

Международная безопасность

НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ БОЕВЫХ РАКЕТ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ*

Б.Р. Тузмухамедов

Термин "нераспространение" (или "распространение") в связи с ограничением вооружений и разоружением традиционно ассоциируется с ядерным оружием. Применительно к нераспространению под ядерным оружием понимаются собственно взрывные устройства, иначе говоря, боезаряды. Это ясно следует из Договора о нераспространении ядерного оружия, в котором речь идет о "ядерном оружии или других ядерных взрывных устройствах".

Очевидно, что возможности военного использования самих по себе взрывных устройств достаточно ограничены, в основном такое применение планируется в совокупности со средствами доставки. Соответственно эффективность боезарядов обусловлена качествами этих средств: дальностью, грузоподъемностью, точностью, устойчивостью от средств противодействия и т.д., которыми в значительной степени обладают ракеты.

Однако Договор о нераспространении ядерного оружия запрещает передачу одними государствами и получение другими только взрывных устройств, но не средств их доставки. С этой точки зрения имевшая место в свое время передача американских ракет "Першинг 1А" Западной Германии и советских ракет ОТР-23 Болгарии, Восточной Германии и Чехословакии не составляла нарушения буквы договора, поскольку ядерные боеголовки для первых находились под контролем Соединенных Штатов, вторые же поставлялись в обычном снаряжении.

Боевые ракеты традиционно являются одним из основных средств, состоящих на вооружении развитых в промышленном и

* В статье использованы некоторые материалы, предоставленные автору в Управлении по проблемам ограничения вооружений и разоружения МИД СССР и профессором Университета Майами (США) Уильямом Джексоном.

технологическом отношении государств. Однако в последние годы ракетное оружие, а порой и технологии его изготовления все шире распространяются среди развивающихся стран. Они получают его из внешних источников, строят по лицензиям и совместно с традиционными производителями, а также создают собственные образцы. По некоторым данным, около двадцати странам "третьего мира" доступны боевые ракеты с дальностью свыше 50 км¹. Ракетами вооружены и достаточно передовые в технологическом отношении Бразилия, Индия и такое менее развитое государство, как Афганистан. Известны также случаи сотрудничества между развивающимися государствами (например, аргентино-египетско-иракский консорциум, хотя и недолго просуществовавший, по созданию ракеты "Кондор-2")².

Особую озабоченность вызывают следующие обстоятельства. Во-первых, ряд стран, владеющих боевыми ракетами, вовлечены в конфликты и кризисы, пока не получившие полноценного урегулирования (Ближний и Средний Восток, Юг Африки, Корейский полуостров). Во-вторых, не все из этих государств являются участниками Договора о нераспространении ядерного оружия, а некоторые из них подозреваются в наличии потенциала для его производства или даже в обладании им. Если учесть, что развивающимся странам нередко не удается оснастить свои ракеты совершенными системами наведения, позволяющими с высокой точностью доставлять к цели обычный боезаряд, то можно обоснованно предполагать, что недостаток точности они будут стремиться компенсировать боезарядом с более мощными поражающими факторами. При этом отнюдь не исключен успех в разработке и испытании ракет-носителя может подхлестнуть работы по созданию оружия массового уничтожения, причем не только ядерного, но и химического и бактериологического, хотя оно и запрещено.

"Ракетный эпизод" войны в Персидском заливе 1991 года, хотя он и не привел к особо тяжелым последствиям (крупным разрушениям и массовой гибели людей), показывает, что эти опасения не беспочвенны. В ходе короткой кампании дело свелось к нескольким десяткам пусков "Скадов" (ракетного комплекса "P-300" советского производства 60-х гг., часть из которых была "доведена" иракцами при содействии западногерманских фирм, что позволило увеличить их дальность с 300 до 600 км, правда, в ущерб точности)

¹ Nolan J.E. Missile Mania. Some Rules for the Game//The Bulletin of the Atomic Scientists. — 1990. — May. — P. 27.

² См. Iraq. International Security and Arms Control//Arms Control Today.— 1990. — Oct. — P. 35.

против Израиля и войск коалиции³. Они были оснащены боеголовками в обычном, а не в химическом, чего многие опасались, снаряжении.

Ближневосточные государства, вошедшие в антииракскую коалицию, проявили сдержанность в отношении применения ракет, но такие же системы есть у Египта и Сирии, оружие того же класса закупила Саудовская Аравия. У Израиля, не пошедшего на прямое участие в боевых действиях, имеется ракета "Иерихон-I" собственной разработки с дальностью, сопоставимой с доведенным "Скадом".

Очевидно, что применение ракетного наступательного оружия в этой войне повысит интерес к нему в странах региона, да и не только в них, а относительная эффективность средств тактической противоракетной обороны создаст для таких из них, как зенитно-ракетный комплекс "Пэтриот" и ему подобные, потенциальный рынок сбыта.

Нельзя упускать из виду и то, что возможным следствием неупорядоченного и неконтролируемого распада Союза ССР может стать распространение ракет и ракетных технологий, включая специалистов – носителей соответствующих знаний и опыта, как путем их захвата режимами, правящими в новых политико-географических образованиях, так и путем их превращения в выгодный экспортный товар.

В настоящее время действуют отдельные меры по нераспространению ракет и ракетных технологий, предусмотренные советско-американским Договором об ограничении систем противоракетной обороны 1972 года. Статья IX запрещает сторонам передавать другим государствам системы ПРО или их компоненты. В соответствии с принятым в связи с Договором Согласованным заявлением G, этот запрет "включает обязательство СССР и США не предоставлять другим государствам технические описания или чертежи, специально разработанные для создания систем ПРО и их компонентов"⁴. Правда, в связи с этим делегация США сделала в ходе переговоров об ОСВ-1 заявление о том, что указанная статья "не создает прецедента для какого-либо положения, которое могло бы быть рассмотрено в связи с Договором об ограничении стратегических наступательных вооружений. Вопрос о передаче стратегических наступательных вооружений является несравненно более сложным и может потребовать иного решения"⁵.

³ Известия. – 1991. – 21 янв.

⁴ Борьба СССР против ядерной опасности, гонки вооружений, за разоружение. Документы и материалы. – М., 1987. – С. 363.

⁵ Arms Control and Disarmament Agreements. Texts and Histories of Negotiations. – Wash., 1990. – P. 166.

Советско-американский Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений 1979 года, так и не вступивший в силу, содержал менее определенную формулировку о "необходе" его положений через другие государства "или каким-либо другим образом".

Цель нераспространения боевых ракет с дальностью в диапазоне от 500 до 5500 км, по существу, достигается советско-американским Договором о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, хотя он не содержит аналогичного обязательства о передаче и не охватывает ракет, которых не имелось у сторон по состоянию на 1 ноября 1987 г., включая упоминавшиеся ОТР-23.

Договор между СССР и США о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений 1991 года также вносит определенный вклад в дело нераспространения боевых ракет и содержит правило "необхода", хотя и с исключением, учитывающим долговременное сотрудничество между США и Соединенным Королевством в области ракетно-ядерного оружия.

Специально на решение этой задачи ориентирована договоренность о руководящих принципах передачи оборудования и технологий, касающихся боевых ракет, достигнутая путем обмена письмами между Канадой, Францией, ФРГ, Италией, Японией, Соединенным Королевством и Соединенными Штатами 7 апреля 1987 г.⁶ Следует сразу обратить внимание на то, что этот документ определяет основные критерии, которыми участники должны руководствоваться при решении вопросов экспорта ракет и ракетных технологий, но не закрепляет их конкретные обязательства по ограничению или сокращению такого экспорта. На это обращается внимание в иностранной литературе, характеризующей договоренность как "добровольный набор руководящих принципов"⁷, "слабый режим"⁸, не предусматривающий "ни международного органа для проверки соблюдения, ни механизма для обеспечения выполнения обязательств. Соблюдение руководящих принципов никак не формализовано и может толковаться на национальном уровне"⁹.

Основная цель руководящих принципов (иначе именуемых "режимом контроля за ракетной технологией" – РКРТ) – "ограничить опасность ядерного распространения путем контролирования поставок, которые могут стать частью систем доставки ядерного

⁶ См. *International Legal Materials*. – 1987. – No. 26. – P. 599–613.

⁷ *Irag. International Security and Arms Control*. – P. 36.

⁸ *Klare M.T. An Arms Control Agenda for the Third World//Arms Control Today*. – 1990. – Apr. – P. 11.

⁹ *Nolan J.E. Ballistic Missiles in the Third World – The Limits of Nonproliferation//Arms Control Today*. – 1989. – Nov. – P. 12.

оружия иных, чем пилотируемые самолеты”¹⁰. Указаны основные параметры таких систем: дальность не менее 300 км и забрасываемый вес не менее 500 кг. В приложении перечисляются 18 видов изделий и технологий в двух категориях, охватываемых руководящими принципами.

В первую категорию входят изделия, охарактеризованные как ”крайне чувствительные”. Это ракетные комплексы, в том числе боевые баллистические ракетные системы, космические носители, метеорологические ракеты, беспилотные аэродинамические системы, включая крылатые ракеты, беспилотные самолеты-мишени и беспилотные самолеты-разведчики. К ”крайне чувствительным” отнесены и компоненты перечисленных систем, такие как головные части, твердотопливные или жидкостные ракетные двигатели, средства наведения и т. д. Эта же категория включает целевые предприятия по производству указанных систем и компонентов. При рассмотрении вопроса об их поставке надлежит проявлять ”особую сдержанность”, исходя из наличия ”серьезных оснований для отказа в такой поставке”¹¹.

Специально оговаривается, что поставка предприятий не будет разрешена ”до дальнейшего указания”, остальные же изделия, входящие в первую категорию, будут разрешаться к поставке ”в редких случаях”, когда правительство страны-поставщика: а) примет от правительства страны-получателя обязательства в отношении применения полученных изделий и б) возьмет на себя обязательство по обеспечению применения поставленных изделий только в заявленных целях.

Во вторую категорию, со значительно менее ограничительным порядком поставок, входят такие изделия, как детали двигателей, топливные компоненты, некоторые бортовые приборы, компьютеры и программное обеспечение и т.д.

Применительно к поставкам сделана оговорка, что соблюдение договоренности не преследует цели воспрепятствовать национальным космическим программам или международному сотрудничеству в их осуществлении, пока они не имеют отношения к средствам доставки ядерного оружия.

Советский Союз, начиная с 1987 года проводивший консультации с основными экспортерами, в итоге принял решение поддержать руководящие принципы РКРТ, что нашло отражение в Совместном заявлении по вопросам нераспространения, подписанном в ходе советско-американской встречи на высшем уровне в Вашингтоне

¹⁰ *International Legal Materials*. – 1987. – No 26. – P. 600.

¹¹ *Ibid*.

в 1990 году. В заявлении, в частности, сказано о поддержке целей РКРТ, к соблюдению духа и руководящих принципов которого призываются все страны, как поставщики, так и покупатели, о договоренности сторон добиваться прекращения распространения боевых ракет, особенно в районах напряженности, таких как Ближний Восток, и отмечена готовность СССР и США к двустороннему и многостороннему диалогу по данной проблеме и к продолжению работы с целью укрепления международных ограничений на пути распространения боевых ракет и ракетных технологий¹².

Однако РКРТ далеко не решает проблему. Помимо указанных выше недостатков следует отметить, что круг его участников весьма ограничен и им не охвачены все производители и экспортеры ракет, а импортеры не участвуют вовсе. Он не обладает юридически обязывающей силой и не требует от участников принятия исполняющего национального законодательства, что может позволить частным производителям обходить его положения. Так, несмотря на введенный Соединенными Штатами в 1980 году официальный запрет на экспорт в Ирак техники военного и двойного назначения и принятое в марте 1985 года решение начать соблюдать РКРТ еще до введения его в действие, некоторые американские компании поставляли в эту страну оборудование, связанное с ракетной техникой¹³. Как следует из текста договоренности, режим определенно охватывает лишь технологии, связанные с ядерным оружием, открывая лазейки для распространения тех из них, которые могут служить для создания не только высокоточных систем в обычном снаряжении, но и носителей неядерного оружия массового уничтожения, прежде всего химического.

Так же определенно оставлены "за скобками" боевые самолеты, способные доставлять сопоставимый или больший вес на сопоставимую или большую дальность, экспортируемые рядом участников РКРТ. В одной публикации ставится справедливый вопрос: "Почему экспорт боевых ракет должен считаться нежелательным, а экспорт боевых ударных самолетов – вполне приемлемым? Государства, занимающиеся продажей ударных самолетов, в то же время стремящиеся заблокировать поставки боевых ракет на том основании, что они являются дестабилизирующим средством, вполне можно обвинить в непоследовательности, если не лицемерии"¹⁴.

¹² См. Вестник Министерства иностранных дел СССР. – 1990. – № 13. – С. 66.

¹³ См. Nolan J.E. Ballistic Missiles in the Third World – The Limits of Non-proliferation. – P. 12.

¹⁴ Mack A. Missile Proliferation, Proliferation Control and the Question of Transparency//Transparency in International Arms Transfers. Disarmament-Topical Papers 3. – N. Y., 1990. – P. 82.

И все же при усовершенствовании РКРТ путем развития сотрудничества и взаимной информации между основными разработчиками технологий и производителями, конкретизации ограничений на соответствующие поставки, имея в виду в перспективе создание полноценного юридического режима, включающего систему инспекций и санкций за нарушения, он вполне может служить основой для дальнейшего развития диалога.

Наиболее очевидным вариантом решения проблемы видится заключение многостороннего соглашения, заимствующего модель договора об РСМД, которое могло бы быть сначала согласовано участниками РКРТ, желательно с участием традиционных импортеров, а затем вынесено на суд международного форума, скорее всего Женевской Конференции по разоружению. Впрочем, столь радикальный путь может не получить скорой поддержки.

Возможным вариантом могло бы стать создание многостороннего механизма по аналогии с Международным агентством по атомной энергии, который, воспрещая распространение, в то же время не закрывал бы доступ заинтересованным странам к ракетам и ракетным технологиям для их использования в мирных целях, в частности поощряя их участие в международном сотрудничестве в освоении космоса. Подобно МАГАТЭ, такой механизм обеспечивал бы контроль как за использованием поставленной техники, так и за развитием ракетной индустрии, чтобы вовремя обнаружить и предупредить ее перепрофилирование на военные цели. Для того, чтобы убедить развивающиеся страны не участвовать в гонке ракетных вооружений, пригодились бы финансовые рычаги международных банковских организаций, сокращающих объемы помощи импортерам-нарушителям.

Можно пойти путем поэтапных мер, включающих принятие экспортерами специального внутреннего законодательства, жестко регулирующего поставки соответствующего оборудования и предусматривающего строгие санкции в отношении нарушителей, укрепление таможенных барьеров, обеспечение гарантированной возможности наблюдения за использованием поставленных изделий и технологий на протяжении их жизненного цикла. Возможно, целесообразен пересмотр основных параметров разрешенной для экспорта боевой ракетной техники (дальность и забрасываемый вес) в сторону их уменьшения.

Едва ли стоит рассчитывать, что все поставщики и покупатели боевых ракет готовы отказаться от своих целей. Ясно, что даже самый строгий режим не даст результатов, если будет оторван от поиска путей к ослаблению мотивов, побуждающих страны, вовлеченные в региональные конфликты, к наращиванию своих военных

арсеналов. Надо отдавать себе отчет и в том, что распространение ракетного оружия уже успело достичь немалого размаха.

Однако уже сейчас следовало бы заняться изучением этой проблемы во всех ее аспектах на многостороннем уровне, скажем, в Комиссии ООН по разоружению, а также, в соответствии со сложившейся практикой всемирной организации, подготовить силами квалифицированных экспертов всеобъемлющее исследование на эту тему. Тем самым будут подготовлены условия для последующего включения вопроса о нераспространении боевых ракет и ракетных технологий в повестку дня Конференции по разоружению.

Налицо проблема, решение которой требует весьма энергичных и многосторонних усилий, предпринимаемых с учетом и в связи с возможным заключением в скором будущем конвенции о запрещении химического оружия и предстоящей в 1995 году конференции, на которой должна определиться дальнейшая судьба Договора о нераспространении ядерного оружия.

Очевидно, что проблема нераспространения ныне выходит за пределы только лишь ядерного измерения. В упомянутом советско-американском Совместном заявлении по вопросам нераспространения речь идет о трех ее аспектах: ядерном, химическом и ракетном. Действующая уже более пятнадцати лет Конвенция о запрещении бактериологического оружия не снимает полностью опасений в отношении возможного приобретения его каким-либо государством. В арсеналы государств "третьего мира" поступают все более совершенные виды обычного оружия, и этот процесс может активизироваться не только вследствие недавней войны в Персидском заливе, но и, как это ни парадоксально, в результате осуществления Договора об обычных вооруженных силах в Европе, поскольку сокращаемые средства не обязательно должны ликвидироваться.

Поэтому усилия по решению проблемы ракетного нераспространения должны быть скоординированы с другими направлениями процесса ограничения вооружений, поиском путей решения региональных конфликтов, упорядочения и сокращения торговли оружием.