

в Руанде и других местах, Соединенные Штаты не переставали взваливать всю вину за срывы и провалы на ООН. Например, президент Клинтон дал понять, что 27 американских солдат погибли в Сомали по вине ООН, хотя Пентагон высадил туда свои войска без решения этой международной инстанции. В 1995 году Мадлен Олбрайт публично объявила, что ООН “является подразделением американской внешней политики”, а в 1996 году во время бомбардировок Ирака Вашингтон заявил, что не нуждается в резолюциях ООН для воздушных бомбардировок. В декабре 1998 года, несмотря на возражения большинства государств-членов Совета Безопасности, Соединенные Штаты при поддержке Великобритании начали военную операцию “Лиса в пустыни”.

Отныне американцев ООН больше не интересует. Вместо установленного в мире положения, что применять силу в международных делах возможно только по решению Совета Безопасности, Соединенные Штаты заменили резолюции Совета Безопасности прямым использованием войск НАТО. А миру, уставшему от различных империй, они навязывают свои порядки.

*Статья поступила в редакцию в декабре 1999 года.*

## **К ВОПРОСУ О СОЗДАНИИ ЗОНЫ, СВОБОДНОЙ ОТ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ, В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

**Ж.М. Аманжолов\***

В последнее время все большее признание получает **идея создания зон, свободных от ядерного оружия (ЗСЯО или безъядерные зоны)**. Такие зоны способствуют сужению географической сферы военной ядерной деятельности и тем самым — укреплению режима ядерного нераспространения. В международном праве эти зоны принято отнести к институту частичной демилитаризации<sup>1</sup>, и в нем в непосредственной форме содержится юридическое основание для их создания. Так, статья VII Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г. гласит, что “ничто в Договоре не затрагивает права любой группы государств заключать региональные договоры с целью обеспечения полного отсутствия ядерных вооружений на их соответствующих территориях”<sup>2</sup>. Автором предложения о включении соответствующей статьи в текст данного договора явилась Мексика. Оно было выдвинуто ее делегацией в Комитете 18-ти 19 июля 1966 г.<sup>3</sup>. Сопредседатели Комитета СССР и

---

\* Старший преподаватель кафедры международного права Казахского государственного университета имени Аль-Фараби.

США откликнулись на мексиканское предложение, но изложили его в согласованном между ними проекте договора от 24 августа 1967 г. в виде не отдельной статьи, а пункта преамбулы. В дальнейшем, однако, в проекте от 18 января 1968 г. СССР и США согласились включить в проект договора самостоятельную статью VII в вышеприведенной редакции.

Включение в Договор о нераспространении ядерного оружия статьи, подтверждающей право государств на образование региональных зон, свободных от ядерного оружия, несомненно, усилило нераспространенческий характер договора, способствовало и способствует созданию безъядерных зон в различных регионах земного шара. Как справедливо отмечает Р.М. Тимербаев, “ в статье особо подчеркивается цель “полного отсутствия ядерного оружия” на территории зон, иными словами, в безъядерных зонах должно запрещаться не только производство, приобретение или получение ядерного оружия неядерными участниками зоны, но и **размещение** в пределах зон ядерного оружия, принадлежащего ядерным державам, что договором о нераспространении не возбраняется”<sup>4</sup>. Из смысла статьи также можно прийти к заключению, что существует логическая взаимосвязь между инициативой о создании зоны, свободной от ядерного оружия, и получением юридических гарантий безопасности государствами, изъявившими желание войти в качестве участников в такие зоны. Таким образом, создание безъядерных зон<sup>5</sup> должно рассматриваться как один из способов предоставления (или получения) гарантий безопасности, к тому же в твердой юридической форме со стороны всех ядерных государств.

Сегодня в мире существуют 4 региональные зоны, свободных от ядерного оружия, которые включают в себя более 100 государств. С учетом международно-правового статуса Антарктики их действие распространяется на более чем 50% земной суши.

Так, Договор Тлателолко (Договор о безъядерной зоне в Латинской Америке) от 14 февраля 1967 г. охватывает обширную территорию в Латинской Америке и бассейне Карибского моря<sup>6</sup>. Он вступил в силу 25 января 1969 г., и к настоящему времени его участниками стали 22 государства. В подкрепление к этому договору 28 ноября 1990 г. было подписано Соглашение между Аргентиной и Бразилией, где они, судя по всему, навсегда отказались от всякого использования ядерной энергии в военных целях. В 1985 г. 11 членов Южно-Тихоокеанского форума подписали Договор о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (Договор Раротонга), который вступил в силу 11 декабря 1986 г. и распространяет свое действие на территории государств, расположенных вокруг Австралии и Новой Зеландии. Сравнительно недавно были подписаны Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии и Договор о зоне, свободной от ядерного оружия, в Африке (Пелиндабский договор) с соответствующими датами 15 декабря 1995 г. и 11 апреля 1996 г. каждые. Пятой безъядерной региональной зоной может стать и Корейский полуостров, так как обе Кореи 31 декабря 1991 г. подписали принципиальное соглашение об объявлении безъядерной зоной всей Кореи, что должно было воспрепятствовать Северной Корее стать государством — распространителем ядерного оружия. Однако, решение, принятое Северной Кореей в марте 1993 г. об отказе

от Договора о нераспространении ядерного оружия, ставит, по всей видимости, под сомнение всю политику создания безъядерных зон.

Значение таких зон в деле укрепления международного и регионального мира и безопасности подтверждены документами Конференции государств — участников Договора о нераспространении ядерного оружия, проходившей в апреле 1995 г. Именно на этой же конференции государствами Центральной Азии впервые была выдвинута инициатива о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии. Позже государства региона выразили свое предложение в Алматинской Декларации от 28 февраля 1997 г., ставшей одним из итоговых документов саммита глав государств Центральной Азии по проблемам Аральского моря<sup>7</sup>. Это предложение может стать очередным вкладом в обеспечение международной безопасности после присоединения государств Центральной Азии к Договору о нераспространении 1968 г. и выведения ядерного оружия с территории Казахстана. Однако, опыт уже существующих безъядерных зон показывает, что их создание потребует тщательной и кропотливой работы. Об этом свидетельствует опыт переговоров по созданию такой зоны, в частности, в Африке. Первый международный документ — резолюция Генеральной Ассамблеи ООН о признании Африки безъядерной зоной был принят еще 24 ноября 1961 г. С тех пор понадобилось преодолеть немало препятствий и до 1996 г. прошло 35 лет (!), прежде чем Договор о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Африке был подписан, ратифицирован и вступил в силу. Много преград предстоит преодолеть и в переговорном процессе по созданию безъядерных зон в Центральной, Северной и Восточной Европе, на Балканах, на Ближнем и Среднем Востоке, в Южной Азии, для районов Балтийского и Средиземного морей, в бассейне Тихого океана<sup>8</sup>. Очевидно, что далеко не легким окажется и путь к созданию зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии. Но прежде чем определить факторы, которые могут осложнить процесс международно-правового признания Центральной Азии в качестве зоны, свободной от ядерного оружия, следует обратить внимание на требования, которые предъявляются к безъядерным зонам. “В 1975 году Генеральная Ассамблея ООН определила следующие принципы, которыми должны руководствоваться страны, выразившие желание создать зону:

- условия соглашения о создании зоны должны эффективно обеспечивать отсутствие какой-либо военной деятельности в ядерной сфере;
- создание зоны должно происходить на исключительно добровольной основе и исходить от самих стран региона;
- поддержка ядерных держав и всех стран мира будет способствовать усилению значимости создаваемой зоны;
- условия соглашения должны включать положения об эффективной системе верификации, обеспечивающей выполнение всех положений;
- соглашение должно способствовать развитию экономики, науки и технологий стран-участниц зоны в области мирного использования ядерной энергии;
- соглашение о зоне должно быть бессрочным”<sup>9</sup>.

Важно при создании в регионе Центральной Азии безъядерной зоны строго придерживаться неизменности этих принципов и соответствия будущего договора всем действующим международным договорам. Стремление государств Центральной Азии к эффективному ограничению распространения ядерного оружия и уменьшению угрозы ядерной войны должно быть соразмерно возможностям этого региона. Но особенно важно, чтобы такая зона была действительно свободна от ядерного оружия, чтобы соответствующее соглашение не содержало никаких лазеек и полностью отвечало бы общепризнанным нормам международного права. Для обоснования последнего утверждения приведем такой пример. Так, вышеупомянутый нами Договор Тлателолко 1967 г. не свободен от некоторых недостатков и пробелов, на которые указывали многие государства еще в ходе рассмотрения договора в органах ООН. В числе таких недостатков следует назвать не совсем четкое решение группы вопросов, например, таких, как “проведение ядерных взрывов в мирных целях (формулировки договора не позволяют строго отграничивать такие взрывы от взрывов в военных целях), отсутствие ясного запрещения транзита ядерного оружия через территории государств — участников договора, наличие американского ядерного оружия в районе действия договора (в Пуэрто-Рико и в зоне Панамского канала). Естественно, что эти особенности договора ослабляют его реальную эффективность”<sup>10</sup>. Поэтому СССР, учитывая эти моменты, не раз выражал готовность уважать статус государств этого района как безъядерной зоны при условии, что их территории будут действительно свободны от ядерного оружия.

Проводимая в настоящее время подготовительная работа показывает, что многие страны мира, включая ядерные державы, в принципе одобряют идею создания в Центральной Азии подобной зоны. Об этом свидетельствуют результаты международной конференции “Центральная Азия — зона, свободная от ядерного оружия”, которая проходила в Ташкенте 11—12 октября 1997 г. А 9—10 июня 1998 г. эксперты и заместители министров иностранных дел Казахстана, Туркменистана, Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана, ядерных держав — США, Китая, России, Великобритании, Франции и представители ООН обсудили проект документа “Основные элементы договора о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии”<sup>11</sup>. Эти консультации проходили, таким образом, по формуле “5+5+ООН”. Но в то же время представляется, что несмотря на подобную поддержку необходимо обратить внимание на некоторые негативные факторы, которые могут реально создать трудности при создании безъядерной зоны в Центральной Азии. Прежде всего, это касается такого вопроса, как точное определение географических границ зоны. Решение этого вопроса поможет установить пределы территории, на которую будет распространяться действие договора о безъядерной зоне. Разумеется, логически будущий договор должен охватывать территории всех пяти центрально-азиатских государств. Однако, в этой связи с сожалением приходится констатировать, что между ними продолжает существовать ряд нерешенных территориальных вопросов. К примеру, до сих пор медленно продвигается переговорный процесс между Казахстаном и Узбекиста-

ном по делимитации их государственных границ. Такая же ситуация характерна для кыргызско-узбекистанских и таджикско-узбекистанских двусторонних отношений. В результате складывается положение, когда государства региона продолжают рассматривать свои границы государственными без их должной делимитации и окончательной демаркации. Осложняет проблему и отсутствие определения нового правового статуса Каспия (море или озеро) и, соответственно, не осуществлен в полном юридическом объеме раздел на национальные сектора с точным определением границ территориальных вод, континентального шельфа и исключительных экономических зон в случае применения к Каспию Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Все эти вопросы необходимо решить до выработки текста будущего договора. Одновременно с их решением нужно стремиться, на мой взгляд, к более широкому составу государств-участников. Поэтому в договоре должно содержаться приглашение и другим соседним странам, в частности, таким, как Иран, в целях сотрудничества в области мирного использования ядерной энергии.

Следующим фактором, затрудняющим осуществление проекта создания Центральноазиатской безъядерной зоны, по мнению известного казахстанского ученого-международника и политолога Умирсерика Касенова, является то, что пять государств региона подписали с Российской Федерацией двусторонние договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной военной помощи. Кроме того, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан и Таджикистан, наряду с Россией, Белоруссией и другими государствами СНГ, являются первоначальными участниками Ташкентского договора о коллективной безопасности от 15 мая 1992 г.

В связи с этим, как справедливо замечает У. Касенов, неизбежно возникают два последовательно дополняющих друг друга вопроса: 1) как будут соотноситься обязательства, вытекающие из этих двусторонних договоров и Ташкентского договора, с обязательствами по будущему договору о создании в Центральной Азии безъядерной зоны, в случае его подписания? 2) Может ли государство одновременно быть и членом зоны, свободной от ядерного оружия, и членом военного альянса с государством, обладающим ядерным оружием? “Это касается даже Туркменистана<sup>12</sup>, который хотя и объявил постоянный нейтралитет и не подписал Ташкентский договор о коллективной безопасности, но находится в определенных военных отношениях с Россией, близких по своему характеру к военному союзу”<sup>13</sup>.

Думается, что весьма вероятным вариантом рассмотрения и разрешения этих вопросов является тот, когда ядерные державы — Россия, США, Великобритания, Франция и Китай — при подписании будущего договора не только будут предусматривать уважение статуса безъядерной зоны со своей стороны, но и будут излагать свое толкование отдельных его спорных положений и свое отношение к ним. Эти аспекты могут быть отражены и в дополнительных протоколах к договору. Россия же, как и другие ядерные державы, не входящие в состав зоны, должна обязаться, например, не иметь ядерного оружия и установок для его обслуживания на вооружении своих войск, находящихся (или которые

будут находиться) на территории безъядерной зоны, и ни под каким видом не передавать такового представителям или каким-либо органам на территории всех государств, входящих в зону.

Можно предугадать, что будут определенные проблемы и с получением гарантий безопасности в отношении Центрально-азиатской безъядерной зоны со стороны ядерных государств. Существуют примеры, когда не все де-юре действующие безъядерные зоны имеют такие гарантии со стороны всех ядерных держав. Например, США до последнего времени “подписали протоколы к соглашениям о создании зон, свободных от ядерного оружия, в южной части Тихого океана и в Африке, в результате чего в настоящее время Соединенные Штаты являются ассоциированным участником” лишь “трех соглашений о создании зон, свободных от ядерного оружия”<sup>14</sup>. Без получения этих гарантий, которые по своему характеру являются негативными, безъядерная зона в Центральной Азии не может в полной мере эффективно функционировать. Важно при этом отметить, что в случае предоставления таких гарантий, которые возможно будут содержаться в дополнительных протоколах к будущему договору, они дополнили бы гарантии, которые уже сформулированы в отношении Республики Казахстан в соответствующем Меморандуме со стороны России, США, Великобритании, в Договоре о дружбе и сотрудничестве со стороны Франции, в официальном заявлении со стороны Правительства Китая и подтверждены в апреле 1995 г. в Резолюции 984 Совета безопасности ООН в отношении всех неядерных государств.

Учитывая те факты, что все центрально-азиатские государства выражают желание вступить в безъядерную зону и что все они присоединились<sup>15</sup> к Договору о нераспространении ядерного оружия 1968 г., получение негативных гарантий ядерной безопасности не должно в то же время создавать особых трудностей. Они возникали бы в том случае, когда кто-либо из них не присоединился к Договору о нераспространении ядерного оружия или, присоединившись, заявил бы о своем выходе из Договора, что привело бы, в свою очередь, к признанию такого государства юридически не защищенным<sup>16</sup>. Представляется, что на этих основаниях гарантии безопасности в отношении безъядерной зоны со стороны таких ядерных государств, как Китай, США, Великобритания и Франция как наиболее заинтересованных в результативности переговоров, могут быть получены. Проблемы вполне очевидно могут быть со стороны России. Ведь известно, что Россия продолжает рассматривать Центральную Азию как зону своих жизненных интересов и имеет на условиях аренды космодром “Байконур” и четыре важных полигона, например, такие, как Сарышаган и Эмба в Казахстане, осуществляет совместную пограничную охрану внешних границ СНГ с Казахстаном и Кыргызстаном<sup>17</sup> на китайском участке, с Таджикистаном — на афганском и иранском участках, а также с ноября 1999 г. на основе дислоцированных в Таджикистане вооруженных сил приступает в соответствии с достигнутым соглашением к созданию собственных военных баз в этой республике.

Автор полагает, что Казахстан как одно из крупных государств региона должен активно вырабатывать собственный план создания безъядерной зоны в Центральной Азии. Это его суверенное право, как и других центрально-азиатских государств, при формировании основных принципов функционирования такой зоны. В казахстанском вари-

анте могли бы быть отражены, в частности, заслуживающие внимания основополагающие нормы. К примеру, недостаточно объявить Центрально-азиатскую безъядерную зону частично демилитаризованной, согласно которой, допустим, государства, входящие в зону, берут на себя обязательства не производить, не ввозить для собственных целей и не разрешать размещения на своей территории ядерного оружия всех типов, а также установок для его обслуживания. Очень необходимо, чтобы Центрально-азиатская безъядерная зона представляла собой и частично нейтрализованную зону, поскольку она будет изыматься из сферы применения ядерного оружия в случае возникновения военного конфликта. В этих целях государства, располагающие ядерным оружием, должны будут принимать обязательства не использовать его против территории зоны или каких-либо объектов на ней. В качестве гарантии статуса безъядерной зоны казахстанский вариант должен предусматривать обязательство ядерных держав не только не применять ядерное оружие против территории зоны, но и воздерживаться от любых шагов, которые прямо или косвенно могли бы нарушить ее статус.

Кроме того, одним из новых аспектов зоны в Центральной Азии могло бы быть решение проблем окружающей среды. В связи с этим целесообразным представляется принятие дополнительного экологического протокола к основному тексту будущего договора. Он необходим для привлечения еще большего внимания международного сообщества к проблемам окружающей среды, вызванным осуществлением ядерных программ на Семипалатинском полигоне, на полигонах Азгир и Капустин-Яр и проведения в других местах так называемой "народнохозяйственной деятельности с использованием ядерных взрывов". В экологическом протоколе можно предусмотреть положения о приглашении к сотрудничеству в области конверсии полигонов, ликвидации последствий проведения ядерных взрывов, а также решения проблем, связанных с добычей урана и хранением радиоактивных отходов.

Следует признать, что получение одобрения по всем вышеперечисленным проблемным и инициативным вопросам в отношении новой безъядерной зоны будет не легким процессом. Но очевидно, что все страны Центральной Азии, так же как и великое содружество государств, будут иметь преимущества от создания зоны, которая упрочит режим нераспространения и улучшит перспективы для политической и экономической стабильности в регионе, роль которого возрастает.

<sup>1</sup> Более подробно о полной и частичной демилитаризации см.: Б.М. Клименко. Демилитаризация и нейтрализация в международном праве / Изд-во ИМО. — М., 1963.

<sup>2</sup> Договор о нераспространении ядерного оружия от 1 июля 1968 г. // Нераспространение ядерного оружия. Сборник документов. — М.: Международные отношения. — 1993. — С. 16—33.

<sup>3</sup> Док. ENDC/PV/274/. Сборник документов МИД СССР. Т. VIII. — С. 498—511.

<sup>4</sup> Тимурбаев Р.М. Россия и ядерное нераспространение. — М.: Наука. — 1999. — С. 313.

<sup>5</sup> Полная характеристика безъядерных зон охватывается работой Прусакова Ю.М. Безъядерные зоны: международно-правовые вопросы. — Ростов-н/Д. — 1982.

<sup>6</sup> Сборник основных документов по вопросу о разоружении. — М.: Политиздат. — 1969. — Т.9. — С. 21-41.

<sup>7</sup> Алма-атинская Декларация от 28 февраля 1997 г. // Текущий архив Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Казахстан.

<sup>8</sup> Основные принципы создания безъядерной зоны были наиболее полно разработаны и в предложениях Польского правительства, которое еще в 1957 г. выдвинуло план создания безъядерной зоны в Центральной Европе (план Рапацкого). См. Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. 697 пленарное заседание. — Нью-Йорк. — 1957. — С. 315. В меморандуме Польского правительства от 14 февраля 1958 г. план был развит более подробно. См. Известия, от 18 февраля 1958 г. В ноябре 1958 г. Польское правительство предложило вариант: создание безатомной зоны в два этапа (См. Новое время. — 1958. — № 47. — С. 9), а в марте 1962 г. Правительство Польши представило в Комитет 18-ти новый, усовершенствованный вариант плана, в котором обобщались и сводились в единое целое предыдущие предложения. С новых позиций план о безъядерной зоне был закреплен в Меморандуме Правительства Польши от 22 июня 1987 г.

<sup>9</sup> *Идрисов Е.А., Елеукенов Д.Ш.* Министерство иностранных дел Республики Казахстан. Создание в Центральной Азии зоны, свободной от ядерного оружия // Материалы международной конференции по проблемам нераспространения ядерного оружия. Республика Казахстан. Алматы — Курчатов. 08—12 сентября 1997 г.

<sup>10</sup> *Богданов О.В.* Международно-правовые проблемы разоружения. — М.: Международные отношения. — 1979. — С. 116.

<sup>11</sup> Представители ядерных государств, Центральной Азии и ООН обсудят вопрос о создании безъядерной зоны // Рапогата. — № 27. — 1998. — 10 июля.

<sup>12</sup> 24 декабря 1993 г. Туркменистан наряду с Россией, Казахстаном, Кыргызстаном, Узбекистаном и Таджикистаном подписал Меморандум о сотрудничестве по охране внешних государственных границ. На основе подписанных с Россией межгосударственных договоров в Туркменистане созданы и успешно функционируют оперативные пограничные группы Федеральной Пограничной службы Российской Федерации.

<sup>13</sup> *Касенов У.Т.* Безопасность Центральной Азии: национальные, региональные и глобальные проблемы. — Алма-Аты: Университет "Кайнар". Центр стратегических и международных исследований. — 1998. — С. 247.

<sup>14</sup> Заявление США в адрес участников заседания подготовительного комитета ДНЯО. Информационное агентство США. Вашингтонская папка. 15 апреля 1997. — С. 6.

<sup>15</sup> Даты присоединения государств Центральной Азии к Договору о нераспространении ядерного оружия 1968 г.: Казахстан — 14 февраля 1994 г., Кыргызстан — 5 июля 1994 г., Таджикистан — 17 января 1995 г., Туркменистан — 29 сентября 1994 г., Узбекистан — 2 мая 1992 г. См. *Р.М. Тимербаев.* Россия и ядерное нераспространение. — М.: Наука. — 1999. — С. 360—364. Приложение 2. Участники Договора о нераспространении ядерного оружия (по состоянию на 1 января 1999 г.).

<sup>16</sup> Как правило, в случае применения против такого государства ядерного оружия или угрозы его применения в силу вступают действия Совета Безопасности ООН в соответствии со ст. 24 Устава ООН.

<sup>17</sup> В последнее время происходят и небольшие изменения в охране внешних границ СНГ с участием центрально-азиатских государств. В частности, это постепенный вывод российской группы Федеральной Пограничной Службы из Кыргызстана. Данная мера носит плановый характер и не является одномоментным актом. Важно подчеркнуть, что планируется оставить необходимую оперативную группу Федеральной Пограничной Службы России, подобную той, которая функционирует сейчас в Казахстане.

г. Алматы.

*Статья поступила в редакцию в мае 2000 года.*