

Международная безопасность

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО РАЗОРУЖЕНИЮ — УНИКАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

В.А. Богомолов *

Конференция по разоружению в Женеве — уникальное международное политическое и юридическое образование, которое внесло огромный вклад в обеспечение международной безопасности и развитие международного права разоружения. Фактически это единственная в мире организация, занимающаяся разработкой международных договоров в сфере контроля над вооружениями и разоружением. В ее рамках разработаны важнейшие для судеб мира документы, представляющие крупнейшие вехи в международно-правовой практике, которые на порядок подняли общую безопасность человечества. Именно Конференция по разоружению и ее предшественники внесли решающий вклад в создание основы для режима нераспространения ядерного оружия и запрещения наиболее смертоносных видов оружия массового уничтожения.

Здесь начинались и успешно завершились переговоры о частичном запрещении испытаний ядерного оружия (1963 г.), Договоре о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1967 г.). Решающая роль принадлежит Конференции в разработке Договора о нераспространении ядерного оружия (1968 г.), Договора о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения (1971 г.). Здесь же, в Женеве, родились две конвенции — о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (1972 г.), а также о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (1977 г.). В 1992 году члены Конференции завершили марафонские, длиною почти в четверть века, переговоры о заклю-

* Кандидат экономических наук.

чении международной Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении, торжественная церемония подписания которой состоялась в Париже 13 января 1993 г.

Неудивительно, что участие в работе Конференции и принадлежность к ней рассматриваются многими странами как признание их политического авторитета и престижа на мировой арене. Конференция прошла долгий путь эволюционного развития и, чтобы понять глубину стоящих перед ней проблем, полезно обратиться, хотя бы вкратце, к ее предыстории. Говоря о предшественниках Конференции, следует в первую очередь отметить роль ООН в области разоружения, которая зафиксирована в ее Уставе. В Преамбуле этого документа основатели ООН выразили свою решимость избавить грядущие поколения от бедствий войны. Статья 11 Устава уполномочивает Генеральную Ассамблею ООН «рассматривать общие принципы сотрудничества в деле поддержания мира и безопасности, в том числе принципы, определяющие разоружение и регулирование вооружений, и делать в отношении этих принципов рекомендации Членам Организации или Совету Безопасности или и Членам Организации и Совету Безопасности»¹. Генеральная Ассамблея также уполномочена обсуждать любые вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности. Исполнительная роль в этом вопросе принадлежит Совету Безопасности. Согласно статье 26, «в целях содействия установлению мира и безопасности с наименьшим отвращением мировых людских и экономических ресурсов для дела вооружения Совет Безопасности несет ответственность за формулирование, при помощи Военно-Штабного Комитета, планов создания системы регулирования вооружений для представления их Членам Организации»². Для достижения этих целей и был создан специальный разоруженческий механизм, включающий в себя Первый комитет ГА ООН, Комиссию по разоружению и саму Конференцию по разоружению.

Первой попыткой международного сообщества после второй мировой войны сформировать многосторонний переговорный механизм стало создание Комиссии по атомной энергии, которая была образована в соответствии с резолюцией 1 (I), единогласно принятой 24 января 1946 г. на первой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. В ее состав вошли все тогдашние члены Совета Безопасности (5 постоянных и 6 непостоянных членов), а также Канада. 13 февраля 1947 г. Совет Безопасности принял решение образовать комиссию по обычным вооружениям. По ряду объективных и субъективных политических и идеологических причин работа обеих комиссий довольно скоро зашла в тупик. В поисках

выхода из него при обсуждении вопросов запрещения атомного оружия, ограничения и сбалансированного сокращения всех вооруженных сил и всех видов вооружений Генеральная Ассамблея приняла 11 января 1952 г. резолюцию 502 (VI), которая основала под эгидой СБ Комиссию по разоружению и фактически заложила фундамент будущего многостороннего переговорного механизма. На основании этой же резолюции СБ распустил в феврале 1952 года обе предыдущие комиссии. Комиссия по разоружению прослужила вспомогательным органом ООН лишь до 1957 года. Действуя в соответствии с рекомендациями ГА ООН, Комиссия учредила Подкомитет в составе пяти держав: США, Англии, Франции, Канады и СССР, который проводил заседания в период с 1954 по 1957 год и регулярно информировал как Комиссию, так и Генеральную Ассамблею.

В связи со стремительным ростом числа членов ООН в 50-е годы на повестку дня встал вопрос об увеличении их представительства и в Комиссии по разоружению. На XII сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1957 году Индия внесла в повестку дня пункт, озаглавленный «Расширение членского состава Комиссии по разоружению и ее Подкомитета».

В 1958 году Генеральный секретарь ООН предложил включить в повестку дня XIII сессии ГА ООН пункт, озаглавленный «Вопрос о разоружении». В тот год ГА ООН приняла резолюцию 1252 А и Д (XIII), которая подтвердила приоритетную роль ООН в области разоружения и постановила включить в состав Комиссии начиная с 1959 года всех членов ООН. Фактически с этого момента она перестала быть переговорным органом и превратилась в постоянный дискуссионный форум ООН.

В 1959 году накануне XIV сессии ГА ООН в ходе встречи министров иностранных дел США, Франции, Великобритании и СССР было достигнуто согласие о создании нового двустороннего переговорного органа ограниченного состава, независимо от ООН, — Комитета 10 государств по разоружению — на основе паритета по пять стран от каждого из двух военных блоков — НАТО и Организации Варшавского договора. НАТО было предложено включить США, Великобританию, Италию, Канаду и Францию, а со стороны ОВД — СССР, Болгарию, Польшу, Румынию и Чехословакию. В том же году ГА ООН в своей резолюции 1378 (XIV) впервые выразила надежду на быстрое достижение цели всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем. С тех пор задача, сформулированная в этой резолюции, рассматривается в качестве конечной цели ООН в области разоружения. Однако судьба Комитета 10-ти оказалась скоротечной. Едва приступив к работе 16 марта 1960 г., он прекратил свое существование 27 июня

после ухода стран—членов ОВД в обстановке кризиса недоверия, одной из причин которого явились полеты американских разведывательных самолетов У-2 над территорией СССР и других социалистических стран.

Тем не менее логика мирного сосуществования набирала силу и после интенсивных консультаций между СССР и США. 20 сентября 1961 г. советский представитель В. Зорин и американский — Дж. Маклой представили XVI сессии ГА ООН совместное заявление, содержащее восемь согласованных принципов как базы новых многосторонних переговоров по разоружению. 20 декабря 1961 г. ГА ООН приняла резолюцию 1722, которая рекомендовала расширить состав Комитета 10-ти по разоружению на восемь мест, в результате чего впервые представители «третьего мира» и нейтральных государств — Бразилия, Бирма, Индия, Мексика, Нигерия, Эфиопия, Швеция и Объединенная Арабская Республика — получили доступ к работе этого органа. Получив новое название — Комитет 18 государств по разоружению, — он открылся в Женеве 15 марта 1962 г. Первоначальное намерение было обеспечить работу одновременно по трем основным направлениям: а) всеобщее и полное разоружение, б) прекращение испытаний ядерного оружия, в) меры доверия. Среди других первоочередных задач были выделены проблемы нераспространения ядерного оружия и позднее — запрещения химического и биологического оружия. В 1969 году сопредседатели Комитета — СССР и США — приступили к новым консультациям с членами Комитета по вопросу соответствия его количественного состава характеру и масштабу обсуждаемых проблем. В результате достигнутой договоренности и с условием обеспечения политического и географического баланса 3 июля 1969 г. в Комитет вошли Япония и Монголия, а 7 августа — Венгрия и Голландия, а также Аргентина, Марокко, Пакистан и Югославия. 26 августа 1969 г. было принято решение переименовать Комитет в Совещание Комитета по разоружению. В дальнейшем в связи с вступлением в ООН ГДР и ФРГ вновь встал вопрос расширения СКР, и с 1 января 1975 г. обе эти страны, а также Иран, Перу и Заир вошли в состав СКР. В результате всех этих мер первоначальная формула представительства 5—5 трансформировалась в 8—8—15. В этом виде СКР просуществовало до 1978 года, когда впервые в истории человечества была созвана первая специальная сессия ГА ООН по разоружению.

Вопросы функционирования женевского форума, его успехи и трудности, повышение эффективности его работы, естественно, были в центре внимания участников сессии в Нью-Йорке. В тот период впервые удалось выработать глобальный документ, получивший, образно говоря, статус «библии» по разоружению. Участ-

ники сессии приняли решение о создании единого многостороннего органа по ведению переговоров — Комитета по разоружению, открытого для участия 5 ядерных держав и 32 — 35 других государств. Параграф 120 Заключительного документа спецсессии рекомендовал периодически, с регулярными интервалами, пересматривать членский состав Комитета.

В конце января 1979 года Комитет по разоружению приступил к работе в следующем составе: Австралия, Бельгия, Великобритания, Италия, Канада, Нидерланды, США, ФРГ, Франция, Япония, Болгария, Венгрия, ГДР, Монголия, Польша, СССР, Румыния, Чехословакия, Алжир, Аргентина, Бирма, Бразилия, Венесуэла, Египет, Заир, Индия, Индонезия, Иран, Кения, Куба, Мексика, Марокко, Нигерия, Пакистан, Перу, Швеция, Шри-Ланка, Эфиопия, Югославия и Китай (40 государств). В соответствии с рекомендациями Заключительного документа Комитет заявил, что в качестве единственного многостороннего форума переговоров будет способствовать достижению всеобщего и полного разоружения под эффективным международным контролем. Комитет также постановил, что будет заниматься вопросами прекращения гонки вооружений и разоружения и другими соответствующими мерами в следующих областях:

- I. ядерное разоружение;
- II. химическое оружие;
- III. другие виды оружия массового уничтожения;
- IV. обычные вооружения;
- V. сокращение военных бюджетов;
- VI. сокращение вооруженных сил;
- VII. разоружение и международная безопасность;

...

IX. сопутствующие меры, меры по укреплению доверия, эффективные методы проверки в отношении соответствующих мер по разоружению, приемлемые для всех заинтересованных сторон;

X. всеобъемлющая программа разоружения, направленная на всеобщее и полное разоружение под эффективным международным контролем³.

Среди специалистов эта программа известна как **разоруженческий декалог**. В самом начале своей деятельности Комитет разработал правила процедуры, основным положением которых является признание факта, что все государства — члены Комитета принимают участие в его работе в качестве независимых государств в соответствии с принципом суверенного равенства, воплощенного в Уставе ООН. Комитет, переименованный в 1984 году в Конференцию по разоружению, проводит ежегодные сессии, разделенные в настоящее время на три части продолжительностью, соответствен-

но, 10, 7 и 7 недель. Во время сессий КР председательствование на ней осуществляется на основе ротации всех ее членов и каждый председатель занимает этот пост в течение четырех рабочих недель. По просьбе КР Генеральный секретарь ООН после консультаций с ее членами назначает своего личного представителя — Генерального секретаря КР — для оказания помощи КР и ее председателю в организации работы. С 5 декабря 1993 г. Конференцию возглавил известный российский дипломат и ученый В.Ф. Петровский. В обязанности Генерального секретаря КР и руководимого им Секретариата входит подготовка предварительной повестки дня, проектов докладов Конференции для ГА ООН, оказание профессиональной помощи Конференции путем подготовки справочных и библиографических материалов по вопросам, которые являются предметом переговоров, организация повседневной работы как самой Конференции, так и всех ее вспомогательных органов. У КР сложились уникальные отношения с ООН. Будучи абсолютно самостоятельной и независимой, она сама определяет и регулирует свои правила процедуры и утверждает свою ежегодную повестку дня, принимая во внимание рекомендации Генеральной Ассамблеи, содержащиеся в ее резолюциях. КР представляет ГА ООН свои ежегодные доклады. Работа КР финансируется из основного регулярного бюджета ООН. Все заседания она проводит во Дворце Наций — европейской штаб-квартире ООН и европейском центре международной дипломатии и обслуживается персоналом ООН — Женевским отделом Центра по разоружению ООН.

Конференция ведет свою работу и принимает решения строго на основе консенсуса. Работа КР организуется в форме пленарных заседаний, а также неофициальных заседаний с участием юридических экспертов, а когда это необходимо — военных, технических и пр. В случае необходимости, когда есть основа для переговоров по проекту какого-либо договора или по другим проектам важных документов, Конференция утверждает вспомогательные органы, такие как специальные комитеты, подкомитеты, рабочие или технические группы или группы правительственных экспертов, участие в которых открыто для всех государств — членов КР и наблюдателей. В начале каждой ежегодной сессии КР принимает повестку дня на данный год, учитывая не только рекомендации ГА ООН и решения своих предыдущих сессий, но также рекомендации государств-членов. На основе повестки дня КР определяет программу работы, в соответствии с которой составляется расписание работы на данную сессию.

Тематика выступлений делегаций на пленарных заседаниях обычно соответствует теме, находящейся в это время на обсуждении в соответствии с согласованной программой работы, тем не

менее любой член КР, а также наблюдатели вправе затронуть на пленарном заседании любой вопрос, имеющий отношение к работе КР. Официальные документы КР доступны для широкого пользования. Ежегодно КР, подводя итоги работы, проделанной в течение года, готовит отчетные доклады для ГА ООН. При необходимости такие доклады составляются и чаще, как это было, например, в 1982 и 1988 годах в связи со специальными сессиями ГА ООН по разоружению. Они носят фактологический характер и отражают ход переговоров, работу КР и всех ее вспомогательных органов. В конце ежегодной сессии, как правило на последнем пленарном заседании, КР принимает годовой доклад и председатель в дальнейшем представляет его на заседании Первого комитета ГА ООН в Нью-Йорке.

В первый год своей деятельности Комитет принял решение включить в программу работы на 1979 год следующие конкретные вопросы:

- 1) запрещение ядерных испытаний;
- 2) прекращение гонки ядерных вооружений и ядерное разоружение;
- 3) эффективные международные соглашения, с тем чтобы дать государствам, не обладающим ядерным оружием, гарантии против применения или угрозы применения ядерного оружия (гарантии безопасности);
- 4) химическое оружие;
- 5) новые виды оружия массового уничтожения и новые системы такого оружия; радиологическое оружие⁴.

В дальнейшем, по мере продвижения переговоров, эта программа претерпевала изменения. К ней добавлялись новые вопросы, как, например, всеобъемлющая программа разоружения, предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве и запрещение производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия. Другие же вопросы, как это было с химическим оружием, снимались с повестки дня после завершения переговоров и разработки соответствующего проекта договора или конвенции. Следует отметить, что серьезные идеологические и политические разногласия долгие годы препятствовали прогрессу на переговорах. Так, длительное время сохранялись глубокие расхождения во взглядах на степень приоритетности вопроса о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия. Некоторые члены западной группы считали до недавнего времени, что этот вопрос представляет собой долгосрочную цель, реализации которой должны предшествовать существенные сокращения ядерных арсеналов и который должен решаться в рамках процесса не только ядерного, но и всеобщего и полного разоружения. Однако подавляющее большинство участни-

ков придерживалось мнения, что выработка и заключение договора о запрещении таких испытаний является первоочередной задачей и одним из важнейших шагов в области ядерного разоружения. Идеологическое противостояние времен холодной войны наложило свой отпечаток и на обсуждение вопроса о прекращении гонки ядерных вооружений и ядерного разоружения.

Что касается вопроса предотвращения ядерной войны, то следует отметить, что сформировавшиеся в годы холодной войны подходы практически заморозили какие-либо переговоры. В то время как члены западной группы считают, что этот вопрос следует рассматривать в контексте предотвращения войны в целом, члены Группы 21 считают, что предотвращение ядерной войны является задачей приоритетного характера, и выступают за начало переговоров.

Запрещение ядерных испытаний

Этот вопрос, как и запрещение ядерного оружия в целом, обсуждается практически с самого начала атомной эры. Инициатива постановления вопроса на международной арене еще в 1954 году принадлежит покойному президенту Индии Дж. Неру. Некоторые политологи утверждают, что ни одна другая разоруженческая проблема не породила такого количества предложений и инициатив, как эта. Уже на раннем этапе обсуждения сформировалось и широко укоренилось мнение о том, что договор о всеобъемлющем запрещении испытаний ядерного оружия (ДЗЯИ), создав барьер на пути усовершенствования таких систем, укрепил бы режим нераспространения ядерного оружия и тем самым способствовал бы делу ядерного разоружения. Официальные переговоры о ДЗЯИ в рамках Конференции о прекращении ядерных испытаний между СССР, США и Великобританией начались в 1958 году. Целью переговоров было добиться запрета испытаний во всех средах и на все времена. В попытках содействовать успешному ходу переговоров все три участника добровольно приостановили испытания к концу 1958 года. Однако уже в 1961 году они вновь возобновились с угрожающей силой, что и привело к прекращению работы Конференции. Практически обсуждение вопроса было перенесено в Комитет 18 государств по разоружению, который и способствовал разработке и подписанию Московского договора 1963 года о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космосе и под водой.

Основные препятствия для заключения всеобъемлющего договора касались соображений военно-стратегического характера и проблемы проверки выполнения договора. Хотя по многим вопро-

сам позиции были довольно близки, серьезные разногласия в области проверки, особенно проверки на местах подземных ядерных взрывов, не позволили достичь ДЗЯИ. Позднее, в 1974 году СССР и США заключили между собой договор о пороговом запрещении испытаний ядерного оружия, установивший верхний предел мощности взрывов в 150 килотонн. А в 1976 году между ними был подписан аналогичный договор по так называемым ядерным взрывам в мирных целях. Этот вопрос вместе с проверкой подземных испытаний и универсальность будущего договора долгое время оставались спорными, не позволявшими продвинуться на пути к ДЗЯИ. Все же в 1977 году удалось возобновить трехсторонние переговоры, главными на которых стали упомянутые выше вопросы, а также усилия по привлечению к ним Китая и Франции, которые не присоединились ни к одному из существовавших договоров и продолжали испытания в атмосфере. В июле 1980 года тройка представила Комитету по разоружению доклад, содержащий основные черты возможного договора, и казалось, что договор был уже в пределах досягаемости. Однако в июле 1982 года администрация Рейгана, заклеймившая СССР как «империю зла», объявила о своем намерении не возобновлять переговоры.

В 80-е и начале 90-х годов в рамках Конференции по разоружению неоднократно вносились предложения по созданию специального комитета по запрещению ядерных испытаний. Неприсоединившиеся и социалистические страны призывали к практическим переговорам, другие же государства предлагали проведение ни к чему не обязывающей общей дискуссии. В 1990, 1991 и 1993 годах Комитет создавался с так называемым предпереговорным мандатом, и, наконец, 10 августа 1993 г. КР приняла решение придать своему Комитету о запрещении ядерных испытаний переговорный мандат, который предусматривал проведение интенсивных переговоров по выработке универсального, многостороннего и поддающегося эффективной проверке всеобъемлющего договора. В значительной мере этому способствовало продление моратория на ядерные испытания в США, России и Франции, а также прогресс на консультациях между ядерными державами. Это долгожданное решение явилось не только важнейшим политическим итогом сессии 1993 года, но и поистине историческим событием, признавшим место и роль КР в решении сложнейших политических проблем, стоящих перед человечеством, и означавший на практике поворотный момент в вопросе ядерного разоружения. Уже в том же году Комитет приступил к активным дискуссиям по широкому спектру проблем. Этому в немалой степени содействовало представление Швецией, а в дальнейшем и Австралией проектов договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний.

С начала сессии в 1994 году после общей дискуссии в Комитете, особенно по вопросам сферы охвата, проверки, вступления в силу договора, соблюдения, будущей организации по контролю за соблюдением договора, было принято решение создать две рабочие группы, одна из которых сконцентрировала свои усилия на комплексе проблем, связанных с проверкой и созданием международной системы мониторинга. Вторая рабочая группа занялась разработкой широкого спектра юридических и институционных вопросов. Кроме того, было назначено несколько так называемых товарищей председателя Комитета по отдельным специфическим вопросам — сейсмической технологии, несейсмических методов проверки, инспекции на местах, мерам транспарентности, создания будущей организации и вступления договора в силу. За два года напряженной работы удалось выработать переходящий текст договора, включающий детальное описание всех основных элементов. Настоящий документ представляет собой непосредственно проект договора и протокол, касающийся функционирования будущей системы мониторинга. В нынешнем виде в нем содержится около 200 параграфов на 100 страницах. Достаточно отметить, что за эти годы делегации представили на рассмотрение свыше 300 рабочих документов по самым различным аспектам будущего договора. Но как живое отражение существующих поныне между международных и региональных проблем, сохраняющегося в мире недоверия, противоречивости, а зачастую плохой совместимости различных национальных интересов в проекте документа насчитывается около 1200 квадратных скобок, что означает, что на данном этапе нет полного согласия почти ни по одному параграфу.

В ходе переговоров развивающиеся страны прилагали усилия, чтобы завершить работу над проектом договора к концу 1994 года, затем к Конференции по продлению действия ДНЯО. В декабре 1995 года Генеральная Ассамблея ООН приняла консенсусную резолюцию, призывающую участников переговоров завершить работу в 1996 году, с тем чтобы договор был подписан еще на 50-й сессии ГА ООН. В начале сессии Конференции по разоружению 1996 года американская делегация на первом же пленарном заседании поставила задачу еще более конкретно и жестко — завершить переговоры к концу первой части сессии КР, то есть к началу апреля, и передать готовый текст на рассмотрение всех правительств, с тем чтобы он был открыт к подписанию до созыва 51-й сессии ГА ООН. Однако для этого предстоит разрешить немало сохраняющихся противоречий. В первую очередь это касается сферы охвата договора. В то время как в прошлом году три западные ядерные державы — США, Франция и Великобритания высказались за так называемый нулевой вариант, Россия четко придер-

живается позиции запрещения всех ядерных взрывов во всех средах, как это зафиксировано в Московском договоре 1963 года. Китай же настаивает на возможности продолжения мирных ядерных взрывов, что на практике означало бы возможность дальнейшего совершенствования ядерного оружия. Китай, который, по мнению специалистов, не располагает достаточно эффективной технологией компьютерного имитирования ядерных взрывов, настаивает на двойном нулевом варианте, который запретил бы и многие виды лабораторных исследований. Среди других делегаций и наблюдателей все большее предпочтение отдается австралийскому предложению, согласно которому «каждое государство-участник обязуется не производить любой испытательный взрыв ядерного оружия или любой другой ядерный взрыв и запретить и предотвращать любой такой ядерный взрыв в любом месте под его юрисдикцией или контролем. Каждое государство-участник обязуется также воздерживаться от побуждения, поощрения или какого-либо участия в проведении любого испытательного взрыва ядерного оружия или любого другого ядерного взрыва»⁵.

Что касается положений по соблюдению договора, и в частности инспекции на местах, продолжает оставаться расхождение мнений по трем основным вопросам — использовать или нет информацию, полученную национальными техническими средствами (НТС) (разведывательными спутниками), для начала инспекции; должна ли инспекция предшествовать фазе консультаций и разъяснений и какова роль Исполнительного совета в принятии решения о проведении инспекции. В то время как большинство развитых стран склоняются к неограниченному использованию НТС, Китай, Пакистан, Индия и некоторые другие страны настаивают на том, что их использование будет дискриминационным. Гораздо более серьезная политическая проблема возникла уже в нынешнем году, когда делегация Индии внесла в проект договора несколько поправок, жестко увязывающих ДЗЯИ с обязательствами по ликвидации ядерного оружия. В частности, в статью о вступлении договора в силу Индия предложила включить предварительное обязательство всех стран—участниц договора ликвидировать ядерное оружие в десятилетний срок. В обоснование своей позиции Индия заявляет, что нынешний договор является не просто еще одним юридическим инструментом в области нераспространения, а первым многосторонним договором в области ядерного разоружения. Такая жесткая политическая увязка категорически отвергается большинством западных государств, которые, тем не менее, рассматривают договор не только как важную меру нераспространения ядерного оружия, но и как важнейший шаг на пути к его конечной ликвидации.

Много нерешенных вопросов остается и в отношении системы проверки и будущей организации. На сегодняшний день только Австрия предложила свою столицу для такого органа. Многие страны высказываются в пользу создания небольшой экономической организации в Вене, с тем чтобы она могла в полной мере использовать опыт, накопленный МАГАТЭ. Даже краткое перечисление остающихся нерешенных проблем свидетельствует в пользу необходимости интенсификации усилий на переговорах. Такой дополнительный стимул был получен 22 февраля, когда министр иностранных дел Ирана внес на пленарном заседании КР новый, «чистый» текст проекта договора без всяких скобок. Спустя неделю делегация Австралии представила подготовленный в Канберре «модельный» текст договора. Многие делегации приветствовали такую инициативу как полезное и своевременное дополнение к имеющемуся тексту. В целом есть все необходимые для завершения переговоров политические предпосылки. Затяжка же их, или, не дай Бог, срыв приведут к далеко идущим негативным последствиям, которые самым отрицательным образом скажутся на всем международном разоруженческом процессе. 19 марта 1995 г. на очередном пленарном заседании Конференции Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали лично призвал всех участников переговоров не упустить благоприятный исторический момент и продемонстрировать готовность к компромиссу. По мнению Генерального секретаря, всеобъемлющий ДЗЯИ явился дополнительным инструментом превращения конца холодной войны в часть позитивного международного права.

Прекращение гонки ядерных вооружений и ядерное разоружение

Эта проблема чрезвычайно детально обсуждалась на первой спецсессии ГА ООН по разоружению в 1978 году и в качестве приоритетного вопроса, естественно, нашла свое отражение в пункте 50 Заключительного документа сессии и в качестве одного из основных вопросов повестки дня — Конференции по разоружению начиная с 1979 года. Хотя на протяжении многих лет неприсоединившиеся страны, представленные в Группе 21 и задающие тон в дискуссиях, предлагали создать специальный комитет по этому вопросу, его обсуждение продолжается в рамках пленарных заседаний. На протяжении многих лет страны, не обладающие ядерным оружием, в число которых входят не только развивающиеся страны, но и значительное число развитых государств, обращаются ко всем государствам, обладающим ядерным оружием, с предложением согласиться на всеобъемлющее замораживание ядерного оружия, которое

охватывало бы, помимо всеобъемлющего запрещения испытаний ядерного оружия и средств его доставки, полное прекращение производства расщепляющихся материалов для целей оружия на основе соответствующих и эффективных мер и процедур контроля. Из года в год большая группа развивающихся стран пытается убедить всех остальных членов КР в том, что давно назрела необходимость многосторонних переговоров по ядерному разоружению. Приветствуя подписание двусторонних договоров СНВ-1 и СНВ-2, они подчеркивают, что двусторонние переговоры не могут ни подменить, ни обойти поистине многосторонний поиск универсально применимых мер ядерного разоружения. Заявляя о том, что в переговорах по ядерному разоружению заинтересованы все страны, они исходят из того, что существование ядерного оружия и его количественное и качественное наращивание прямо и по существу ставят под угрозу насущные интересы безопасности как государств, обладающих ядерным оружием, так и государств, не обладающих таким оружием.

Ядерное оружие таит в себе величайшую угрозу для человечества и для выживания цивилизации. Нынешняя международная обстановка и прекращение холодной войны придают еще большую убедительность давнему требованию подавляющего большинства мирового сообщества принять дальнейшие безотлагательные меры по ликвидации ядерного оружия. По их мнению, в ядерный век единственно состоятельной доктриной является доктрина коллективной безопасности. По мнению неядерных государств, страны, обладающие ядерным оружием, несут особую ответственность за достижение цели ядерного разоружения и, как таковые, должны принять на себя обязательство предпринять в увязке с конкретными сроками позитивные и практические шаги с целью принятия и реализации конкретных мер по ядерному разоружению. В частности, Индия уже с 1988 года выдвигает План действий, предусматривающий установление к 2010 году свободного от ядерного оружия и ненасильственного мира.

Еще несколько лет назад Россия соглашалась, что лучшим выходом из положения была бы полная ликвидация ядерного оружия, тем, однако, в одночасье добиться нельзя. Предлагаю подумать над тем, чтобы всем ядерным державам на взаимной основе обменяться данными о количестве и типах имеющихся ядерных боезарядов, о количестве расщепляющихся материалов, а также об объектах по производству, хранению и ликвидации ядерного оружия, Россия в начале 90-х годов признавала, что основной вклад в решение всех задач, связанных с ядерным разоружением, должны внести два государства, обладающие наибольшими арсеналами ядерного оружия.

Другие же ядерные державы, по ее мнению, могли бы присоединиться к процессу ядерного разоружения позднее, когда ядерные

арсеналы всех обладающих ими государств станут сопоставимыми. Западная группа также признает, что ядерное разоружение остается одним из ее основных приоритетов, но сводит ее обсуждение главным образом к обсуждению проблемы нераспространения и полагает, что двусторонние переговоры между двумя ведущими державами создадут наилучшие предпосылки для достижения прогресса в области прекращения и обращения вспять гонки ядерных вооружений, и по этой причине не поддерживает предложения развивающихся стран о проведении многосторонних переговоров по этому вопросу в рамках Конференции. Китай, в свою очередь, неизменно выступает за полное запрещение и уничтожение ядерного оружия и за созыв широко представительной международной конференции по ядерному разоружению с участием всех государств. На проходившей в 1995 году Конференции по продлению ДНЯО ядерные государства подтвердили свои обязательства, зафиксированные в статье VI, вести переговоры о прекращении гонки ядерных вооружений и ядерном разоружении. Исходя из этого, Группа 21 и некоторые другие страны в 1995 году и особенно в нынешнем очень остро ставят вопрос о создании на Конференции если не специального комитета, то по крайней мере рабочей группы, которая могла бы приступить к всестороннему обсуждению данной проблемы. Однако западные ядерные государства считают это преждевременным и оспаривают такое толкование решений прошлогодней Конференции ДНЯО.

Запрещение производства расщепляющегося материала для ядерного оружия

Хотя этот пункт повестки дня является новым для КР, как таковой, он не сходит с повестки дня международного сообщества почти 50 лет без какого-либо видимого успеха. Лишь в последние 3—4 года наметились реальные политические предпосылки для практического рассмотрения данной проблемы. В мире растет все большее убеждение о том, что недискриминационный, многосторонний и поддающийся эффективному международному контролю договор о запрещении производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств явился бы важным вкладом в нераспространение ядерного оружия во всех его аспектах, о чем свидетельствует принятая в декабре 1993 года Генассамблеей ООН резолюция 48/75. Принятие такого договора поставило бы важный барьер как для вертикального, так и для горизонтального разползания ядерного оружия по планете. Как известно, для его производства используется либо высокообогащенный уран-235 (ВОУ), либо плутоний-239. Лишь недавно ста-

ло известно, что еще в 1962 году в США было взорвано ядерное устройство с плутонием, наработанным в ходе эксплуатации АЭС. Сам по себе этот факт чрезвычайно тревожен и накладывает на МАГАТЭ дополнительные требования по ужесточению международного контроля и национальной отчетности о количестве произведенных на АЭС расщепляющихся материалов.

По оценкам специалистов Стокгольмского института СИПРИ, к 1992 году во всем мире было произведено около 1100 тонн таких веществ⁶. Реализация договоров по РСМД, СНВ-1 и СНВ-2 и процесс уничтожения ядерных боеголовок добавляют к арсеналам США и России в предстоящее десятилетие еще около 900 тонн ВОУ и 100 тонн плутония. Стратегические запасы обеих стран стали серьезной опасностью для планеты, однако плутоний рассматривается как элемент, представляющий гораздо большую угрозу с точки зрения обеспечения безопасности, чем ВОУ. Последний может быть разбогатен путем смешения с природным ураном до уровня непригодного для использования в ядерном оружии. Обратный же процесс требует дорогостоящей технологии. Первые попытки наведения контроля в этой сфере относятся к 1953 году, когда президент США Д. Эйзенхауэр, выступая 8 декабря на сессии ГА ООН, предложил программу «Атом во имя мира»⁷. В дальнейшем этот вопрос прочно вошел в повестку дня почти всех международных форумов, занимавшихся разоруженческой проблематикой. Первая спецсессия ГА ООН по разоружению не стала исключением. Ее заключительный документ содержал рекомендацию по прекращению производства всех видов ядерного оружия и средств их доставки, а также производства расщепляющихся материалов. Начиная с 1979 года этот вопрос ежегодно включается в повестку дня сессий ГА ООН. Но только в 1993 году по инициативе Канады, выступившей от имени 20 государств, была принята без голосования упомянутая выше резолюция, которая и послужила мандатом для КР. Во исполнение этой резолюции в январе 1994 года Конференция приняла решение в рамках пункта 2 повестки дня, озаглавленного «Прекращение гонки ядерных вооружений и ядерное разоружение», назначить в качестве первого шага специального координатора для выяснения мнений государств относительно наиболее подходящего механизма ведения переговоров. Эти консультации проходили почти год и выявили наличие консенсуса среди членов КР о том, что она является наиболее подходящим международным форумом для проведения таких переговоров.

Консультации же затянулись по причине возникновения разногласий между членами относительно сферы охвата будущей конвенции. Одни делегации под термином «производство» понимают лишь запрещение производства в будущем, что исключило бы из

юрисдикции конвенции накопленные запасы. Для других же государств угроза представляется от уже существующих запасов, которые и требуют безотлагательного регулирования. Ну и, конечно, у всех вызывает озабоченность так называемых пороговых стран. В результате проделанной работы 23 марта 1995 г. специальный координатор, посол Канады Д. Шеннон представил КР доклад, в котором содержалась рекомендация учредить специальный комитет по вопросу «Запрещение производства расщепляющегося материала для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств»⁸.

Конференция поручила спецкомитету провести переговоры по недискриминационному, многостороннему и поддающемуся международной и эффективной проверке договору о запрещении производства расщепляющегося материала для ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств. На том же пленарном заседании КР приняла этот доклад и решила учредить спецкомитет. После этого начались длительные консультации по назначению председателя комитета, которые так ничем и не завершились.

Совершенно очевидно, что переговоры, когда они начнутся, будут непростыми. Уже сейчас и по сфере охвата, и по вступлению в силу, и по проверке выдвигаются различные, порой противоречивые идеи и подходы. Немало стран считают, что будущий договор должен идти дальше простого запрещения будущего производства и предусмотреть механизм ликвидации в будущем всех этих веществ. Некоторые страны уже сейчас предлагают создать регистр существующих расщепляющихся материалов для военных целей. По-видимому, потребуется очень тесное сотрудничество с МАГАТЭ. Пока же в силу политических противоречий и различных увязок решение о создании комитета остается на бумаге и остается неясным, когда он сможет приступить к выполнению мандата.

Предотвращение ядерной войны

Этот вопрос был выделен в повестке дня КР в самостоятельный в начале 80-х годов и, несмотря на усилия многих ее членов, дебатруется лишь в рамках пленарных заседаний. Из года в год повторяются тезисы о том, что, пока в арсеналах некоторых государств сохраняется ядерное оружие, величайшей угрозой для мира является угроза уничтожения в результате ядерной войны и, следовательно, устранение этой угрозы является самой актуальной и неотложной задачей. Главную ответственность за предотвращение ядерной войны по-прежнему несут государства, обладающие ядерным оружием, однако в переговорах по мерам предотвращения

ядерной войны кровно заинтересованы все страны, ибо такая война обернулась бы катастрофическими последствиями для человечества. Западная же группа настаивала, что удовлетворительное решение проблемы предотвращения ядерной войны возможно только в более широком контексте предотвращения войны вообще и что поддержание и укрепление международной безопасности зависят от ответственности поведения в отношениях между государствами.

Вместе с тем ответственное поведение государств в поддержании международной и национальной безопасности предполагает нечто большее, чем просто воздержание от агрессии, и государства должны демонстрировать уважение к международному миру и безопасности путем принятия мер по контролю над вооружениями, сокращению вооружений и укреплению доверия. Китай, как еще одна ядерная держава, последовательно призывает всех членов КР предпринимать усилия для достижения цели полного запрещения и уничтожения ядерного оружия. Китайские представители подчеркивают, что до достижения этой цели всем государствам, обладающим ядерным оружием, в качестве эффективной меры предотвращения ядерной войны необходимо принять на себя следующие обязательства:

а) никогда и ни при каких обстоятельствах не применять первыми ядерное оружие и заключить международное соглашение на этот счет;

б) не прибегать к применению или угрозе применения ядерного оружия против государств, не обладающих ядерным оружием, и зон, свободных от ядерного оружия, и заключить международно-правовой документ в этом отношении;

в) поддерживать предложения о создании зон, свободных от ядерного оружия, уважать их статус и принять соответствующие обязательства;

г) отвести все свое ядерное оружие, размещенное за рубежом⁹.

После 1992 года, хотя этот вопрос и включается в повестку дня КР, интерес к нему заметно снизился, и его обсуждение больше не носит остро полемического характера, как это было в предыдущие годы.

Химическое оружие

Наибольший успех за годы существования КР с 1979 года выпал на долю Комитета по химическому оружию. Первые усилия по запрещению химического оружия относятся к 1874 году, когда была подписана Брюссельская декларация, запретившая применение в военных действиях ядов и отравленных пуль. В 1899 году Гагская конференция осудила использование снарядов, единствен-

ная цель которых заключалась в распространении удушливых или вредных газов. Несмотря на все эти декларации, химическое оружие чрезвычайно широко применялось в ходе первой мировой войны. Широкое мировое осуждение их использования привело к подписанию 17 июня 1925 г. Женевского протокола, который запретил «использование на войне удушливых, ядовитых и других подобных газов и бактериологических средств». Хотя использование химического или биологического оружия объявлялось вне закона, протокол не запретил их разработку, производство, накопление и хранение или развертывание. Протокол также не предусмотрел механизма и процедуры действий в отношении нарушителей. Ввиду очевидных недостатков Женевского протокола после второй мировой войны продолжились усилия по полному запрещению химического оружия. В 1948 году Комиссия по обычным вооружениям ООН определила химическое и бактериологическое оружие как оружие массового уничтожения. В 1966 году ГА ООН впервые приняла резолюцию, касающуюся применения химического и бактериологического оружия, в результате чего этот вопрос появился в 1968 году в повестке дня Комитета 18 государств по разоружению. Традиционно данный вопрос рассматривался как единый, требующий унифицированного подхода.

Однако в 1971 году было решено расчленить его на два самостоятельных в надежде, что удастся достичь более ощутимых результатов по отдельным аспектам. Действительно, благодаря этому 10 апреля 1972 г. была подписана, а 26 марта 1975 г. вступила в силу Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении. 80-е годы были посвящены КР обсуждению проекта конвенции о запрещении химического оружия. В известной мере скорейшему завершению работы над ней к концу сессии КР в 1992 году содействовали процессы трансформации в Восточной Европе и война в Персидском заливе. О самой Конвенции уже было опубликовано немало статей, в том числе и в этом журнале, поэтому ограничимся кратким изложением ее структуры. Она состоит из Преамбулы, 24 статей и 3 приложений — по химикатам, по осуществлению и проверке и по защите конфиденциальной информации.

Преамбула Конвенции зафиксировала решимость ее участников действовать с целью достижения эффективного прогресса в направлении всеобщего и полного разоружения под строгим и эффективным международным контролем, включая запрещение и ликвидацию всех видов оружия массового уничтожения, имея в виду полностью исключить возможность применения химического оружия. Она также признала закрепленное в соответствующих согла-

шениях и принципах международного права запрещение использования гербицидов в качестве средства ведения войны. Статья I охватывает общие обязательства участников никогда, ни при каких обстоятельствах не разрабатывать, не производить, не приобретать иным образом, не накапливать или не сохранять химическое оружие или не передавать прямо или косвенно химическое оружие кому бы то ни было; не применять химическое оружие; не проводить любых военных приготовлений к применению химического оружия. Государства-участники также обязались уничтожить не только химическое оружие, но и любые объекты по его производству.

Статья II включает подробный перечень определений и критериев, касающихся и химического оружия, токсичных химикатов, прекурсоров, ключевых компонентов бинарных или многокомпонентных химических систем, старого химического оружия, оставленного химического оружия, химических средств борьбы с беспорядками, объектов по производству химического оружия, целей, не запрещаемых Конвенцией, производственных мощностей, организации и т.д.

Согласно статье III, участники обязались представить будущей организации не позднее чем через 30 дней после вступления Конвенции в силу подробнейшую информацию по количеству, составу, размещению химического оружия и всех производственных мощностей и планы уничтожения всех запасов. Статья IV (химическое оружие) и статья V (объекты по производству химического оружия, совместно с приложением по проверке) содержат детальные положения с описанием порядка ликвидации химического оружия и объектов по его производству, включая проверку процесса ликвидации. Такое уничтожение должно начаться не позднее чем через один год после вступления в силу этой Конвенции для такого государства и должно закончиться не позднее чем через десять лет. Конвенция не препятствует уничтожению таких объектов и более быстрыми темпами.

Деятельность, не запрещаемая Конвенцией, была выделена в статью VI, где дается определение, что разрешается делать с токсичными химикатами и их прекурсорами. Немало пришлось поработать участникам переговоров над содержанием статьи VII, где излагаются национальные меры по осуществлению Конвенции. Одним из сложнейших вопросов на переговорах стала выработка принципов создания будущей организации по запрещению химического оружия.

В качестве ее органов были учреждены: Конференция государств-участников, Исполнительный совет и Технический секретариат. Первоначально три страны выставили свои кандидатуры на

местопребывание штаб-квартиры организации — Австрия, Швейцария и Голландия, но в конечном итоге предпочтение было отдано Гааге. Конференция является главным, решающим органом, рассматривающим все вопросы существа и принимающим решения по мере возможности консенсусом. Исполнительный совет, в состав которого будет входить 41 член, будет вспомогательным органом организации и в качестве такового будет содействовать эффективному осуществлению и соблюдению Конвенции. На Технический секретариат возлагаются задачи по осуществлению мер проверки, предусмотренных в Конвенции.

Другие статьи Конвенции поясняют порядок проведения консультаций, сотрудничества и выявления фактов, оказания помощи и защиты от химического оружия, вопросы экономического и технического развития, мер по исправлению положения и обеспечению соблюдения, включая санкции, связь с другими международными соглашениями, урегулирование споров, поправки, срок действия и выход из Конвенции, порядок ее подписания, ратификации, присоединения, вступления в силу и т.д.

К настоящему времени около 160 государств подписали Конвенцию, а около 50 — уже ратифицировали. Конвенция вступит в действие через 180 дней после того, как 65 стран сдадут документы о ее ратификации. 8 февраля 1993 г. Генеральный секретарь ООН открыл в Гааге Подготовительную комиссию организации, которая закладывает основы успешного выполнения положений Конвенции. Ожидается, что к концу этого года, особенно после ее ратификации Россией и США, Конвенция наконец вступит в силу, что позволит приступить к выполнению сложнейшей задачи — освобождению планеты от гигантских запасов еще одного вида оружия массового уничтожения.

Предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве

Обширные военные программы крупных космических держав и планы звездных войн, объявленные американской администрацией 23 марта 1983 г., привели в движение мировую общественность и способствовали включению данного вопроса в повестку дня ГА ООН уже в 1981 году по инициативе бывшего СССР. ГА в своей резолюции рекомендовала КР уделить этому вопросу первостепенное внимание. Однако только в 1985 году Конференция договорилась о создании специального комитета по рассмотрению вопроса о запрещении гонки вооружений в космическом пространстве. Его мандат предусматривал всестороннее изучение и выявление проблем, связанных с предотвращением гонки вооружений в

этой среде с учетом всех существующих соглашений, имеющихся предложений и будущих инициатив.

Созданный Специальный комитет просуществовал десять лет — срок, на первый взгляд, совсем немалый для таких органов и способный породить надежды на какие-то практические решения. Но... как это ни странно, он застрял на обсуждении вопросов, отнесенных к предварительному этапу. С момента его создания в 1985 году члены КР внесли достаточно большое число инициатив как глобального, так и частичного характера, которые самостоятельно или в совокупности могли бы, по их мнению, обеспечить достижение поставленных задач. Среди всеобъемлющих предложений следует упомянуть инициативы Италии, Венесуэлы и Перу по внесению в статью IV Договора о космосе поправки, запрещающей запуск и размещение в космическом пространстве всех видов оружия, а не только ядерного или других видов оружия массового уничтожения.

До сих пор остается на столе переговоров предложение бывшего Советского Союза о запрещении использования силы в космическом пространстве или из космоса против Земли. Не меньший интерес заслуживают предложения, касающиеся специфических аспектов запрещения гонки вооружений в космическом пространстве. Среди них вопрос обеспечения иммунитета и юридической защиты спутников, полное или частичное запрещение противоспутникового оружия. Наибольший прогресс был достигнут в обсуждении вопроса о возможной разработке мер укрепления доверия в космической деятельности, которые можно подразделить на три основных блока:

- 1) меры, предназначенные для повышения степени транспарентности предпусковой деятельности;
- 2) меры в рамках «правил дорожного движения»; и
- 3) меры, необходимые для осуществления контроля в рамках планируемого «кодекса поведения».

Первый блок, в свою очередь, условно подразделяется на три пакета мер доверия:

первый пакет — ежегодное уведомление о намерениях;

второй пакет — окончательное уведомление, и

третий пакет — инспекции спутников на месте до запуска.

Второй блок мер укрепления доверия, а именно в рамках «правил дорожного движения», предложенного первоначально Германией, к настоящему времени подразделяется на шесть основных пакетов: правила, касающиеся уведомления об изменении орбиты; правила, касающиеся космических обломков; правила, регулирующие космические маневры; правила, касающиеся права на проведение инспекций; правила, касающиеся установления запретных

зон, и правила консультаций. В третий же блок входят наблюдение за космическим движением и «институционные» меры. В их числе целая обойма предложений Франции по созданию международного агентства спутников контроля, агентства по обработке спутниковых изображений, международного центра траектографии.

Здесь же предложения Советского Союза о создании международного космического инспектората и Всемирной космической организации, а также ряд интересных канадских инициатив. Однако, несмотря на все это, Комитет все эти годы работал с непереговорным мандатом.

Принцип консенсуса, регулирующий работу КР, в данном случае скорее выглядел препятствием, нежели инструментом достижения согласия, поскольку одни страны считают, что действующий ныне юридический режим в космосе достаточен для предотвращения гонки вооружений в этой среде и нет необходимости в выработке новых, а другие государства продолжают настаивать на том, что космос должен использоваться исключительно в мирных целях и для этого необходимы новый глобальный документ или поправки к действующим, а все остальные предложения должны содействовать достижению этой цели.

В результате несовместимости точек зрения в последние годы Комитет практически топтался на месте, причем ряд западных стран стал настаивать, что если и будут со временем выработаны какие-то новые приемлемые предложения, то это скорее произойдет в рамках Комитета по использованию космического пространства в мирных целях на его заседаниях в Вене.

Гарантии безопасности

Этот вопрос находится на рассмотрении КР и ее предшественников практически с 1968 года и его спонсорами являются главным образом неприсоединившиеся страны, не обладающие ядерным оружием. По их мнению, такие гарантии могут быть предоставлены либо в форме положительных гарантий безопасности, в которых ядерные государства обязались бы оказать помощь государствам, безопасность которых подвергается опасности от возможного применения ядерного оружия; или же в форме негативных гарантий безопасности, в которых ядерные государства взяли бы на себя обязательства не применять и не угрожать применением ядерного оружия против неядерных государств.

Впервые этот вопрос возник в контексте переговоров по разработке Договора о нераспространении ядерного оружия, когда в ответ на их добровольное обязательство не приобретать ядерное оружие неприсоединившиеся страны настаивали, чтобы ядерные

государства предоставили им соответствующие гарантии безопасности. Отказавшись включить такие гарантии в текст Договора, США, СССР и Великобритания вместо этого провели через Совет Безопасности резолюцию 255 (1968)¹⁰, содержащую позитивные гарантии безопасности. С тех пор проблема получения эффективных и безоговорочных международных гарантий в виде юридически обязательных международного соглашения или конвенции является одной из приоритетных задач в сфере безопасности для абсолютного большинства неядерных государств. В ответ на требования этих государств в 1978 году, в период работы первой спецсессии по разоружению, пять ядерных держав приняли на себя односторонние обязательства, гарантирующие неприменение ядерного оружия против неядерных государств при выполнении ими определенных условий, таких как участие в Договоре о нераспространении ядерного оружия, членство в региональных соглашениях о создании зон, свободных от ядерного оружия, и постановку всей своей ядерной деятельности под гарантии МАГАТЭ.

Однако неядерные государства не признают их как имеющие обязательный юридический характер, и пример отхода России от формулировки бывшего Советского Союза является в этом плане чрезвычайно показательным. На сегодняшний день лишь Китай готов и настаивает на заключении международного соглашения о неприменении первыми ядерного оружия. Неприсоединившиеся страны многие годы разрабатывали и настаивали на принятии юридического документа, который базировался бы на простой «общей формуле» типа: «Ядерные государства обязуются никогда не применять и не угрожать применением ядерного оружия против неядерных государств».

Другим обязательством, включения которого в текст такой Конвенции добиваются неядерные государства, явилось бы подтверждение всеми участниками Конвенции своих обязательств воздерживаться в международных отношениях от угрозы или использования силы против других государств, их территориальной целостности и их политической независимости, что отвечало бы духу пункта 4 статьи 2 Устава ООН. Однако это скромное пожелание неприсоединившихся стран, как выясняется, представляет серьезное препятствие для некоторых ядерных держав.

Особую значимость вопрос негативных гарантий безопасности приобрел в период подготовки к Конференции по рассмотрению действия и продления ДНЯО в 1995 году. В результате интенсивных консультаций ядерной пятерки на протяжении года 6 апреля 1995 г. на очередном пленарном заседании КР они выступили вновь с подтверждением своих односторонних обязательств о неприменении ядерного оружия против неядерных государств—участников

ДНЯО, при соблюдении ими определенных обязательств, а также об оказании необходимой помощи в случае, если какое-либо из них станет жертвой применения или объектом угрозы применения ядерного оружия.

Четыре страны — США, Франция, Великобритания и Россия представили согласованный почти аутентичный текст. Лишь Китай остался верен своей традиционной позиции и вновь повторил свое обязательство никогда и ни при каких обстоятельствах не применять первым ядерное оружие и не применять его не только против государств—членов ДНЯО, но и вообще против каких-либо государств, не обладающих ядерным оружием. Хотя четверка подчеркивала особую значимость новых обязательств, в частности тот факт, что впервые все пять ядерных государств представляют одновременно как позитивные, так и негативные гарантии безопасности, неприсоединившиеся страны восприняли их как полумеру. 11 апреля 1995 г. Совет Безопасности принял резолюцию 984, в которой зафиксировал основные положения этих односторонних обязательств. Вопрос этот был, естественно, в центре внимания Конференции по рассмотрению действия ДНЯО в апреле—мае прошлого года. В Заключительном документе Конференции, в решении 2, касающемся принципов и целей ядерного нераспространения и разоружения, была отмечена необходимость рассмотрения вопроса о дальнейших мерах для предоставления государствам — участникам Договора, не обладающим ядерным оружием, гарантий против применения или угрозы применения ядерного оружия, причем эти меры могли бы выразиться в разработке международного документа, имеющего обязательную юридическую силу¹¹. В соответствии с этими рекомендациями неядерные государства—члены КР добиваются восстановления Специального комитета по данному вопросу и продолжения его работы.

Транспарентность в вооружениях

Завершение холодной войны позволило ООН и региональным организациям уделить больше внимания и проблемам обычных вооружений. Благодаря этому в 1991 году ГА ООН приняла резолюцию 46/36 L, согласно которой был создан Регистр обычных вооружений. Участники Генассамблеи единодушно признали, что повышенный уровень транспарентности в вооружениях значительно способствует укреплению доверия между государствами и их взаимной безопасности, а создание такого Регистра представляет собой важный шаг вперед в деле содействия повышению транспарентности в военных вопросах. Ассамблея, призвав все государства соблюдать максимальные ограничения в продаже оружия, особенно

в районах вооруженных конфликтов, предложила начиная с 1 января 1992 г. представлять ежегодно на регулярной основе сведения по импорту и экспорту семи основных категорий вооружений — танков, бронемашин, крупнокалиберной артиллерии, самолетов, ударных вертолетов, боевых кораблей, ракет и ракетных систем. Эта же резолюция поручила Конференции по разоружению включить вопрос транспарентности в вооружениях в свою повестку дня, провести изучение взаимосвязанных аспектов и разработать универсальные и недискриминационные практические средства повышения открытости и транспарентности, касающиеся чрезмерного и дестабилизирующего накопления оружия, военных запасов, закупок за счет отечественного производства. Кроме того, Конференции было поручено рассмотреть проблемы и разработать практические средства повышения открытости и транспарентности в соответствии с существующими правовыми документами, касавшимися передачи высокой технологии, имеющей военное применение, и оружия массового уничтожения. Эти рекомендации, собственно, и легли в основу мандата Специального комитета, созданного в КР в начале 1993 года.

Проработав два года, Комитет в принципе смог достичь согласия о том, что повышенный уровень открытости и транспарентности в сфере вооружений мог бы упрочить доверие среди государств, ослабить трения, содействовать сдержанности в военном производстве и поставках оружия и наряду с другими соответствующими механизмами мог бы способствовать уменьшению напряженности и предотвращению конфликтов, способствовал бы также стабильности и укреплению регионального и международного мира и безопасности. В то же время участники Конференции подчеркивали, что транспарентность не является конечной целью и не должна преследоваться ради нее самой. На Конференции сложилось также понимание, что создание Регистра явилось шагом вперед по пути к утверждению транспарентности в военных вопросах и что его необходимо улучшать и впредь.

Взаимопонимание по основным вопросам среди членов Конференции не означает, однако, полного согласия по всем принципиальным политическим и техническим аспектам. Так, три года дискуссий ярко продемонстрировали наличие глубоких разногласий в вопросе толкования мандата Комитета. Западная и Восточноевропейская группы придерживаются его широкой интерпретации, полагая, что помимо обсуждения вопросов, касающихся расширения Регистра, Комитету следует рассматривать и другие проблемы, связанные с открытостью и транспарентностью в сфере обычных вооружений, например предложение относительно руководящих принципов международных поставок обычных вооружений, размеров и

организации вооруженных сил, объявления закрытия или конверсии военных производственных объектов и региональных подходов в сфере транспарентности.

Отправной точкой является тезис о том, что транспарентность в вооружениях отражает возможность отойти от присущих холодной войне забот, связанных с опасностью ядерной войны, и заняться другими насущными проблемами, такими как чрезмерное и дестабилизирующее накопление обычных вооружений, а также дает возможность вести переговоры по реалистичным, полезным и практическим мерам повышения открытости и транспарентности в этой сфере. Большинство же членов Группы 21 придерживаются мнения, что Комитет должен заниматься исключительно вопросами, обозначенными в его мандате, и подчеркивают необходимость применения транспарентности ко всем видам вооружений. Остается также спорным вопросом утверждение Группы 21, что согласно резолюции 46/36L мандат Комитета истек в конце 1944 года. Китай в целом придерживается точки зрения, что приоритет должен быть отдан вопросу чрезмерного и дестабилизирующего накопления вооружений, и в этой связи предложил систему обмена определенными индексами, отражающими соотношение между военными расходами, ВВП, численностью вооруженных сил и территорией государств. По мнению Китая, анализ такой информации позволил бы выработать общие объективные критерии чрезмерного и дестабилизирующего накопления вооружений.

Но одновременно выявились и широкие разногласия в отношении расширения Регистра. В то время как западные и восточноевропейские государства выступают за его расширение путем включения информации о военных запасах и закупок за счет отечественного производства, неприєднавшиеся страны, а также Китай высказывают решительные оговорки в отношении таких предложений. Китай полагает, что транспарентность в этой области затрагивала бы чувствительную военную информацию, а нынешняя международная обстановка и условия еще недостаточно созрели для того, чтобы все государства реализовывали меры транспарентности в этой области. Решение этой проблемы просматривается в региональных подходах к открытости и транспарентности, которые адаптировали бы объем и характер обмена информацией применительно к конкретному восприятию безопасности в различных регионах, используя в качестве базиса некоторые общие согласованные руководящие принципы. В Комитете шла активная дискуссия относительно вопросов включения информации об оружии, проходящем исследования, разработку, испытания и оценку.

Особо острые дискуссии развернулись вокруг требования ряда членов Группы 21 о ежегодном представлении в Регистр детальной

информации об оружии массового уничтожения, особенно ядерного оружия. Впредь до их запрещения и полной ликвидации, а также до демонтажа передовых систем обычных вооружений и передачи высокой технологии, имеющей военное применение, Западная группа, делегации Восточноевропейской группы и некоторые другие выступили против включения оружия массового уничтожения в Регистр, исходя из того что такой шаг предполагал бы международное признание передачи такого оружия. Эти делегации придерживались той точки зрения, что документ о транспарентности уже по самой своей природе может охватывать только законную деятельность, и на этой основе они выступали за универсальное присоединение к существующим договорам по ОМУ и за полное осуществление их положений, включая соответствующие меры транспарентности.

При обсуждении вопросов передачи высокой технологии, имеющей военное применение, участники переговоров выдвинули целый ряд предложений, в частности, по гармонизации существующих законодательств и многосторонних соглашений. Некоторые развивающиеся страны высказывают точку зрения, что ныне действующие режимы экспортного контроля, практикуемые развитыми странами, сдерживают экономическое развитие развивающихся стран.

Однако эта точка зрения оспаривается развитыми странами, которые доказывают, что этот экспортный контроль способствует предотвращению распространения ОМУ и ни в коей мере не направлен на предотвращение передачи технологии в целях развития. Естественно, трудно перечислить хотя бы основные предложения, представленные делегациями, как, например, «кодекс поведения», но значительная работа, проделанная в Комитете, содействовала прояснению позиций отдельных государств и групп и некоторому первоначальному прогрессу в изучении данной проблемы.

Радиологическое оружие

Длительное время вплоть до 1992 года в повестке дня Конференции сохранялся вопрос «Новые виды оружия массового уничтожения (ОМУ) и новые системы такого оружия; радиологическое оружие». Что касается первой, то многие члены, в первую очередь бывшие социалистические и ряд неприсоединившихся стран, выступали за заключение соглашения всеобъемлющего характера, согласно которому новые виды оружия массового уничтожения объявлялись вне закона. Другие члены Конференции, в особенности западные страны, считали, что целесообразнее было бы заключать соглашения о запрещении новых видов ОМУ, исходя из каждого конкретного случая, по мере выявления такого оружия,

поскольку общее соглашение не позволило бы дать четкие определения или принять соответствующие меры контроля в отношении конкретных видов оружия.

Вторая половина обсуждаемого вопроса — радиологическое оружие — касалась двух основных подвопросов: запрещение радиологического оружия, как такового, и запрещение нападений на ядерные объекты. Кроме узкого круга специалистов мало кто знает, что КР и Специальный комитет по данному вопросу проделали большую подготовительную работу по подготовке проектов конвенций по обоим подвопросам. В 1987 году Спецкомитет сформировал с этой целью две контактные группы — А и Б, которые шаг за шагом на протяжении шести лет разрабатывали элементы для включения в текст конвенций.

Проект первой конвенции к 1992 году включал преамбулу и разделы по сфере охвата, определениям, мирному использованию, другим основным элементам, проверке и соблюдению, а также приложение. Вторая конвенция включала разделы по сфере охвата, определениям, критериям, регистр, набор статей по проверке и соблюдению, а также раздел по другим основным элементам. Различные альтернативные варианты сферы охвата первой конвенции предусматривали, что «каждый участник конвенции примет на себя обязательство запретить радиологическое оружие и, соответственно, никогда, ни при каких обстоятельствах

а) не распространять преднамеренно любой радиоактивный материал, включая радиоактивные отходы, с целью причинения вреда, уничтожения, нанесения ущерба или поражения посредством радиоактивных излучений, вызванных прямо или косвенно распадом такого материала;

б) не разрабатывать, не производить, не накапливать, каким-либо иным образом не приобретать, не иметь и не передавать любого устройства, специально предназначенного для распространения радиоактивного материала, запрещенного в соответствии с подпунктом а настоящего пункта».

Раздел «Определения» содержал альтернативные статьи с описанием, каким может быть такое оружие. Сфера охвата конвенции о запрещении нападений на ядерные объекты также в альтернативных вариантах содержала обязательства государств—участников конвенции никогда, ни при каких обстоятельствах не нападать и не угрожать нападением на какие-либо ядерные объекты. А в разделе «Определения» участники КР пытались достичь согласия по четким дефинициям, что же понимать под термином «нападение» и «ядерный объект».

Именно по сфере охвата и определениям и в той и в другой конвенции разгорелись основные дебаты. Другие разделы конвен-

ций, особенно по проверке и соблюдению, особых затруднений не представляли, и по ним удалось добиться согласия довольно скоро. На протяжении многих лет некоторые западные участники настаивали на том, что поскольку такого оружия не существует, то представляется весьма проблематичным дать его определение, а соответственно, и очертить сферу охвата. Серьезные расхождения во взглядах по этим двум вопросам — сфере охвата и определения — фактически заблокировали дальнейшую работу Комитета. Открытым остался и основополагающий вопрос о том, какие объекты подлежали бы защите в рамках конвенции. Некоторые делегации предлагали созвать группу квалифицированных экспертов с целью выявления любых новых видов ОМУ и, соответственно, внесения рекомендаций относительно проведения конкретных переговоров по выявленным видам такого оружия. Западные же делегации настаивали на том, что поскольку с 1948 года не было выявлено никаких новых видов ОМУ и их появление не является неминуемым, то наиболее подходящей процедурой дальнейшего рассмотрения этого вопроса является традиционная практика выступлений на пленарных заседаниях и проведения время от времени неофициальных заседаний КР. В результате после 1992 года этот вопрос отошел на задний план и редко вспоминается даже на пленарных заседаниях.

Расширение членского состава

Злободневным для КР вопросом продолжает оставаться проблема расширения членского состава. К настоящему времени уже 35 стран обратились к КР с просьбой о приеме в ее члены, причем первые обращения были получены еще в 1982 году в преддверии второй специальной сессии ГА ООН по разоружению. В 1983 году было принято решение расширить членский состав на четыре государства, по одному от НАТО и ОВД, и на две страны от «третьего мира». Но даже это скромное решение так и затерялось среди многочисленных документов Конференции. Рассмотрение всех этих просьб растянулось почти на 15 лет. В начале 90-х годов абсолютное большинство членов КР, осознавая происшедшие в мире перемены, признавало, что нынешний членский состав уже давно не отвечает новым политическим реалиям в мире. В момент создания КР в 1978 году ее членский состав представлял примерно одну треть всего членского состава ООН, но сейчас в ООН уже 185 членов, а на Конференции осталось практически 37 членов (после объединения двух Германий, распада бывшей Югославии и мирного «развода» Чехословакии). В результате многочисленных демаршей заждавшихся кандидатов, принятия соответствующих ре-

золюций Генассамблеи и других шагов в 1993 году на своем 639-м пленарном заседании КР приняла решение назначить посла Австралии П. О'Салливэна специальным координатором по дальнейшему изучению этого вопроса.

Задача стояла не из легких, и для отбора потребовались новые подходы и новые критерии. На основании проведенных им интенсивных консультаций П. О'Салливэн внес предложение о расширении Конференции сразу на 23 члена, хотя в то время за бортом оставались еще 10 государств. Однако принятие решения было заблокировано Соединенными Штатами, так как в этот список был включен Ирак. В 1994 году Мексика, Иран и другие внесли ряд компромиссных предложений. Но и это не продвинуло решение вопроса, хотя абсолютное большинство стран—участниц Конференции считает и настаивает, что разработка всеобъемлющего договора о запрещении ядерных испытаний настоятельнейшим образом требует активного участия максимального числа членов международного сообщества. Нет необходимости упоминать о том, в какой мере страдает репутация Конференции. На протяжении всей сессии 1995 года все ее председатели активно занимались этим вопросом.

В результате 21 сентября на 719-м пленарном заседании Конференция постановила принять доклад П. О'Салливэна. В компромиссной формулировке решения было зафиксировано, что «в кратчайший срок, который будет определен Конференцией, членский статус на Конференции совместно обретут Австрия, Бангладеш, Беларусь, Вьетнам, Зимбабве, Израиль, Ирак, Испания, Камерун, Колумбия, Корейская Народно-Демократическая Республика, Новая Зеландия, Норвегия, Республика Корея, Сенегал, Сирийская Арабская Республика, Словакия, Турция, Украина, Финляндия, Чили, Швейцария и Южная Африка»¹². «В кратчайший срок» подразумевало момент снятия экономических санкций с Ирака, а термин «совместно» означал, что все эти страны вольются в Конференцию одновременно и не будет никакого частичного решения по индивидуальным кандидатурам. Что касается других кандидатов, то в решении было записано, что оно «соображается с правилом 2 Правил процедуры Конференции, которое гласит, что «состав Конференции будет периодически подвергаться рассмотрению», и не наносит ущерба рассмотрению других уже имеющихся до сих пор кандидатур». Чтобы подсластить горечь такого решения на том же пленарном заседании США внесли предложение, что «в свете принятого 21 сентября 1995 г. утвердительного решения по документу CD/1356 и конкретно в связи с положениями, содержащимися в пункте 2 указанного документа, Конференция постановляет, что они (далее перечисляются все указанные выше 23 страны)

совместно обретут членский статус на Конференции сегодня в полночь. Отмечая, что все члены Конференции по разоружению, а также члены ООН должны уважать резолюции, принятые Советом Безопасности, Конференция по разоружению настоящим также постановляет в качестве составной и неотъемлемой части решения, изложенного в вышеуказанном пункте, что в случае, когда один из ее членов подвергается применению всеобъемлющих принудительных мер, принимаемых Советом Безопасности по главе VII Устава, такое государство не имело бы прав отвергать консенсус по любому решению, которое принималось бы Конференцией, до последующего решения об обратном»¹³.

Однако эта идея поддержки не получила, и, несмотря на рекомендацию резолюции 50/72С ГА ООН, принятой 12 декабря 1995 г., чтобы эти 23 страны стали полноправными членами КР в начале сессии 1996 года, решение так и не вступило в силу, и на сегодняшний день вряд ли кто сможет сделать точный прогноз, когда же это произойдет. Таким образом, по мнению ряда членов КР, был создан политический и юридический прецедент, когда 22 суверенных государства оказались заложниками решения вопроса санкций против 1 страны. И в 1996 году эти страны были вновь вынуждены проходить процедуру подачи заявлений и утверждения Конференцией этих обращений об участии в работе ежегодной сессии, и вновь в качестве наблюдателей.

Относительно краткий анализ деятельности Конференции дает достаточно четкое представление о той огромной политической значимости, которую придает работе КР международное сообщество. Хотя Конвенция по химическому оружию пока остается единственным практическим детищем КР за последние 17 лет работы, вряд ли какой другой аспект системы международных отношений претерпел столь глубокие изменения, как усилия в области контроля над вооружениями и разоружения. Серьезная эволюция международной политической структуры от двуполярной к многополярной способствовала достижению существенного прогресса в деле физического сокращения вооружений на планете. Но от этой эволюции система отношений не стала проще, а, напротив, поставила множество новых задач со многими неизвестными, что настоятельно выдвигает на передний план проблему интеграции вопросов разоружения и контроля над вооружениями в более широкую структуру повестки дня, касающуюся международного мира и безопасности.

Как отмечал Генеральный секретарь ООН Бутрос Бутрос Гали в своем докладе «Новые измерения в области контроля над вооружениями и разоружения в эпоху после окончания холодной войны», «нам нужно осознать, что разоружение является составной

частью международных усилий по укреплению международного мира и безопасности»¹⁴. Он, в частности, отметил необходимость глобализации процесса контроля над вооружениями и разоружения, что предполагает всеобъемлющий, многосторонний, нефрагментарный подход, а также его активизацию. По мнению Генерального секретаря, три концепции — интеграция, глобализация и активизация усилий — могут стать фундаментом более интенсивной международной деятельности в этой сфере. Глобализация усилий в данном направлении должна быть направлена на то, чтобы разоруженческие механизмы из двусторонних и блоковых перерастали в многосторонние, приобретая рамки всемирного процесса, охватывающего все государства.

И в этой связи на деятельность Конференции по разоружению возлагаются особые надежды. Новая международная обстановка требует и нового подхода к международной безопасности, которая является предметом коллективной ответственности. В качестве единственного многостороннего форума международного сообщества КР должна внести решающий вклад в этот процесс. Не удивительно в этой связи, что уже в самом начале сессии этого года КР назначила специального координатора — посла Алжира Меглауи — для проведения консультаций по будущей повестке дня КР.

Сейчас в предварительном плане высказываются предположения, что после завершения работы над договором о запрещении ядерных испытаний наступит черед конвенции о запрещении производства расщепляющегося материала для ядерных вооружений, а в дальнейшем Конференция могла бы заняться вопросами обычных вооружений в глобальном масштабе, мерами доверия, военным космосом и др. Очевидно, что декалог в его нынешнем виде устаревает в силу политических перемен и по мере достижения соглашений по отдельным его пунктам. Но в мире еще долгие годы будут оставаться огромные запасы ядерного и других изощренных видов оружия, а соответственно, будут оставаться и соблазны получения к ним доступа со стороны нестабильных и непредсказуемых режимов.

И это само по себе говорит в пользу не просто сохранения Конференции, а придания ей новых функциональных задач. По-видимому, это станет одним из основных вопросов будущей специальной сессии по разоружению, на чем настаивают многие страны мира. А пока перед Конференцией стоят конкретные задачи и нужны активное участие и политическая воля всех членов международного сообщества для их решения.

¹ Устав ООН.

² Там же. — С.33.

³ UN. Report to the United Nations General Assembly. CD/53, 14 August 1979.

⁴ Ibid. .

⁵ UN. General Assembly. CD/NTB.222, 9 March 1995.

⁶ World Inventory of Plutonium and Highly Enriched Uranium 1992 (London, Oxford University Press for SIPRI, 1993).

⁷ UN, Official Records of the General Assembly, Eighth Session, Plenary Meetings, 15 Sept. — 9 Dec. 1993, pp. 450—452.

⁸ CD/1364, 26 September 1995, Report of the Conference on Disarmament to the General Assembly of the United Nations.

⁹ CD/1173, 3 September 1992, Report of the Conference on Disarmament to the General Assembly of the United Nations, p. 24.

¹⁰ Security Council Resolution 255 (1968).

¹¹ NPT/CONF.1995/32 (Part I), Final Document of the NPT Review and Extension Conference, New York, 1995.

¹² See CD/1364, 3 September 1995, p. 6.

¹³ CD/1362, 22 September 1995.

¹⁴ Boutros Boutros Ghali, New Dimensions of Arms Regulations and Disarmament in the Post-Cold War Era. Report of the Secretary-General. United Nations, 1992.

г. Женева, Швейцария

Статья поступила в редакцию в марте 1996 года.