



Нурия Кутнаева

Ильдар Ахтамзян

## О ПОДПИСАНИИ ДОГОВОРА О ЗОНЕ, СВОБОДНОЙ ОТ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ, В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Подписание Договора о зоне, свободной от ядерного оружия<sup>1</sup>, в Центральной Азии (ЦАЗСЯО) состоялось 8 сентября 2006 г. в казахстанском городе Семипалатинск. Таким образом, спустя 13 лет после выдвижения инициативы президентом Узбекистана И.А. Каримовым в 1993 г., предложение центральноазиатских республик наконец воплотилось в жизнь. Новая зона охватывает Казахстан, Киргизию, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан. По ряду характеристик ЦАЗСЯО представляет собой уникальную зону, полностью находящуюся на суше и расположенную в Северном полушарии. Кроме государств, обладающих ядерным оружием в соответствии с Договором о нераспространении ядерного оружия 1968 г. (ДНЯО), с ЦАЗСЯО соседствуют страны, владеющие ядерным оружием де-факто – Индия и Пакистан.

Достижению согласия по тексту Договора о центральноазиатской зоне – также называемого «Семипалатинским» по месту его заключения – предшествовала долгая и упорная работа дипломатов пяти республик, ядерных держав и представителей ООН. Переговоры проходили сначала в поисках компромисса между самими государствами Центральной Азии по ряду положений договора (1997–2002 гг.). Когда же представители республик наконец смогли договориться между собой в конце 2002 г. (Самаркандский проект от 26 сентября 2002 г.), ядерные державы – прежде всего Франция, Великобритания и США – выразили недовольство некоторыми пунктами, и подписание было вновь отложено на длительный срок.

### СОДЕРЖАНИЕ ДОГОВОРА

В чем же заключается суть Семипалатинского договора? Самое главное положение перекликается с основным обязательством неядерных государств, участвующих в ДНЯО: стороны обязуются не осуществлять исследований, разработки, производства, накопления запасов или иного приобретения, владения или контроля над любым ядерным оружием (ЯО) или другим ядерным взрывным устройством (ЯВУ) любыми средствами где бы то ни было (статья 1.а). Кроме того, государства берут на себя обязательства «не искать и не получать никакую помощь в исследовании, разработке, производстве, накоплении, приобретении, владении или контроле» над любым ЯО или другим ЯВУ (статья 1.б).

Как известно, положениями ДНЯО не запрещено развертывание на территориях стран-участниц иностранного ЯО, остающегося под контролем одной из ядерных держав. Ключевое отличие обязательств для стран, участвующих в договорах о безъядерных зонах: они не должны допускать на своей территории хранение, размещение, приобрете-



ние, применение, производство, обладание и контроль над ЯО или другими ЯВУ, кому бы они ни принадлежали (статья 1.d Семипалатинского договора).

Значительное внимание уделено в Семипалатинском договоре вопросам экологической безопасности и сопутствующим мерам. В соответствии с положениями статьи 3.2, «каждая Сторона обязуется не допускать захоронение радиоактивных отходов других государств на своей территории»<sup>2</sup>. Статья 6 предписывает сторонам «способствовать любым усилиям по экологической реабилитации территорий, загрязненных в результате прошлой деятельности, связанной с разработкой, производством или хранением» ЯО или других ЯВУ. Без сомнения, это положение в первую очередь связано с Семипалатинским испытательным полигоном на территории Казахстана, официально закрытым еще в начале 1990-х гг. Статья 5 запрещает испытания ядерного оружия или других ЯВУ.

Использование ядерной энергии в мирных целях разрешается (статья 7), что позволит, в частности, Казахстану осуществить планы диверсификации энергетики за счет строительства атомных энергоблоков.

Впервые в истории подобных зон страны-участницы обязуются соблюдать положения Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний<sup>3</sup> (статья 5), а также заключить с МАГАТЭ и ввести в действие не только Соглашение о применении гарантий, но и Дополнительный протокол<sup>4</sup> (статья 8.b). Кроме этого, Стороны Семипалатинского договора обязуются применять меры физической защиты в отношении ядерных материалов и установок «по меньшей мере столь же эффективные, как и меры, предусмотренные в Конвенции о физической защите ядерного материала<sup>5</sup> и в рекомендациях и руководящих принципах, разработанных МАГАТЭ» (статья 9). Таким образом, Договор о ЦАЗСЯО служит и антитеррористическим целям.

Интересно, что депозитарием Договора определен не Генеральный секретарь ООН, как это было в ранних проектах, а Киргизия, что является политическим жестом, призванным признать роль, которую эта республика сыграла в установлении ЦАЗСЯО<sup>6</sup>.

Вторая составляющая Договора представляет собой Протокол о гарантиях, открытый для подписания государствами, обладающими ядерным оружием (ЯОГ), – Великобританией, Китаем, Россией, США и Францией. Подписав протокол, содержащий негативные гарантии безопасности, каждое ЯОГ примет на себя обязательство не применять ядерное оружие и не угрожать его применением странам – участникам Договора.

## **ПУНКТЫ РАЗНОГЛАСИЙ**

На церемонии подписания Договора координатор системы ООН в Казахстане Юрико Сёдзи, выступая от имени тогдашнего Генерального секретаря ООН Кофи Аннана, заявила, что создание ЦАЗСЯО является еще одним важным шагом в области ядерного разоружения и нераспространения. Далее она отметила, что «ядерные страны имеют озабоченность по некоторым аспектам». В послании Генерального секретаря ООН также говорится: «Я рекомендую центральноазиатским государствам устранить эти разногласия в ходе консультаций с ядерными странами»<sup>7</sup>.

Действительно, на церемонии подписания Договора отсутствовали представители западных ЯОГ – США, Великобритании и Франции. Их не было и на Ташкентской встрече в феврале 2005 г., где стороны придали окончательную форму тексту Договора. Более того, накануне подписания в 2006 г. западные ЯОГ во главе с США организовали мощное давление на ООН с тем, чтобы представители этой организации также бойкотировали церемонию подписания Договора<sup>8</sup>. В то же время Россия<sup>9</sup> и Китай<sup>10</sup> выступили за создание ЦАЗСЯО и выразили всяческую поддержку Семипалатинскому договору.

Несколько слов о препятствиях, возникших на пути подписания протокола западными державами.

*Первое* и основное возражение западных ядерных держав вызывает статья 12, которая указывает на то, что Договор не влияет на права и обязанности сторон по другим международным договорам, которые они заключили до вступления в силу Договора о ЦАЗСЯО. По мнению представителей западных ядерных держав, эта формулировка открывает для России гипотетическую возможность с помощью Договора о коллективной безопасности 1992 г. (ДКБ) обойти положения Семипалатинского договора. В самом деле, статья 4 ДКБ, в котором участвуют все центральноазиатские республики, кроме Туркменистана<sup>11</sup>, гласит, что агрессия со стороны какого-либо государства или группы государств в отношении участника Договора будет рассматриваться как агрессия против всех стран – участниц ДКБ. В этом случае все остальные государства-союзники обязуются предоставить такой стране необходимую помощь, включая военную, а также поддержать «находящимися в их распоряжении средствами»<sup>12</sup>. Таким образом, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан в случае нападения на них могут рассчитывать на помощь России во всех формах.

*Второй* недостаток Семипалатинского договора, по мнению западных ЯОГ, это двусмысленность некоторых формулировок, дающая возможность трактовать отдельные положения в нескольких направлениях. Та же статья 12, с одной стороны, говорит, что ранее заключенные договоры должны соблюдаться сторонами. Иными словами, участники Семипалатинского договора должны следовать условиям ДКБ. С другой стороны, оговаривается, что стороны должны предпринимать все необходимые меры для эффективного достижения целей и осуществления задач Договора в соответствии с основными принципами, изложенными в нем. Госдепартамент США указывает на то, что данная статья не детализирует, какие именно предыдущие договоры имеются в виду, и, следовательно, странам-участницам остается непонятным, какие обязательства они принимают на себя<sup>13</sup>. США настаивали на том, чтобы статья 12 вообще была удалена из Договора. Но центральноазиатские республики делать это отказались. Предполагается, что не последнюю роль в их решении сыграла позиция России, которая заинтересована в обеспечении интересов всех участников ДКБ. Интересно, что среди семи условий, выдвинутых изначально самими Соединенными Штатами по созданию ЦАЗСЯО, имеется следующий пункт: «Создание зоны не должно нарушать существующие структуры безопасности в ущерб региональной и международной безопасности или каким-то другим образом ограничивать право индивидуальной или коллективной самообороны, гарантированной Уставом ООН»<sup>14</sup>.

Возвращаясь к основным разногласиям по пунктам Семипалатинского договора, нужно отметить, что гипотетически ядерное оружие может попасть на территорию Центральной Азии транзитом. С этим связано и *третье* наиболее значимое возражение западных ЯОГ. С одной стороны, страны-участницы Договора сами вправе решать вопросы, связанные с транзитом ядерного оружия через свои территории, включая заходы иностранных судов в свои порты и посадку иностранных летательных аппаратов на своих аэродромах (статья 4). С другой стороны, как уже было отмечено выше, государства-участники Договора принимают на себя обязательство не допускать на своей территории хранение, размещение ядерного оружия или другого ядерного взрывного устройства и контроль над ним. Подобная формулировка, опять же, содержит двусмысленность, поскольку не оговаривается определение самого термина «транзит» и каким отрезком времени он определяется.

*Четвертая* проблема заключается в том, что Венская конвенция ООН о праве международных договоров 1969 г. оговаривает главенствующую роль новых документов над предшествующими им по времени. Но тут есть несколько нюансов. Действительно, статья «Применение последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу» говорит о том, что «если в договоре устанавливается, что он обусловлен предыдущим или последующим договором или что он не должен считаться несовместимым с таким договором, то преимущественную силу имеют положения этого другого договора» (статья 30.2 Венской конвенции)<sup>15</sup>. И далее, следующий пункт предписывает, что «если все участники предыдущего договора являются также участниками последующего договора, но действие предыдущего договора не прекращено или не приостановлено [...], предыдущий договор применяется только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора»<sup>16</sup>. В связи с этим возникает следующий вопрос: можно



ли считать эти два международных документа договорами, рассматривающие один и тот же вопрос? И должен ли Семипалатинский договор считаться совместимым или несовместимым с ДКБ? Как уже упоминалось, ДКБ говорит об обязательствах сторон оказывать помощь союзникам в случае нападения на них, включая военные средства. А Договор о ЦАЗСЯО выступает за запрещение обладания ядерным оружием, размещения его и контроля над ним, при этом оставляя лазейку о возможности предоставления республикам права транзита ядерного оружия. По мнению западных экспертов, современное ядерное оружие незачем транспортировать или размещать непосредственно в Центральной Азии. Его можно запустить и с территории, находящейся за пределами ЦАЗСЯО. С точки зрения западных ЯОГ, подразумевается, что Договор о создании ЦАЗСЯО должен главенствовать по отношению к Ташкентскому договору. Однако, *во-первых*, в Договоре о ЦАЗСЯО не устанавливается, что он обусловлен предыдущим договором – ДКБ. *Во-вторых*, участниками предыдущего договора являются не все участники последующего договора (например, Туркменистан не подписал ДКБ). А *в-третьих*, вышеозначенные договоры рассматривают не один и тот же вопрос, а лишь соприкасаются в вопросе (не)применения военных средств на территории ЦА региона. В любом случае Москва отдает предпочтение ДКБ, то есть праву использования всех средств для оказания помощи республикам Центральной Азии. Разумеется, это тормозит подписание протокола западными ЯОГ.

Следует отметить, что в ходе девятилетних переговоров по тексту договора (1997–2006) центральноазиатские республики пошли на значительные уступки западным ядерным державам. Например, из окончательного текста Договора устранено положение статьи 14.с Самаркандского проекта: «государства, имеющие общие границы с зоной, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии, могут стать сторонами настоящего Договора, если они примут на себя обязательства по настоящему Договору и если в настоящий Договор будет внесена соответствующая поправка». Кроме того, в отличие от первоначальных проектов<sup>17</sup>, в окончательном варианте Договора вопрос с транзитом был разрешен таким образом, что каждая страна решает сама, разрешать ли транзит по своей территории или нет<sup>18</sup>.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ПОДПИСАНИЯ

Представляется, что подписание Договора необходимо рассматривать в двух плоскостях. *На региональном уровне* этот международный документ является первым многосторонним соглашением в области безопасности, который объединяет все пять центральноазиатских государств. Если Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан активно вступают в региональные и глобальные альянсы, то Туркменистан, приобретя статус нейтральной страны, очень выборочно подходит к вступлению в какие-либо союзы. Далее, в Договоре отмечается урон, который понесли центральноазиатские государства вследствие реализации ядерных программ в предшествующие годы, и содержится призыв поддержать реабилитационные мероприятия в области охраны окружающей среды.

*На глобальном уровне* непризнание Договора и, соответственно, неподписание протокола к нему западной ядерной *тройкой* свидетельствует о продолжении соперничества между великими державами, признаки которого можно увидеть, например, в наличии двух баз в Киргизии – Организации Договора о коллективной безопасности в г. Кант и Антитеррористической коалиции (АТК) в пос. Манас около г. Бишкек<sup>19</sup>.

Подписание Договора – это лишь первый шаг в создании центральноазиатской ЗСЯО. Теперь Договор должен быть ратифицирован в соответствии с законодательством каждой из Сторон. Остается нерешенным вопрос с протоколом, который открыт для подписания ядерной *пятеркой* (затем встанет вопрос о его ратификации ЯОГ).

Очевидно, что необходимо продолжение консультаций между ЯОГ и странами-участниками Семипалатинского договора по тексту протокола для выработки компромиссного решения, устраивающего все стороны. Следует отметить, что протоколы по всем предыдущим зонам, свободным от ядерного оружия, если и были подписаны, то не сразу<sup>20</sup>.

С материалами по вызовом безопасности в регионе Центральной Азии вы также можете ознакомиться в разделе «Ресурсы по странам – Центральная Азия» Интернет-представительства ПИР-Центра по адресу <http://pircenter.org/view/centrasia>

Решение разногласий по тексту Договора зависит от изменения политической ситуации в мире, от перемены баланса сил в регионе, от национальных интересов соответствующих государств, а также от умения и, самое главное, от политической воли ядерных держав найти компромиссы. Несомненно одно: создание ЦАЗСЯО – это необходимый и важный шаг на пути продвижения глобального режима нераспространения, укрепления региональной безопасности и решения экологических проблем.

распространения, укрепления региональной безопасности и решения экологических проблем.

## Примечания

<sup>1</sup> Другие ЗСЯО расположены в Латинской Америке и Карибском бассейне (Договор Тлателолко 1967 г.), в южной части Тихого океана (Договор Раротонга 1985 г.), в Юго-Восточной Азии (Бангкокский договор 1995 г.) и в Африке (Договор Пелиндаба 1996 г.).

<sup>2</sup> По предложению Казахстана, Договор позволяет импортировать и делать захоронения отходов малого и среднего уровня радиоактивности (при соблюдении стандартов и процедур, принятых МАГАТЭ). Казахстан намерен изменить свое законодательство с целью разрешения захоронений радиоактивных отходов, исходя из коммерческих интересов. Об этом свидетельствует представление проекта экологического кодекса в сентябре 2006 г. в парламент Казахстана. Согласно статье 311 этого проекта, правительству страны разрешается санкционировать ввоз опасных отходов на территорию Казахстана «в целях их использования (утилизации, переработки, рециклинга) и захоронения». См. Министерство охраны окружающей среды разработало проект Экологического кодекса РК. *Агентство Хабар*. 2006, 19 сентября, <http://www.khabar.kz/index.cfm?id=22412>

<sup>3</sup> Этот договор открыт для подписания 24 сентября 1996 г., однако еще не вступил в силу. Казахстан подписал ДВЗЯИ 30 сентября 1996 г. и ратифицировал 14 мая 2002 г., Киргизия – 8 октября 1996 г. и 2 октября 2003 г., Таджикистан – 7 октября 1996 г. и 10 июня 1998 г., Туркменистан – 24 сентября 1996 г. и 20 февраля 1998 г., Узбекистан – 3 октября 1996 г. и 29 мая 1997 г. соответственно.

<sup>4</sup> Казахстан подписал Дополнительный протокол 6 февраля 2004 г., Таджикистан – 7 июля 2003 г. (в силе с 14 декабря 2004 г.), Туркменистан – 17 мая 2005 г. (в силе с 3 января 2006 г.), Узбекистан – 22 сентября 1998 г. (в силе с 21 декабря 1998 г.). Текст Дополнительного протокола для Киргизии одобрен Советом управляющих МАГАТЭ 23 ноября 2006 г.

<sup>5</sup> Конвенция о физической защите ядерного материала открыта для подписания 3 марта 1980 г. Она вступила в силу для Казахстана 2 октября 2005 г., для Таджикистана – 10 августа 1996 г., для Туркменистана – 6 февраля 2005 г., для Узбекистана – 11 марта 1998 г. – См. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material. IAEA Documents & Conventions, [http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm\\_status.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/cppnm_status.pdf). 8 июля 2005 г. на дипломатической конференции выработаны поправки к Конвенции, которые вступят в силу после ратификации двумя третями государств-участников Конвенции.

<sup>6</sup> На самом деле и Узбекистан, и Казахстан сыграли немаловажную роль в становлении ЦАЗСЯО. Узбекистан не только выдвинул данную инициативу и всячески лоббировал ее воплощение, но и провел в 1997 г. Ташкентскую конференцию, посвященную становлению ЦАЗСЯО. Казахстан после 1997 г. также стал активно участвовать в становлении зоны. Достаточно вспомнить Алматинскую декларацию 1997 г. и конференцию в том же году в Алма-Ате. Но именно Киргизия постоянно продвигала идею о создании ЦАЗСЯО и напоминала об этой возможности международному сообществу. Например, в 1995 г. в рамках Конференции по рассмотрению и продлению ДНЯО киргизская делегация распространила рабочий документ о создании ЗСЯО в ЦА. А в 1996 г. Киргизия вместе с Монголией предложили проект резолюции о создании ЗСЯО в Центральной Азии. В 1998 г. в Бишкеке состоялась первая консультативная встреча государств региона, ядерных держав и представителя ООН. На ней были обсуждены основные принципы будущего договора и выработано Бишкекское коммюнике – Заявление министров иностранных дел всех пяти республик Центральной Азии.



<sup>7</sup> United Nations Department of Public Information. SG/SM/10622 DC/3042. At signing ceremony of Central Asia Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty, Secretary-General urges treaty's effective implementation. 8 September 2006, <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10622.doc.htm>

<sup>8</sup> См.: Parrish Scott, Potter William. Central Asian States Establish Nuclear Weapon Free Zone Despite U.S. Opposition. Center for Nonproliferation Studies, <http://cns.miis.edu/pubs/week/060905.htm>

<sup>9</sup> В частности, российский МИД, приветствуя подписание Договора, отметил: «Рассчитываем, что Договор будет способствовать укреплению мира и стабильности в центральноазиатском регионе и внесет существенный вклад в борьбу с международным терроризмом и предотвращение попадания ядерных материалов и технологий в руки негосударственных субъектов». См. Министерство иностранных дел Российской Федерации. О подписании Договора о Зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии (Сообщение для печати), 8 сентября 2006 г., [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/sps/44A814D18B63BD90C32571E300516C55](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/44A814D18B63BD90C32571E300516C55)

<sup>10</sup> Официальный представитель МИД КНР, Цинь Ган, отметил: «Мы приветствуем соглашение, достигнутое пятью центральноазиатскими странами по Договору о зоне, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии». См. Foreign Ministry Spokesman Qin Gang's Comments on a Treaty on the Central Asia Nuclear Weapon Free Area to be Signed by the Five Central Asian Countries. (Spokesperson's Remarks). 7 September 2006, <http://www.fmprc.gov.cn/eng/xwfw/s2510/t270714.htm>

<sup>11</sup> Договор о коллективной безопасности подписан 15 мая 1992 г. в Ташкенте. Кроме ЦА государств и России, членами Организации ДКБ в настоящее время являются Армения и Белоруссия. В 1999 г. Азербайджан, Грузия и Узбекистан, бывшие участниками ДКБ, не стали продлевать для себя действие Договора. В мае 2002 г. принято решение об образовании Организации ДКБ (ОДКБ); Устав организации подписан 7 октября 2002 г. В 2006 г. Узбекистан вновь стал участником ДКБ.

<sup>12</sup> См. Договор о коллективной безопасности. <http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm>

<sup>13</sup> Parrish Scott, Potter William. Op.cit.

<sup>14</sup> Remarks of U. S. Delegation to the Central Asian Nuclear Weapon Free Zone Conference. Tashkent, Uzbekistan. 15-16 September 1997, [http://www.nti.org/e\\_research/profiles/Turkmenistan/index\\_5215.html#un](http://www.nti.org/e_research/profiles/Turkmenistan/index_5215.html#un)

<sup>15</sup> Венская конвенция о праве международных договоров, <http://www.un.org/russian/document/convents/lawtreat.pdf>

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> И Россия, и западная ядерная *тройка* не соглашались на полное запрещение транзита ядерного оружия через территории республик. Поэтому Казахстан предложил рассматривать вопрос о транзите в каждом отдельном случае. Туркменистан и Узбекистан, однако, до последнего момента не были готовы пойти на это и занимали достаточно жесткую позицию запрета любого транзита для всех республик.

<sup>18</sup> Кстати, вопрос с транзитом был разрешен таким же образом и во всех предыдущих договорах о ЗСЯО. См. Орлов В. А. (ред.). Ядерное нераспространение. М.: ПИР-Центр, 2002. С. 149–170.

<sup>19</sup> Кстати, Россия и США, представляющие свои базы в Киргизии, имеют доктрины национальной безопасности, декларирующие право наносить превентивные удары по возможному противнику. В этой связи в киргизских средствах массовой информации периодически возникают дебаты о возможности нанесения ядерных ударов, например, по Ирану с базы Ганси АТК. Однако представляется, что на настоящий момент это маловероятно: силы АТК имеют строго определенный мандат на проведение операций тылового прикрытия в Афганистане.

<sup>20</sup> К примеру, дополнительные протоколы к Договору о создании ЗСЯО в Латинской Америке (1967 г.) были подписаны Китаем в 1973 г. (II протокол), Францией в 1973 (I протокол) и 1979 (II протокол) гг., а СССР – в 1978 г. II и III протоколы к Договору о ЗСЯО в южной части Тихого океана (1985) СССР подписал в 1986 г., КНР – в 1987 г., а западные ядерные державы подписали все три протокола только в 1996 г. Протокол к Бангкокскому договору вообще не был подписан ядерными державами, поскольку их не устраивают ограничения по морским перевозкам. См. Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements, <http://disarmament.un.org/TreatyStatus.nsf>