

Александр Колбин

СОЗДАНИЕ ЗСЯО В ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ: ПОЧЕМУ ЯДЕРНОЙ ПЯТЕРКОЙ ДО СИХ ПОР НЕ ПОДПИСАН ПРОТОКОЛ К БАНГКОКСКОМУ ДОГОВОРУ?



На протяжении всего 2012 г. экспертами обсуждалась возможность подписания странами ядерной пятерки Протокола к Договору о безъядерной зоне в Юго-Восточной Азии, более известному как Бангкокский договор. Назывались конкретные сроки подписания — сначала июль, потом октябрь... Но и летом, и осенью 2012 г. Россия, США, Франция, Великобритания и Китай в последний момент оказывались не готовы подписать Протокол. В результате к концу года сложилась ситуация, которую можно было назвать патовой — представители стран ядерной пятерки требовали учесть их замечания к документу, а участники Договора говорили о том, что Протокол должен быть подписан в первоначальном варианте. Да и в самих государствах ядерной пятерки (в том числе и в России) сохранялись внутренние разногласия по поводу тех условий, на которых Протокол может быть подписан. С избранием в 2013 г. нового Генерального секретаря АСЕАН, обсуждение проблем, связанных с Бангкокским договором, снова активизировалось, прошел ряд консультаций между представителями АСЕАН и стран ядерной пятерки. И вновь забрезжила надежда, что Протокол будет подписан в 2013 г.

Создание зон, свободных от ядерного оружия (ЗСЯО), свидетельствует о настойчивом желании государств укреплять режим ядерного нераспространения, до минимума сокращая возможность фактов приобретения, угрозы применения или применения ядерного оружия. Именно поэтому региональные соглашения о создании таких зон наряду с Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) являются важными международно-правовыми инструментами глобального режима нераспространения. Необходимо также понимать, что создание ЗСЯО для неядерных государств является важным средством регулирования политики ядерных держав в этой области.

В этом отношении для режима нераспространения особенно важно создание ЗСЯО в Юго-Восточной Азии (ЮВА), где соприкасаются интересы США, России, Китая, а также Индии, тем более что проблемы, связанные с созданием такой зоны, были и остаются одним из центральных вопросов в региональной повестке дня ядерного нераспространения.

БАНГКОКСКИЙ ДОГОВОР КАК ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЛЯ ЗСЯО В ЮВА

Идея создания ЗСЯО в ЮВА впервые начала обсуждаться в начале 1970-х гг., когда АСЕАН рассматривала возможность создания в ЮВА зоны мира, свободы и нейтралитета (ЗМСН). Создание ЗСЯО тогда рассматривалось АСЕАН как про-

межучетная мера на пути к созданию ЗСЯО. В 1984 г. министры иностранных дел стран — членов АСЕАН на встрече в Джакарте обсудили перспективы создания ЗСЯО в ЮВА. На 26-й встрече министров стран АСЕАН, состоявшейся в Сингапуре в 1993 г., министры иностранных дел вновь подтвердили свою приверженность созданию ЗСЯО. В качестве неотъемлемого компонента ЗСЯО было принято решение о создании в регионе ЗСЯО. Эти усилия воплотились в Бангкокском договоре 1995 г.

Бангкокский договор был открыт для подписания 15 декабря 1995 г. и на сегодняшний день подписан всеми десятью неядерными государствами региона, на территорию которых должно распространиться его действие (Бруней, Камбоджа, Индонезия, Лаос, Малайзия, Мьянма, Филиппины, Сингапур, Таиланд и Вьетнам). Договор имеет бессрочное действие.

Условия Бангкокского договора охватывают весь спектр необходимых для появления ЗСЯО мер: от запрета разработки, производства, приобретения ядерного оружия и захоронения радиоактивных веществ любым способом на своей территории до обязательств государств-участников заключить с МАГАТЭ соглашение о гарантиях. Он также оговаривает, что транзит иностранных кораблей и самолетов в иных целях, кроме мирного прохода, остается на усмотрение его участников.

Верификационный механизм договора должен обеспечиваться через регулярные отчеты государств-членов и обмен информацией, а также через применение гарантий МАГАТЭ. При этом он не содержит положения об инспекциях по запросу — вместо этого в нем имеются нечеткие формулировки относительно «миссий по установлению фактов». Каждое государство — участник договора имеет право потребовать, чтобы миссия по установлению фактов была послана в другое государство с целью прояснения и разрешения сомнений относительно его соблюдения.

Бангкокский договор также учреждает Комиссию по вопросам зоны, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии, задачей которой является наблюдение за реализацией договора и обеспечение его соблюдения.

БАНГКОКСКИЙ ДОГОВОР И ЯДЕРНАЯ ПЯТЕРКА

Как и все договоры о создании ЗСЯО, Бангкокский договор содержит протокол, согласно которому официальные ядерные государства берут на себя обязательства не применять и не угрожать применением ядерного оружия против стран — участников договора. Они также должны провозгласить свое намерение содействовать достижению «всеобщего и полного ядерного разоружения». Как раз в подписании этого Протокола странами *ядерной пятерки* и кроется основная причина пробуксовки процесса создания ЗСЯО в ЮВА.

Для того чтобы понять мотивы стран *ядерной пятерки*, мешающие им подписать данный Протокол, следует учитывать, что Бангкокский договор обладает двумя особенностями, которые выделяют его среди других попыток создать ЗСЯО. Это первый договор такого типа, который включает территорию, территориальные воды, 200-мильную специальную экономическую зону (СЭЗ) и континентальный шельф каждой страны — участницы договора. Как заявляют страны-участницы, необходимость данного положения объясняется желанием обезопасить себя от экологических последствий в случае возможного ядерного конфликта. Это также первый договор подобного типа, в протоколе к которому пять ядерных держав обязуются воздерживаться от применения или угрозы применения ядерного оружия не только против стран — участниц договора, но и внутри зоны в целом.

Причины отказа стран *ядерной пятерки* подписать Протокол как раз касаются морского пространства зоны, где на страны *ядерной пятерки* накладываются ограничения. Включение континентального шельфа и исключительных экономических зон в ЗСЯО делает ее границы слишком широкими и недостаточно четкими. Кроме того, по мнению стран *ядерной пятерки* (прежде всего США, России и Китая), Договор предоставляет странам-участницам такие права в отношении территории, входящей в зону, которые неприемлемы, поскольку могут создать угрозу их способности перемещать военные корабли и подводные лодки в регионе.

Таким образом, официальные ядерные державы не против создания в регионе ЗСЯО в принципе, но предлагают делать это с определенными оговорками.

США предложили два пути решения проблем, связанных с протоколом. Первый вариант заключается в том, чтобы убрать из текста договора все, что касается континентального шельфа и СЭЗ. Это было бы предпочтительным вариантом. Менее желательным вариантом, с точки зрения США, стало бы выступление стран — участниц договора с *интерпретирующим заявлением*, в котором бы разъяснялось, что положения договора, касающиеся континентального шельфа и СЭЗ, относятся только к государствам — участникам договора, а не к странам, подписавшим протокол. В этом заявлении мог бы быть снят второй абзац статьи 2 протокола, которая сейчас читается следующим образом: «Оно (каждое государство-участник) далее обязуется не прибегать к применению или угрозе применения ядерного оружия в зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии». В переговорах с АСЕАН США указывали, что этот абзац запрещает им запускать ядерные ракеты с кораблей или подводных лодок, находящихся внутри зоны, против целей, расположенных вне зоны. Исправленная статья 2 договора, с точки зрения США, должна состоять только из нынешнего первого абзаца: «Каждое государство-участник обязуется не прибегать к применению или угрозе применения ядерного оружия против любого государства — участника договора».

Китай обозначил свою поддержку общим целям договора, но возражает против территориальной сферы его действия. Причины китайских возражений станут понятными, если проанализировать текст договора. В договоре указывается, что в его сферу входят районы в Южно-Китайском море, относительно которых ведется спор между Китаем и странами Южной Азии.

Франция и Великобритания особенно возражают против положений договора, касающихся континентального шельфа и свободных экономических зон. С точки зрения Франции, эти положения нарушают Конвенцию ООН по морскому праву, которая, разрешая прибрежным государствам разрабатывать полезные ископаемые в пределах СЭЗ и на континентальном шельфе, не дает им право осуществлять политический контроль. А именно это вытекает из ограничений на ядерную деятельность, установленных Бангкокским договором.

ЕСТЬ ЛИ ПЕРСПЕКТИВЫ?

В январе 2012 г. на 20-й юбилейной сессии Азиатско-Тихоокеанского парламентского форума высказывались предположения, что Протокол может быть подписан и ратифицирован до конца года. Тогда же российские представители высказали предположение, что синхронной ратификации быть не может. Параллельно этому процессу Россия в январе предложила создавать будущую структуру обеспечения безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, опираясь на сеть двусторонних и многосторонних партнерств между действующими здесь диалоговыми площадками, такими как форумы АСЕАН, ШОС, АТЭС, АРФ, СВМДА, СМОА плюс.



Сам протокол планировалось подписать 10 июля 2012 г. на министерской встрече Регионального форума АСЕАН. Протокол должен был быть подписан всеми странами *ядерной пятерки*, но в последний момент часть из них сообщила, что не будет подписывать протокол, сославшись на те или иные причины. Изначально все пять держав дали свое устное согласие на подписание протокола, однако накануне министерских встреч Регионального форума АСЕАН поступили сообщения о том, что почти никто из государств документ не подпишет.

В результате Комиссия по вопросам ЗСЯО в Юго-Восточной Азии решила отложить подписание протокола по причине возражений, высказанных Россией, Францией, США и Великобританией (Китай в июле 2012 г. своих возражений по протоколу уже не высказывал).

Франция воздержалась от подписания, ссылаясь на право самообороны, Великобритания не поставила подпись, указав на новые вызовы безопасности в регионе, США заявили о том, что не будут озвучивать своих возражений до подписания Протокола, но только в процессе его ратификации парламентом страны.

Россия с 2012 г. требует для себя оговорки, которые традиционно делает при подписании подобных документов. Они касаются случаев нападения на ее территорию или вооруженные силы. Так, 26 июля 2012 г., когда многие ожидали подписания Протокола ОЯОГ, президент России В. В. Путин издал распоряжение «О подписании Протокола к Договору о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии». Он также указал МИДу на то, что протокол должен освободить Россию от всех обязательств по договору в случае нападения не только на территорию России и ее вооруженные силы, но и на любое союзное правительство или государство, имеющее с Россией договор о совместной обороне или гарантии безопасности со стороны Москвы.

При этом было особо отмечено, что в случае любого транзита ядерного оружия или ядерных взрывных устройств через территорию стран — участниц договора, Россия будет считать себя свободной от взятых на себя по протоколу обязательств.

В то же время на 20-й юбилейной сессии Азиатско-Тихоокеанского парламентского форума были высказаны предположения, что все подписи под протоколом будут получены в ноябре 2012 г. в ходе 21-го саммита АСЕАН. Тем не менее этого не произошло.

В результате в итоговой декларации 21-го саммита по этому вопросу содержались лишь обтекаемые формулировки, свидетельствующие о том, что ситуация по состоянию на конец 2012 г. была *латовая*. Ядерные государства ожидали реакции членов форума АСЕАН на свои замечания к протоколу, в то время как страны АСЕАН призывали подписать протокол в том виде, в каком он существует сегодня. В итоговом документе саммита от 18 ноября 2012 г. записано буквально следующее: «Мы рассчитываем на подписание Протокола к договору о ЗСЯО в ЮВА и относящихся к нему документов без оговорок настолько скоро, насколько возможно».

Важно также отметить, что так называемый план действий по выполнению Договора о ЗСЯО в ЮВА, действовавший с 2007 по 2012 г., на этом саммите был продлен еще на 5 лет (до 2017 г.). Данное обстоятельство, вместе с настойчивым нежеланием стран АСЕАН учесть замечания ядерных государств и внести поправки в проект Протокола к Бангкокскому договору, еще в начале 2013 г. позволяло говорить о том, что прогресса с подписанием протокола ядерными державами скорее всего в 2013 г. не произойдет.

Определенные надежды на прогресс в подписании Протокола к Бангкокскому договору были связаны со второй сессией Подготовительного комитета к Обзорной конференции ДНЯО 2015 г., который прошел в г. Женева, Швейцария с 22 апреля по 3 мая 2013 г.

Тем не менее в заявлениях, озвученных главами делегаций стран *ядерной пятерки*, в основном выражалась «надежда на то, что Протокол к Бангкокскому договору будет подписан как можно скорее», — именно так выразился глава французской делегации¹. Вторя французам, представитель США сообщил, что «США надеются, что все оставшиеся вопросы успешно разрешены, так что протокол может быть подписан без дальнейших отлагательств»². Глава делегации Великобритании заявила, что ее страна «остаётся приверженной необходимости подписания протокола и желает разрешить спорные вопросы как можно скорее»³. Китайская делегация заявила о том, что КНР «поддерживает дальнейшие консультации среди заинтересованных стран по разрешению спорных вопросов, относящихся к Протоколу»⁴.

В этом контексте замечательными выглядели слова главы российской делегации М. И. Ульянова, который довольно четко заявил о том, что «в России полностью завершены внутренние процедуры, необходимые для присоединения к Протоколу о ЗСЯО в Юго-Восточной Азии», и озвучил мнение российского МИД о том, что Протокол «готов к подписанию ядерными державами»⁵.

Правда, в этом случае следует все же помнить об упомянутом выше распоряжении президента России и обратить внимание на то, что глава российской делегации говорил именно о *внутренних процедурах*. Это может означать только окончательное оформление нашей позиции с учетом президентского распоряжения, но никак не о готовности членов Бангкокского договора принять эту позицию.

Тем не менее указанные выше заявления, вероятно, были сделаны в контексте консультаций представителей *ядерной пятерки* с представителями АСЕАН, о которых 7 мая 2013 г. рассказал генеральный секретарь организации Ле Лонг Минь, выступая на седьмой Встрече министров обороны стран АСЕАН. Он подтвердил, что в рамках этих консультаций был достигнут определенный прогресс в деле подписания Протокола к Бангкокскому договору.

Хотелось бы рассчитывать, что новый Генеральный секретарь АСЕАН, занявший свой пост 1 января 2013 г., не выдавал желаемое за действительное, как это уже случилось летом 2012 г., и что Протокол будет подписан к 23-му Саммиту АСЕАН, который пройдет 9–10 октября 2013 г. в Брунее. На данный момент, для такого оптимистичного подхода пока основания не достаточно.

Примечания

¹ Заявление руководителя делегации Франции на Второй сессии Подготовительного комитета к Обзорной конференции ДНЯО 2015 г., 22 апреля 2013 г. http://papersmart.unmeetings.org/media/1261590/Statement_France_Eng.pdf (последнее посещение — 4 июня 2013 г.).

² Заявление делегации Соединенных Штатов Америки на Второй сессии Подготовительного комитета к Обзорной конференции ДНЯО 2015 г., 26 апреля 2013 г. http://papersmart.unmeetings.org/media/1527341/14_USA_Cluster_2_Apr_26_AM.pdf (последнее посещение — 4 июня 2013 г.).

³ Заявление руководителя делегации Великобритании на Второй сессии Подготовительного комитета к Обзорной конференции ДНЯО 2015 г., 26 апреля 2013 г. http://papersmart.unmeetings.org/media/1527323/7_United_Kingdom_Cluster_2_Apr_26_AM.pdf (последнее посещение — 4 июня 2013 г.).



⁴ Заявление делегации Китайской Народной Республики на Второй сессии Подготовительного комитета к Обзорной конференции ДНЯО 2015 г., 25 апреля 2013 г. http://papersmart.unmeetings.org/media/1505013/E_Clust1_CHINA.doc (последнее посещение — 4 июня 2013 г.).

⁵ Заявление руководителя делегации Российской Федерации на Второй сессии Подготовительного комитета к Обзорной конференции ДНЯО 2015 г., 22 апреля 2013 г. http://papersmart.unmeetings.org/media/1268712/RUSSIAN_FED.pdf (последнее посещение — 4 июня 2013 г.).