитет совместный меморандум, в котором подчеркивалось, что договор о нераспространении является не самоцелью, а средством достижения конечной цели – всеобщего и полного разоружения, и особенно ядерного разоружения. Неприсоединившиеся страны, говорилось в меморандуме, «убеждены, что меры по запрещению распространения ядерного оружия должны поэтому сопровождаться или за ними должны последовать осязаемые шаги по прекращению гонки ядерных вооружений и ограничению, сокращению и уничтожению запасов ядерного оружия и средств его доставки»¹⁷.

¹⁷ Док. ENDC/158.

На XX сессии ГА ООН восемь государств продолжили совместные усилия по продвижению решения проблемы нераспространения в своей трактовке. В ноябре 1965 г. они внесли проект резолюции, содержащий «главные принципы» договора о нераспространении. В принятой ГА ООН резолюции 2028 (XX)¹⁸ эти принципы были сформулированы следующим образом:

а) договор не должен иметь никаких лазеек, которые могли бы позволить ядерным или неядерным державам осуществить распространение, прямо или косвенно, ядерного оружия в любой форме;

б) договор должен воплощать приемлемое равновесие взаимной ответственности и обязательств ядерных и неядерных держав;

в) договор должен являться шагом в направлении достижения всеобщего и полного разоружения, и особенно ядерного разоружения;

г) должны быть приемлемы и осуществимы положения для обеспечения эффективности договора;

д) ничто в договоре не должно оказывать неблагоприятного воздействия на право какой-либо группы государств заключать региональные договоры с целью обеспечения полного отсутствия ядерного оружия на их соответствующих территориях».

На основе этой резолюции, с которой согласились основные ядерные державы, неприсоединившиеся страны добивались отражения своих требований в договоре о нераспространении.

К осени 1966 г. сложились условия для серьезных переговоров по договору о нераспространении. В сентябре А.А. Громыко провел ряд встреч с госсекретарем США Дином Раском и имел беседу с президентом США Линдоном Джонсоном. Затем переговоры продолжились в двусторонней рабочей группе в Нью-Йорке, а с начала 1967 г. в Женеве между делегациями СССР и США, которые были сопредседателями Комитета 18 государств по разоружению, и в самом Комитете.

В ходе переговоров между СССР и США было достигнуто понимание, что США не будут предоставлять ядерное оружие и отказываться от контроля над ним под прикрытием смешанных сил (например, многосторонние ядерные силы), а СССР готов согласовать перечень

¹⁸ Резолюция была принята 19 ноября 1965 г. 93 голосами, против никто не голосовал, пять делегаций воздержались (Гвинея, Куба, Пакистан, Румыния и Франция). Текст резолюции содержится в Сборнике основных документов по вопросу о разоружении. М.: МИД СССР. Том VIII (1965-1966). С. 714-716.

«запрещаемых» действий вместо «разрешаемых». По смыслу этой конструкции все незапрещенные действия считаются разрешенными, и, следовательно, проведение консультаций в группе ядерного планирования НАТО не считалось бы препятствием к заключению договора. Согласие в этом принципиальном вопросе позволило сторонам сформулировать тексты статей 1 и 2, ключевым моментом в которых стала непередача ядерного оружия и контроля «над ним кому бы то ни было».

Значение договоренности между СССР и США по статьям 1 и 2 ДНЯО, содержащим основные обязательства сторон, трудно переоценить. Эта договоренность отвечала и отвечает до сих пор интересам безопасности обеих стран, являясь фундаментом для сотрудничества в данной сфере.

Что касается работы над другими статьями ДНЯО, то между участниками переговоров обнаружились разногласия относительно понятийного аппарата. Так, например, Япония, Италия, Бразилия, Индия критично отнеслись к тому, что «ядерное оружие» и «другие ядерные взрывные устройства» необходимо рассматривать вместе. Бразилия и Индия предложили разрешить производство и испытание ядерных взрывных устройств в мирных целях, однако никто из участников переговоров не смог сформулировать различия в ядерной технологии оружия и ядерных взрывных устройств, используемых в мирных целях. Видимо, по этой причине ДНЯО не содержит определения ни ядерного оружия, ни ядерных взрывных устройств.

Важное место в переговорах занял вопрос о гарантиях. СССР и США исходили из принципа обязательности гарантий (контроля) над неядерными государствами. Но при этом СССР настаивал на том, что должны применяться международные гарантии МАГАТЭ, а США и страны Евратома стремились закрепить на территории этих стран только гарантии Евратома, чтобы осуществлять контроль на замкнутой основе якобы для избежания промышленного и иного шпионажа. СССР и Япония указывали на то, что при такой модели некоторые страны будут проводить самоконтроль. Советская делегация предложила выход – заключение между странами Евратома и МАГАТЭ многостороннего соглашения о гарантиях согласно ст. III.A.5 Устава МАГАТЭ. В этом случае гарантии Евратома сохраняются, но гарантии МАГАТЭ имеют преимущество, и его инспекторы могут проводить независимые проверки в странах Евратома. США приняли такую мо-

дель, и окончательный вариант п. 4 ст. 3 ДНЯО гласит, что неядерные государства заключают соглашения с МАГАТЭ о гарантиях либо в индивидуальном порядке, либо совместно с другими государствами.

В разработку Договора существенный вклад внесли и неядерные государства, отстояв свое право на мирное использование ядерной энергии; по их инициативе были созданы ст. 4 и 5 ДНЯО. Предложение включить в договор статью о ядерном разоружении (ст. 6) также было внесено делегацией неядерного государства – ОАР (Египет), а текст был подготовлен Мексикой. Однако вопрос о том, насколько определенные и твердые обязательства взяли на себя ядерные государства по этой статье, до сих пор остается дискуссионным. Достаточно вспомнить, что три конференции по рассмотрению действия Договора 1980, 1990 и 1995 гг. завершились без принятия заключительного документа по причине расхождений относительно того, выполняют ли ядерные государства свои обязательства по этой статье. Наибольшую озабоченность среди неядерных государств вызывало состояние Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), который считался ключом в деле прекращения гонки вооружений и который был единственной конкретной мерой, упомянутой в ДНЯО (в преамбуле). Как известно, ДВЗЯИ был заключен в 1996 г., т.е. спустя 25 лет после вступления в силу ДНЯО, но в силу пока не вступил. По другим аспектам сокращения ядерных вооружений следует отметить, что если РФ и США медленно, но все же двигаются в нужном направлении, то Китай, Великобритания и Франция даже еще не приступили к переговорам.

Включение в ДНЯО ст. 7 о безъядерных зонах стало возможным благодаря усилиям Мексики, настоявшей на том, что договор не должен затрагивать право какой-либо группы государств заключать региональные договоры о полном отсутствии ядерного оружия на их территориях. Это положение об образовании региональных зон, свободных от ядерного оружия, усилило нераспространенческий характер договора, способствуя созданию таких зон в разных регионах мира.

Сознавая серьезность ДНЯО и свою ответственность, СССР и США стремились принять сложную процедура внесения в договор изменений, с тем чтобы практически исключить возможность пересмотра текста договора. Они исходили из того, что это не формальное положение, а вопрос прочности договора. По предложению ОАР (Египта)

советский и американский варианты были объединены в окончательном тексте ст. 8, которая, по мнению неядерных государств, должна подталкивать ядерные державы к устранению дискриминации, создаваемой ДНЯО путем деления мира на две части – ядерные и неядерные государства.

Таким образом, пройдя сложный путь согласований и преодоления противоречий, государства смогли создать договор, ставший основой системы ядерного нераспространения. В марте 1968 г. Комитет представил проект договора ГА ООН, в ходе работы которой в текст были внесены окончательные изменения, и 12 июня 1967 г. ГА ООН одобрила договор и открыла его для подписания.

Следует отметить, что с момента подписания ДНЯО и до настоящего момента СССР, а позже и РФ придавали большое значение этому договору и всегда стремились к укреплению режима нераспространения. Выступая на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности в феврале 2007 г.¹⁹, Президент РФ В.В. Путин уделил значительное внимание проблемам разоружения и нераспространения ядерного оружия. В частности, глава государства отметил, что потенциальная опасность дестабилизации международных отношений связана и с очевидным застоем в области разоружения. Россия выступает за возобновление диалога по этому вопросу. Важно сохранить устойчивость международно-правовой разоруженческой базы, при этом обеспечить преемственность процесса сокращения ядерных вооружений.

При этом Путин дал высокую оценку ДНЯО заверив, что Россия строго придерживается и намерена в дальнейшем придерживаться Договора о нераспространении ядерного оружия и многостороннего режима контроля за ракетными технологиями. Принципы, заложенные в этих документах, носят универсальный характер. Президент подчеркнул, что Россия однозначно выступает за укрепление режима нераспространения.

Учитывая сказанное, можно заключить следующее. Многосторонним усилиям по обузданию угроз, создаваемых ядерной технологией, и по одновременному использованию ее потенциала почти столько же лет, сколько самой ООН. ДНЯО оказался совершенно незаменимым: он не только уменьшил ядерную угрозу, но и продемонстрировал зна-

¹⁹ Выступление Президента РФ В.В. Путина на конференции в Мюнхене 10.02.2007 – www.kremlin.ru

чение международных соглашений для обеспечения международного мира и безопасности. Однако следует помнить, что договор заключался 40 лет назад и носил компромиссный характер в условиях противостояния двух систем и господства двух держав.

В настоящее время наблюдается кризис доверия к договору и его соблюдения, поскольку меры по контролю и обеспечению его соблюдения становятся все более обременительными. Существует опасность, что в долгосрочной перспективе может произойти размывание или даже крах всего режима ДНЯО. На сегодняшний день ДНЯО уже не является таким эффективным ограничителем, каким он был раньше. Вследствие несоблюдения взятых на себя государствами обязательств режим находится под угрозой их выхода из ДНЯО с целью снятия с себя этих обязательств и под угрозой изменения международной обстановки в плане безопасности и распространения технологий. Мир приближается к такой точке, после которой размывание режима ядерного нераспространения может стать необратимым и приведет к лавинообразному распространению²⁰. Поэтому задачей мирового сообщества на сегодняшний день является совместная выработка и реализация мер, направленных на укрепление и усовершенствование режима нераспространения для обеспечения его эффективного функционирования в современных условиях. Главную роль в этом процессе, как и раньше, должны играть ядерные державы, от их усилий и позиции будет во многом зависеть результат. Что касается Российской Федерации, то она, как и ранее СССР, подчеркивает свою приверженность международному праву, а также однозначно выступает за укрепление режима нераспространения ядерного оружия и призывает к сотрудничеству других участников международных отношений.

²⁰ Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» 2003 г.—www.un.org/secureworld.

Nonproliferation Regime under Modern Circumstances

(Summary)

*Natalia V. Sinitsyna**

This article is dedicated to the nuclear nonproliferation problem. The author explains the urgency of the issue, especially in the light of the recent international events. During the last years the Nonproliferation Treaty has been criticized for the world community can not agree how to apply the Nonproliferation Treaty towards the certain states that are suspected of creation of their own nuclear weapon potentials.

Under circumstances of the “crisis” of the Nonproliferation Treaty it makes sense providing a historical review of the Treaty in order to see what conceptual ideas underlie the nuclear weapon international control, which plans that existed before influenced the essence of the Treaty and which political realities the Treaty reflected initially. Such an analysis will make clear what kind of changes have occurred since the time when the Treaty was signed and which provisions fail to respond with modern circumstances. Subsequently it will help to work out propositions aimed at improving and strengthening of the nonproliferation regime.

* Natalia V. Sinitsyna – post-graduate student of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia.