

**ПРОБЛЕМА РАТИФИКАЦИИ СЕМИПАЛАТИНСКОГО ДОГОВОРА
В КОНТЕКСТЕ ЕВРО-АЗИАТСКОЙ АРХИТЕКТУРЫ БЕЗОПАСНОСТИ**

Н. А. Третьякова

**THE PROBLEM OF SEMIPALATINSK TREATY RATIFICATION
IN THE CONTEXT OF EURO-ASIAN SECURITY ARCHITECTURE**

N. A. Tretyakova

В статье анализируется проблема ратификации Семипалатинского договора, который учреждает зону, свободную от ядерного оружия на территории пяти государств Центральной Азии. Автор рассматривает процесс разработки и принятия документа, обусловивший особенности данного договора, а также указывает, что главным препятствием предоставления негативных гарантий со стороны США, Великобритании и Франции являются противоречия, связанные с пересечением интересов основных ядерных держав в регионе и их различного понимания будущего глобальной и евро-азиатской архитектуры безопасности.

This article deals with the problem of Semipalatinsk treaty ratification. The author analyzes the process of negotiations and specific treats of the document on Nuclear Free zone in Central Asia. The paper aims at showing that different views on the future architecture of global and regional security between key official nuclear states prevented Western countries such as the USA, the UK and France from signing negative security assurances protocol.

Ключевые слова: Безъядерная зона, Центральная Азия, Семипалатинский договор, негативные гарантии, безопасность.

Keywords: Nuclear Free zone, Central Asia, Semipalatinsk Treaty, negative security assurances, global and regional security.

Семипалатинский договор стал документом, который учредил первую безъядерную зону в Северном полушарии в 2006 году, охватив пять государств Центральной Азии. К тому времени существовало уже четыре населенные зоны, свободные от ядерного оружия, статус которых официально закреплен в соответствующих договорах: Латинская Америка и Карибский бассейн (Договор Тлателолко, 1967), южная часть Тихого океана (Договор Раротонга, 1985), Юго-Восточная Азия (Бангкокский договор, 1995), Африка (Договора Пелиндаба, 1996), однако все они были расположены в Южном полушарии.

В 1968 году был подписан, а в 1970 г. вступил в силу Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), в котором безъядерные зоны мыслились как составная часть режима нераспространения. В статье VII провозглашалось, что «никакое положение настоящего договора не затрагивает право какой-либо группы государств заключать региональные договоры с целью обеспечения полного отсутствия ядерного оружия на их соответствующих территориях» [1]. Уже через 5 лет в 1975 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию 3472 «Всеобъемлющее исследование по вопросу о зонах, свободных от ядерного оружия, во всех его аспектах» [2], содержащую основные принципы учреждения безъядерных зон, к которым относятся запрет на разработку, производство, приобретение, испытание и хранение ядерного оружия; бессрочный характер договора и наличие протоколов, где закреплены негативные гарантии официальных ядерных держав (то есть обязательства не применять имеющееся ядерное оружие против неядерных государств).

В 1999 г. Комиссия ООН по разоружению в своем докладе изложила цели, задачи, принципы и критерии зон, свободных от ядерного оружия (ЗСЯО). Прежде всего декларировалось, что ЗСЯО вносят значитель-

ный вклад в укрепление режима нераспространения и носят добровольный характер. В нем прописывались как обязательства со стороны безъядерных государств, такие как запрет на разработку, производство, владение, испытание, размещение, развертывание или транспортировку любого типа ядерного взрывного устройства в пределах зоны и контроль МАГАТЭ над процедурой проверки соблюдения обязательств; необходимость четкого обозначения географической границы зоны с учетом позиций заинтересованных государств и согласование с национальным законодательством. Однако одним из принципов, который до сих пор является, в определенном смысле, слабым звеном режима нераспространения, стало право самостоятельного решения вопроса о транзите ядерного оружия государствами, входящими в безъядерную зону.

В документе также подчеркивалось, что инициатива должна учитывать специфику региона и исходить от самого региона, но необходима поддержка со стороны мирового сообщества. Прежде всего соглашение по созданию ЗСЯО не должно противоречить нормам международного права, включая Конвенции ООН по морскому праву. Прописывалось, что в переговорах об учреждении зоны, свободной от ядерного оружия, необходимо участвовать всем государствам будущей зоны.

Что касается «ядерной пятерки», то она активно привлекалась к участию на заключительном этапе учреждения ЗСЯО, а именно, к разработке текста договора и дополнительных протоколов. Кроме того, статус зоны должен быть признан ядерными державами через предоставление негативных гарантий (то есть обязательство не применять ядерное оружие против государств, входящих в безъядерную зону).

Семипалатинский договор отвечает всем требованиям, кроме последнего пункта. К сожалению, прото-

кол о негативных гарантиях до сих пор не подписан тремя официальными ядерными державами: США, Великобританией и Францией. Что же является камнем преткновения для ратификации Семипалатинского договора всеми сторонами?

Начнем с истории заключения данного документа. После развала СССР Казахстан оказался в уникальном положении: во-первых, наряду с Украиной и Белоруссией, он унаследовал значительную часть советской ядерной инфраструктуры, став четвертым государством в мире после Советского союза, США, Украины по количеству находящихся на его территории ядерных вооружений. По данным «Военного обозрения», в момент распада СССР республика располагала 1040 ядерными боеголовками мощностью одна мегатонна каждая, 104 межконтинентальными баллистическими ракетами, 40 тяжелыми бомбардировщиками Ту-95, оснащенными крылатыми ракетами Х-55 с 370 тактическими ядерными зарядами [3]. Во-вторых, появилась возможность решить проблему Семипалатинского полигона, на котором проводились основные испытания советских атомных бомб (с 1949 по 1989 г. проведено около 500 тестов). Казахстан принял решение о безъядерном статусе и передал России арсенал, находившийся на его территории, и 23 мая 1992 г. в Лиссабоне Казахстан присоединился к ДНЯО в качестве неядерной державы. Кроме того, интенсифицировались усилия по реабилитации территории Семипалатинска, являвшегося единственным в мире полигоном, в пределах которого живут люди. Еще в 1980-е гг. была создана неправительственная советско-американская организация «Невада-Семипалатинск», объединившая людей, которые жили в непосредственной близости к испытательным площадкам. Главной целью данной неправительственной организации стало привлечение внимания широкой общественности к катастрофическим последствиям ядерных испытаний для здоровья людей и экологии и введения запрета на испытания оружия массового уничтожения. Таким образом, к началу 1990-х гг. в Казахстане сложилось понимание необходимости отказа от ядерного оружия. Однако инициатива о создании безъядерной зоны в Центральной Азии была выдвинута президентом Узбекистана Исламом Каримовым в 1993 г. на 43 заседании ГА ООН. Примечательно, что остальные четыре государства Центральной Азии сначала достаточно прохладно отнеслись к предложению со стороны узбекского лидера, и понадобилось несколько лет для проведения интенсивных консультаций и согласования между заинтересованными сторонами. Только 27 февраля 1997 г., в 50-ю годовщину первого ядерного испытания на Семипалатинском полигоне, пять центрально-азиатских государств подписали Алма-атинскую декларацию, заявив о решимости создать безъядерную зону. На сессии Подготовительного Комитета к Обзорной Конференции по рассмотрению действия ДНЯО 7 – 18 апреля 1997 г. была сформирована рабочая группа, состоявшая из министров иностранных дел пяти центрально-азиатских государств.

Определенным прорывом стала международная конференция «Центральная Азия – зона, свободная от ядерного оружия», проходившая 14 – 16 сентября

1997 г. в Ташкенте (Узбекистан). В ней, помимо государств Центральной Азии, участвовали представители стран, входивших в 4 безъядерные зоны. Конференция носила консультативно-практический характер, и была призвана выработать приемлемые для Центрально-Азиатского региона рекомендации с учетом мнений ведущих экспертов.

В 1998 г. было принято Бишкекское коммюнике, в котором подводились итоги встречи представителей пяти государств, ООН и МАГАТЭ. Киргизия, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан подписали документ «Основные элементы Договора о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии» (The Basic Elements of Nuclear Weapon Free Zone in Central Asia) [4]. Эксперты отмечают, что прогресс был обусловлен несколькими факторами: во-первых, отсутствие внутрирегионального соперничества государств Центральной Азии в ядерной области, характерное для других регионов, во-вторых, желание укрепить свою безопасность, особенно в связи с проведением индийских и пакистанских ядерных испытаний в мае 1998 г.

ООН поддержала инициативу, и при ее непосредственном участии с 1997 по 2002 гг. шли напряженные переговоры по согласованию позиций сторон. В 2000 г. на 55 сессии ГА ООН была одобрена резолюция №55/33W, в которой подчеркивалась важность инициативы по учреждению безъядерного статуса Центральной Азии как шага на пути всеобщего разоружения. В результате встреч на высшем уровне в Алма-Ате, Бишкеке, Женеве, Нью-Йорке, Саппоро, Ташкенте был подготовлен проект договора. В 2002 г. на Подготовительной конференции стороны провели переговоры по согласованию текста договора. 27 сентября 2002 г. в Самарканде (Узбекистан) проект договора был подписан.

Первая консультативная встреча между пятью центрально-азиатскими странами и пятью официальными ядерными державами для обсуждения протокола о негативных гарантиях состоялась только 8 октября 2002 г. в Нью-Йорке при поддержке Департамента ООН по разоружению. Однако западные стороны указали на неприемлемую для них статью 12, согласно которой «настоящий Договор не влияет на права и обязательства Сторон по другим международным договорам, которые они могли заключить до вступления в силу настоящего Договора» [5]. Фактически, это означало, что Ташкентский договор 1992 г. о коллективной безопасности подписанный к тому времени четырьмя из пяти центрально-азиатских государств с Российской Федерацией, имел приоритетное значение и не мог быть изменен новым договором о безъядерной зоне. США, Великобритания и Франция опасались, что статья 12 означала возможность размещения российского ядерного оружия на территории Центральной Азии, поскольку коллективное обеспечение безопасности государств-участников может потребовать разных вариантов действий, включающих и сценарии с ядерным оружием. Западные государства настаивали на исключении данного положения из теста Семипалатинского договора. К тому времени, США достаточно активно продвигали свои интересы в регионе. Во-первых, операции в Афганистане 2001 г. и

Ираке 2003 г. требовали от американцев налаживания добросердечных отношений с государствами Центральной Азии. Кроме того, Казахстан, в рамках своей многовекторной внешней политики, соблюдал баланс интересов и выстраивал прагматичные отношения, как с Россией, так и с США. Что касается Узбекистана и Киргизии, то здесь Соединенные Штаты заручились поддержкой, обговорив, между прочим, возможность размещения собственных военных баз. Таким образом, положения Семипалатинского договора могли подорвать тот стратегический баланс сил, который предусматривался США. Великобритания и Франция, напрямую не имея интересов в регионе, тем не менее, поддержали своего западного союзника, пытались сдержать распространение российского влияния на данной территории. Европейские государства так же, как и Соединенные Штаты, не могли согласиться с тем обстоятельством, что в тексте договора содержалась недвусмысленная формулировка, предполагающая преимущество обязательств по Договору о коллективной безопасности над условиями Семипалатинска.

Несмотря на протесты со стороны трех ядерных держав, стороны согласовали окончательный текст договора к февралю 2005 г. в Ташкенте (Узбекистан). Внесенные изменения касались лишь транспортировки низко- и среднерadioактивных отходов. Однако вопрос о противоречии Договора о ЗСЯО в Центральной Азии уже существовавшим договорам (прежде всего уставу ОДКБ) на этой встрече не был решен. Тем не менее, документ был открыт для подписания.

8 сентября 2006 г. в Семипалатинске (Казахстан), недалеко от полигона, где проводились испытания первой советской бомбы, проходила торжественная церемония подписания Договора. США, Великобритания и Франция отказались присоединиться к тому варианту договора, который был предложен. Западные страны повторили главную претензию, которая состояла в том, что четыре из пяти центрально-азиатских стран (Киргизия, Казахстан, Узбекистан, Таджикистан) являлись членами Организации Договора коллективной безопасности (ОДКБ), и в чрезвычайной ситуации Россия будет иметь преимущество по транзиту или размещению ядерного оружия на территории этих государств. Несмотря на протест со стороны Франции, США и Великобритании, 7–9 февраля 2009 г. в Ташкенте состоялась окончательное утверждение текста Договора, который вступил в силу 21 марта 2009 г.

По условиям Договора, государства принимают обязательства не проводить исследования, не разрабатывать, не производить, не хранить и никаким другим образом не приобретать или осуществлять контроль над любым ядерным оружием или ядерным взрывным устройством любыми средствами, где бы то ни было. Детально прописано понятие «ядерное оружие», включающее «любое оружие или другое взрывное устройство, способное выделять ядерную энергию, независимо от военной или гражданской цели, для которой это оружие или устройство может быть использовано». Этот термин также включает оружие и устройство в несобранном или частично собранном виде, что позволяет закрыть любые юридические лазейки,

связанные с возможностью приобретения или испытания ядерного оружия. Кроме того, запрещено захоронение радиоактивных отходов других государств на территории зоны (ст. 3). Учитывая печальный опыт Семипалатинского полигона, участники Договора взяли на себя обязательства «содействовать любым усилиям по экологической реабилитации территорий, загрязненных в результате прошлой деятельности, связанной с разработкой, производством или хранением ядерного оружия или других ядерных взрывных устройств» (ст. 6). Подчеркнуто право стран на использование мирной ядерной энергии (ст. 7), однако эта деятельность должна быть поставлена под гарантии МАГАТЭ. Данное положение тем более значимо, что в Казахстане на сегодняшний день находится примерно пятая часть мировых запасов урана. Особое внимание уделено эффективности мер физической защиты ядерных материалов и оборудования (ст. 9) [5].

К особенностям договора можно отнести то, что он не предполагает присоединения других, кроме заявленных пяти центрально-азиатских государств, включая также их внутренние воды и воздушное пространство над ними. Таким образом, спорные вопросы в связи с размежеванием на Каспийском море не затрагиваются, а статья содержит специальную оговорку о ненанесении ущерба правам любого из пяти государств «в любом споре, касающемся принадлежности сухопутных или водных пространств». Кроме того, Договор увязан с ратификацией Дополнительного Протокола МАГАТЭ, то есть обязывает государства ставить всю ядерную деятельность под контроль МАГАТЭ. Сделан акцент на необходимости скорейшего вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ), именно поэтому все пять государств подписали и ратифицировали ДВЗЯИ. В отличие от предыдущих договоров, Семипалатинск не предполагает создания специального контролирующего органа, однако в статье 10 прописан механизм ежегодных консультативных встреч для рассмотрения вопросов соблюдения положений Договора. Символичным является тот факт, что Семипалатинский договор является первым договором о безъядерной зоне в Северном полушарии, имеет бессрочный характер, при этом страны-участницы граничат с двумя официальными ядерными державами – Россией и Китаем.

С точки зрения признания статуса со стороны международного сообщества, сохраняется проблема подписания и ратификации Дополнительного протокола о негативных гарантиях тремя западными ядерными державами. В целом, официально все ядерные державы поддерживают создание зон, свободных от ядерного оружия как важный шаг на пути разоружения и поддержания мира и стабильности. Однако нерешенность соотношения обязательств по Семипалатинскому договору с Ташкентским договором о коллективной безопасности, а фактически возможность транзита российского ядерного оружия через территорию Центральной Азии, занимающей выгодное стратегическое положение, является главным камнем преткновения для США, Великобритании и Франции. Западные государства настаивают на исключении статьи 12 из текста Договора, поскольку она дает пре-

имущество России в исключительных случаях, касающихся обеспечения безопасности. Центрально-азиатские страны, в свою очередь, не желают редактировать текст Семипалатинского договора. Причины кроются скорее в утверждении определенной независимости в проведении политики государствами Центральной Азии, нежели в отстаивании верности ранее взятым на себя обязательствам по обеспечению коллективной безопасности в сотрудничестве с ближайшим соседом – Россией. Тем более что отношения внутри ОДКБ складываются весьма проблематично. Достаточно привести пример с Узбекистаном, который осенью 2012 года повторно заявил о приостановлении членства в Организации. Данную позицию многие эксперты связывают как с противоречиями между Узбекистаном и Казахстаном, так и с неопределенностью внешнеполитической линии государства, которое «мечется между Россией и США» [6].

Несмотря на определенные сложности, учреждение ЗСЯО в Центральной Азии отвечает интересам основных держав, учитывая, в том числе, ставшую актуальной в последнее время проблему ядерного терроризма. Определенные сомнения относительно возможности размещения атомного оружия РФ на территории Центральной Азии, высказываемые западными державами, тормозят данный процесс. Однако по оценкам исследователей, таких как Н. Н. Соков, для России невыгодная сама постановка вопроса о размещении ядерного оружия в данном регионе, поскольку Москва заинтересована в продвижении принципа, согласно которому ядерное оружие должно находиться только на территориях стран, им обладающих [7, с. 82]. Это является одним из основных аргументов Российской Федерации в пользу вывода американского ядерного оружия из Западной Европы. Очевидно, что на данном этапе Россия вряд ли пожертвует дан-

ной позицией. Более того, безъядерный статус Центрально-азиатской зоны отвечает и таким долгосрочным российским интересам, как гарантия неразмещения в регионе атомного оружия, принадлежащего любой другой стране.

В качестве одного из решений дилеммы, связанной с несогласованностью положений Ташкентского и Семипалатинского договоров, эксперты предлагают политическое обязательство со стороны Российской Федерации не размещать ядерное оружие на территории зоны по примеру обязательств НАТО в отношении территории новых членов [7, с. 83]. Однако западные государства не готовы идти на компромисс по данному вопросу и обсуждать возможные пути решения, кроме исключения статьи 12 из текста Семипалатинского договора.

Сложившаяся ситуация свидетельствует еще о том, что государства, несмотря на политические заявления, не готовы кардинально пересмотреть свои взгляды на роль ядерного оружия в обеспечении региональной и глобальной безопасности. Центральная Азия остается стратегически важной территорией, где пересекаются интересы США, Европы и России. В этом смысле, отдельно взятый вопрос о признании безъядерной зоны со стороны западных держав укладывается в общий контекст ухудшения российско-американских отношений, борьбы за влияние в регионе и усиливающегося недоверия между государствами.

Таким образом, предоставление негативных гарантий со стороны США, Великобритании и Франции, и, следовательно, перспектива полноценного функционирования зоны в Центральной Азии, зависит от того, смогут ли ядерные державы прийти к общему знаменателю в понимании расстановки сил в регионе и согласовать общее видение будущего евро-азиатской архитектуры безопасности.

Литература

1. Договор о нераспространении ядерного оружия, 1968. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml (дата обращения: 1.12.2012).
2. Резолюция ГА ООН № 3472 «Всеобъемлющее исследование по вопросу о зонах, свободных от ядерного оружия, во всех его аспектах». – Режим доступа: http://cns.miis.edu/nwzf_clearinghouse/index.htm (дата обращения: 1.12.2012).
3. Михайлов, В. Безъядерная зона в Евразии. – Режим доступа: http://nvo.ng.ru/concepts/2009-04-17/6_eurasia.html (дата обращения: 1.12.2012).
4. Treaty on a Nuclear-Weapon-Free Zone in Central Asia Zone Treaty // Inventory of International Nonproliferation Organizations and Regimes. – Режим доступа: http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/ (дата обращения: 1.12.2012).
5. Текст Договора о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии (Семипалатинск, 8 сентября 2006 года). – Режим доступа: <http://www.uzembassy.ru/2612.htm> (дата обращения: 1.12.2012).
6. Узбекистан второй раз выходит из ОДКБ. – Режим доступа: ria.ru/defense_safety/20120628/687288392.html (дата обращения: 1.12.2012).
7. Соков, Н. Н. Безъядерная зона в Центральной Азии: как получить пятерку? / Н. Н. Соков // Индекс безопасности. – № 3 (86). – Т. 14.

Информация об авторе:

Третьякова Наталья Александровна – кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры новой истории и международных отношений института гуманитарных наук Тюменского государственного университета, tretyakova.natalia@yahoo.com.

Natalia A. Tretyakova – Candidate of History, Senior Lecturer at the Department of Modern History and International Relations, Institute of the Humanities, Tyumen State University.