

П. А. Яхина*

АНАЛИЗ РЕЖИМА ЯДЕРНОГО НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРАВА МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Рассматриваются актуальные проблемы права в аспекте права международной безопасности на примере режима ядерного нераспространения, оформленного главным образом в Договоре о нераспространении ядерного оружия. Делается акцент на том, что сфера права международной безопасности, в частности оформление режима ядерного нераспространения, требует адаптации к современным реалиям, ввиду того что правовые документы, разработанные в 60–70-х гг. XX в. не отвечают требованиям современной системы международных отношений.

Ключевые слова: международное право, право международной безопасности, режим ядерного нераспространения, Договор о нераспространении ядерного оружия, проблемы международного права

This article raises actual international law issues connected with the international security law by analyzing the nuclear non-proliferation regime, which is primarily based on the Non-Proliferation Treaty. The main point is that the field of international security law and the non-proliferation regime in particular, demands the adaptation to modern realities, in view of the fact, that all legal documents, developed in the 1960–1970s couldn't meet the requirements of the current system of the international relations.

Key words: international law, international security law, non-proliferation regime, the Non-Proliferation Treaty, international law issues

Сегодня стабильность в области международной безопасности, или же в региональных комплексах безопасности¹, во многом зависит от внешней политики государств и от их стремления беспрекословно соблюдать нормы и принципы международного права. Объективная необходимость кооперации государств для сохранения существующей системы международных отношений, а также для обеспечения мира и стратегической стабильности обусловила становление относительно «молодой» отрасли международного права – права международной безопасности.

Необходимо заметить, что само понятие международной безопасности претерпело изменения в ходе трансформации системы международных отношений (имеется в виду переход от биполярной системы к современной). В условиях биполярного мира понятие «безопасность» трактовалось с военной (в частности, ядерной) и экономической точек зрения, в то время как сегодня целесообразно говорить еще о трех новых уровнях, ставших актуальными в процессе глобализации и трансформации общества и структуры международных отношений в целом: речь идет об экологической (environmental), политической и социальной безопасности².

Соответственно, все эти виды безопасности должны быть включены в сферу права международной безопасности, которое является определенной системой принципов и норм, регулирующих военно-политические отношения государств и других субъектов международного права в целях предотвращения применения военной силы в междуна-

* Яхина Полина Андреевна – магистрант Уральского федерального университета им. первого Президента России Б. Н. Ельцина (Екатеринбург). E-mail: yahinapolina@mai.ru.

¹ Buzan B., Waever O. Regions and Powers: The structure of international security // URL: <http://books.google.ru/books?id=N3LfkrrNM4QC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>.

² Buzan B., Waever O., Wilde J. de. Security: A New Framework for Analysis. L., 1998 // URL: http://books.google.ru/books/about/Security.html?id=j4BGr-Elsp8C&redir_esc=y.

родных отношениях, ограничения и сокращения вооружений, обеспечения политической, военной, экономической, продовольственной, экологической, информационной безопасности государств и стабильности международных отношений¹.

Основным правовым источником, который регламентирует международно-правовые механизмы и способы обеспечения мира, безусловно признается Устав ООН (гл. I, VI, VII)². Одной из главных целей ООН, зафиксированной в ст. 1 Устава, является поддержание международного мира и стабильности, а также принятие в этих целях эффективных коллективных мер.

Другой категорией источников права международной безопасности можно считать принятые в рамках работы Генеральной Ассамблеи ООН резолюции, которые содержат новые нормативные положения, ориентированные на конкретизацию предписаний Устава³. Такова, например, резолюция «О неприменении силы в международных отношениях и запрещении навечно применения ядерного оружия» (1972 г.).

Несмотря на появление новых угроз безопасности и, как было отмечено ранее, смену приоритетов государств на решение проблем, связанных с экономической, энергетической, информационной и социетальной безопасностью, ее военная составляющая сегодня вновь становится наиболее дискуссионной, в первую очередь в контексте нераспространения ядерного оружия (ядерные испытания Северной Кореи, возможные разработки Ираном военной ядерной программы, «заморозка» ратификации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний и т. д.).

Прекращение «ядерной гонки», ограничение вооружений и, как итог, полное разоружение – наиболее эффективные средства для сохранения стабильности системы международных отношений и поддержания мира. В связи с этим анализ проблем права международной безопасности на примере режима ядерного нераспространения представляется актуальным.

Договор о нераспространении ядерного оружия⁴ (ДНЯО) является основным нормативным правовым актом в области разоружения в рамках права международной безопасности. Режим ядерного нераспространения, оформленный с разработкой ДНЯО в 1967 г., сегодня, по мнению многих исследователей, переживает небывалый кризис, что связано, в частности, с тем, что данный Договор не отвечает реалиям современности⁵.

Договор вступил в силу в 1970 г., разделив все страны на две категории: официальные ядерные (США, СССР, Великобритания, Франция, КНР⁶) и неядерные державы. Можно сказать, что данный документ носит «псевдоуниверсальный» характер, ввиду того что существует и третья категория стран (Индия, Пакистан, Израиль и КНДР), которые определяются зачастую как «пороговые государства», имеющие ядерные арсеналы, но не вступившие в ДНЯО. Эти страны являются «провокаторами» режима, однако, обвиняя их в разработках военного ядерного потенциала и подрыве доверия к режиму ядерного нераспространения в целом, никто не задается вопросом: существует ли возможность и правовой механизм вступления данных стран в ДНЯО? Ответ: нет, такой механизм не предусмотрен. К примеру, Индия – страна, громко заявившая о своих военных ядерных разработках сначала в 1974 г., а затем в 1998 г., претендующая на роль сильного игрока в Юго-Восточной Азии, возможно, и готова вступить в ДНЯО.

¹ Живарев В. Е. Международное право: учеб.-метод. комплекс // URL: http://www.e-college.ru/xbooks/xbook079/book/index/index.html?go=part-016*page.htm.

² Устав ООН // URL: <http://www.un.org/ru/documents/charter/preamble.shtml>.

³ Международное право: учеб. для вузов / ред. кол. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. М., 1999 // URL: <http://www.bibliotekar.ru/mezhdunarodnoe-pravo-2/135.htm>.

⁴ URL: http://www.un.org/ru/documents/ded_conv/conversions/npt.shtml.

⁵ Ахтамзян И. А. и др. Ядерное нераспространение: учеб. пособие: в 2 т. / под общ. ред. В. А. Орлова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. Т. I. С. 11–37 // URL: <http://ru.uatom.org/pages/40>.

⁶ Paul T. V. Power Versus Prudence: Why Nations Forgo Nuclear Weapons. Montreal, 2000. P. 12.

Однако возникает правовое несоответствие: либо Индия полностью разоружается и подписывает договор в качестве безъядерного государства, либо остается вне режима ядерного нераспространения, так как признать неядерный статус за страной, которая провела ядерное испытание после 1 января 1967 г., даже в целях присоединения к ДНЯО не представляется возможным. Как отмечает А. Пикаев, присоединение Индии, Пакистана, Израиля и КНДР к ДНЯО возможно только в качестве неядерных, т. е. в том случае, если по примеру ЮАР конца 1980-х – начала 1990-х гг. они согласятся уничтожить свой ядерный потенциал. В противном случае придется пересматривать соответствующие положения документа, на что государства-участники идти явно не готовы¹.

Главная проблема заключается в том, что пересмотр Договора и признание статуса ядерных за «пороговыми государствами» будет означать фактический конец ДНЯО и всего современного режима ядерного нераспространения, который, собственно, на этом Договоре и базируется.

При таком варианте развития событий и радикальном пересмотре положений Договора о нераспространении ядерного оружия будет очевидно, что страны, не подписавшие его (соответственно не поставившие свои ядерные объекты под контроль МАГАТЭ и успешно реализовавшие военные ядерные программы), не только не останутся изолированными от стран, беспрекословно соблюдавших предписания ДНЯО, но и, более того, получают весомый политический выигрыш².

Другим актуальным вопросом режима ядерного нераспространения является стремление «пороговых государств» обладать ядерным оружием нелегально – при содействии развитых ядерных стран. Почему сегодня так остро встает вопрос о ядерной программе Северной Кореи и Ирана? Чтобы ответить, необходимо проследить явно запоздалую и нечеткую реакцию Совета Безопасности ООН в 1998 г. на ядерные испытания Индии и Пакистана, а также систему санкций, введенных в связи с данными испытаниями.

В мае 1998 г. с перерывом всего лишь в пару недель о своих ядерных амбициях громко заявили Индия и Пакистан – два непримиримых соперника в Азии с конца 1940-х гг.

Проведение ядерных испытаний в Индии было связано с приходом к власти Индийской народной партии (Бхаратия джаната парти, БДП) в марте 1998 г. БДП находится на правом фланге политического спектра и является партией так называемого индуистского национализма. В ее идеологической парадигме вопросы безопасности и международного военно-политического веса Индии являются приоритетными.

В Пакистане ядерные испытания воспринимались правительством как ответ на ядерные испытания Индии в рамках концепции «баланса сил». Поэтому внутри страны угроза осуждения со стороны международного сообщества считалась неизбежной, но допустимой издержкой. После ядерных испытаний Индии в мае 1998 г. ряд стран, включая США, Австралию, Японию, ввели против нее экономические санкции. Аналогичные меры последовали в отношении Пакистана.

Необходимо заметить, что первой мерой, предпринятой по отношению к Индии и Пакистану, стали заявления Председателя СБ ООН 14 и 29 мая 1998 г., осуждающие ядерные испытания, однако никаких санкций против Индии и Пакистана СБ ООН не ввел и впоследствии не оказывал на них давления в связи с этим вопросом³.

Учитывая универсальный характер норм ДНЯО (т. е. всеобщее значение правового документа и молчаливое или явное принятие норм всеми государствами) и отсутствие

¹ Пикаев А. Международный режим ядерного нераспространения // URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=36218>.

² Шилин А. А. Ядерные программы Индии и Пакистана. Режим нераспространения и сокращения оружия массового поражения и национальная безопасность // URL: <http://www.armscontrol.ru/course/lectures06a/aas060323.pdf>.

³ Братерский М. Ядерные государства «второй волны»: Индия и Пакистан // URL: http://www.rau.su/www.rau.su/observer/N3_2003/3_06.htm.

в нем положений, касающихся санкций против как участников договора, так и стран вне режима ядерного нераспространения, можно утверждать, что реакция Совета Безопасности ООН на ядерные испытания Индии и Пакистана в мае 1998 г. не только не способствовала укреплению режима ядерного нераспространения, но и позволила КНДР и Ирану в течение последующих лет игнорировать позицию СБ ООН по вопросам их ядерных разработок. Отсутствие правового механизма, предусматривающего введение мер пресечения по отношению к странам-участницам международно-правового режима ядерного нераспространения, дало «зеленый свет» Ирану и Северной Корее на разработку собственных ядерных военных программ при явном содействии Индии и Пакистана.

Еще одна проблема режима ядерного нераспространения связана со ст. X ДНЯО, регулирующей механизм выхода государств из ДНЯО. Право выхода из него, как и из любого другого договора, в частности в сфере разоружения, является неотъемлемым признаком государственного суверенитета любой страны-участницы данного соглашения¹. Вместе с тем выход из ДНЯО не может рассматриваться как рутинный, формальный и совершенно произвольный акт, поскольку Договором обозначено, что согласно ст. X государство может выйти из ДНЯО только «при исключительных обстоятельствах, создающих угрозу высшим интересам страны».

В связи с этим уместно привести в пример КНДР, которая присоединилась к ДНЯО в 1985 г. по настоятельной рекомендации СССР с целью открыть путь для сотрудничества двух стран в мирном использовании ядерной энергии², что обозначено в ст. IV Договора. Интересно, что соглашение с МАГАТЭ (которое необходимо заключить не позднее чем через 18 месяцев) было подписано руководством Северной Кореи только в 1992 г. Лишь этот факт, который явился грубым нарушением п. 4 ст. III Договора, должен был стать поводом для разбирательства со стороны СБ ООН или МАГАТЭ. Однако меры предприняты не были ввиду отсутствия какого-либо положения, регламентирующего введение санкций против стран-участниц ДНЯО, нарушивших его положения (это недостаток режима ядерного нераспространения в целом).

После заключения Северной Кореей соглашения с МАГАТЭ уже в ходе первых инспекций были выявлены серьезные расхождения между представленной Пхеньяном информацией и обнаруженными Агентством фактами. Инспекторы МАГАТЭ получили полномочия на проведение «специальной инспекции» за пределами декларированных Северной Кореей объектов (в хранилищах радиоактивных отходов реактора в Йонбене) для разрешения возникших противоречий, в чем им отказал Пхеньян. После этого, в 1993 г., КНДР заявила о решении выйти из Договора. В обоснование Северная Корея привела два факта: военные учения США и Южной Кореи «Тим Спирит» и «отсутствие беспристрастности» у инспекторов МАГАТЭ, которые запросили специальную инспекцию³. Данные мотивы выхода не соответствовали положению п. 1 ст. X, поскольку ни военные учения, ни «пристрастность» инспекторов МАГАТЭ не могли быть расценены как «исключительные обстоятельства», создавшие «угрозу высшим интересам», что только и может быть основанием для выхода из ДНЯО.

Следовательно, выход Северной Кореи из Договора о нераспространении ядерного оружия был необходим, по всей вероятности, для сокрытия нарушений Договора, когда страна еще была его участницей. Это являлось недопустимым и должно было привлечь внимание Совета Безопасности.

¹ Арбатов А., Дворкин В., Ознобищев С. Россия и дилеммы ядерного разоружения. М., 2011 // URL: <http://www.imemo.ru/ru/publ/2011/11025.pdf>.

² Давыдов В. Вызов международной безопасности: Северная Корея и ядерное оружие // США: ЭПИ. 1993. № 10.

³ Cirincione J., Wolfsthal J. B., Rajkumar M. Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction. Washington, 2002. P. 241–254.

Обсуждение возможных санкций, включая военные меры, происходило не в СБ ООН, а в демократической администрации США. Однако никакие меры пресечения не были приняты, ввиду того что бывший президент США Дж. Картер пришел к консенсусу с главой КНДР Ким Ир Сенем об отмене решения о денонсации ДНЯО и никакого расследования предполагаемых нарушений в период с 1985 по 1992 г. со стороны КНДР проведено не было. Бездействие международного сообщества по отношению к грубому нарушению Договора показывает, что отсутствие механизма контроля за соблюдением положений ДНЯО ставит весь режим ядерного нераспространения под сомнение.

Необоснованность мотивации выхода из Договора в 1993 г. не имела юридических или политических последствий. В следующий раз КНДР объявила о выходе уже при республиканской администрации Дж. Буша. Как известно, поводом послужило обвинение со стороны США в октябре 2002 г. в том, что секретная программа обогащения урана разрабатывается не под контролем МАГАТЭ, после чего США прекратили поставки топлива для тепловых станций Северной Кореи¹.

После не увенчавшихся успехом переговоров 2003 г. Пхеньян направил в Совет Безопасности ООН заявление о выходе из ДНЯО в связи с «тяжелой ситуацией, в результате которой под самую серьезную угрозу поставлены высшие интересы нашего государства»². Интересно, что при этом руководство Северной Кореи сослалось на заявление о выходе 1993 г., которое было отозвано за день до окончания трехмесячного срока уведомления, зафиксированного в п. 1 ст. X, и потребовало вступления в силу права выхода из Договора в течение одного дня.

Поскольку мотивация выхода 1993 г. была необоснованной, неубедительной и не могла быть актуальной по истечении 10-летнего срока, данный факт явился, безусловно, вопиющим нарушением Договора. Такое поведение Северной Кореи также могло бы стать основанием для санкций со стороны Совета Безопасности ООН. Однако Россия и КНР не поддержали их, настаивая на продолжении переговоров, которые не увенчались успехом. В результате 9 октября 2006 г. КНДР провела ядерное испытание и стала девятым ядерным государством, показав на своем примере, что пренебрежительное отношение государств-членов ДНЯО и СБ ООН к грубому нарушению ст. X ДНЯО останется безнаказанным из-за отсутствия соответствующих положений в Договоре и четкой «дорожной карты» для разрешения подобного рода споров.

Подведем некоторые итоги анализа режима ядерного нераспространения как составной части права международной безопасности. Во-первых, нужно отметить, что проблема режима ДНЯО сегодня приобретает международный характер из-за событий, происходящих на международной арене, и вовлеченности всех государств в урегулирование конфликтов. Во-вторых, следует подчеркнуть необходимость универсальных принципов разрешения проблем. Один из них уже сложился — это императивные нормы Устава ООН (к примеру, принцип неприменения силы и угрозы силой в разрешении международных споров). Однако сфера права международной безопасности, в частности область оформленного режима ядерного нераспространения, требует адаптации к современным реалиям. В-третьих, ДНЯО как основной правовой документ режима ядерного нераспространения имеет ряд пробелов: невозможность признания за государствами ядерного статуса после 1 января 1967 г., отсутствие предусмотренных Договором санкций по отношению к «нарушителям» ДНЯО и режима нераспространения в целом, отсутствие системы выхода из Договора и контроля за исполнением его положений и предписаний, а также отсутствие мер пресечения при пренебрежительном отношении к положениям Договора и их грубым нарушениям. В целом данные «недочеты» ставят под сомнение эффективность Договора, что, безусловно, выступа-

¹ Арбатова А., Дворкин В., Ознобищев С. Указ. соч.

² Банн Дж., Тимербаев Р. Право выхода из ДНЯО — мнение двух участников переговоров по выработке Договора // Ядерный контроль. 2005. № 3.

ет проблемой не только режима ядерного нераспространения, но и права международной безопасности и международного права в целом. Ситуация является тупиковой, пересмотр Договора невозможен. В случае радикального изменения ДНЯО страны, не подписавшие его и продолжившие военные ядерные разработки, только выиграют.

Исследуя проблематику режима ядерного нераспространения в контексте актуальных проблем международного права, можно сделать вывод, что мировое сообщество на современном этапе столкнулось с дилеммой: внесение поправок в ДНЯО (или же его полное изменение) невозможно, однако и правовое регулирование в области международной безопасности, построенное на реалиях середины XX в., явно не соответствует современной системе международных отношений.