

УДК 341

DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.014

Содержание Договора о зоне, свободной от ядерного оружия, в Европе: некоторые аспекты

Нуцалханов Гамзат Нуцалханович

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и административного права,
Северо-Кавказский институт,
Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
367008, Российская Федерация, Махачкала, ул. Агасиева, 87;
e-mail: gamzat940@mail.ru

Аннотация

Проблемы и озабоченность в связи с ядерным распространением являются глобальными, и эффективные ответные меры по обеспечению ядерного нераспространения должны демонстрировать многосторонний подход. Определение необходимого сочетания прав и обязанностей для участников безъядерной зоны в Европе является сложной задачей. В данной статье рассматриваются основные положения, которые может содержать договор, в частности географический охват и вступление в силу. Достижение цели предполагается посредством использования таких общенаучных методов, как методы диалектики, системного анализа, формальной логики, а также специальных методов – формально-юридического и сравнительно-правового. Предлагаемый автором подход к рассмотрению вопросов географического охвата и вступления в силу договора проектирует эти элементы таким образом, чтобы они могли служить правовым инструментом для необходимой юридической и политической кампании по всей Европе.

Для цитирования в научных исследованиях

Нуцалханов Г.Н. Содержание Договора о зоне, свободной от ядерного оружия, в Европе: некоторые аспекты // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 9А. С. 142-148. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.014

Ключевые слова

Разоружение, безъядерные зоны, договор, ядерное оружие, сотрудничество, безопасность.

Введение

Содержание Договора о зоне, свободной от ядерного оружия (далее – ЗСЯО), в Европе определяется соответствующей юридической регламентацией таких его элементов, как географический охват будущей безъядерной зоны, вступление в силу, права и обязательства государств-участников, а также механизмом проверки их соблюдения. Целями данной статьи являются комплексное исследование некоторых положений по безъядерной зоне в Европе, а именно географического охвата и вступления в силу договора, существующих в них пробелов, и выработка предложений по их устранению.

Основная часть

Решение проблемы желаемого географического охвата зоны является сложным вопросом. Площадь ОБСЕ или Совета Европы могла бы предоставить шаблон для желаемого географического охвата, определив сферу применения в пункте основной части (как в Договоре Тлателолко) или в приложении, которое является неотъемлемой частью договора (например, в Договоре Паротонга). Это будет означать принятие спорного шага для создания правовой реальности по поводу возражений государств в этом географическом районе, которые предсказуемо враждебны или в данный момент находятся в состоянии нерешительности. Кроме того, подобная линия поведения может вызвать большее сопротивление безъядерной инициативе, и такой отказ уменьшил бы легитимность проекта. Таким образом, рекомендуется искать варианты, которые не требуют сразу указывать окончательный территориальный охват безъядерной зоны.

В ходе переговоров по Договору Тлателолко обсуждался вариант, который был отклонен, но может послужить решением проблемы в Европе. Мнение разделилось относительно того, стоит ли принимать решение по заранее определенному масштабу региональной зоны или принять более прагматичный подход и включить в зону территорию каждого государства-участника в том виде, в каком оно присоединится к зоне [Epstein, 2001, 161]. Учитывая ситуацию в Европе, можно отметить, что подобный прагматический подход – в конечном итоге отвергнутый участниками переговоров по Договору Тлателолко – представляется привлекательным вариантом. Никто не определит в эксплуатационных терминах всю область, на которую распространяются амбиции инициаторов создания безъядерной зоны. Территориальный охват зоны будет согласован с территорией (включая территориальные воды) тех, кто фактически стал участником договора путем подписания, ратификации и сдачи на хранение своей ратификационной грамоты депозитарию. Территориальная сфера действия зоны будет расширена при присоединении дополнительных государств. По этой причине зона будет называться не «европейской зоной, свободной от ядерного оружия», а «зоной, свободной от ядерного оружия, в Европе», тем самым обозначая временный и частичный характер географического охвата.

С другой стороны, было бы странно не иметь в договоре указание на цели географического распространения, которые договаривающиеся стороны имеют в виду. Однако представляется, что это положение не стоит включать в основную часть, оно должно быть ограничено преамбулой. При отражении целей географического распространения безъядерной зоны могут быть рассмотрены разные формулировки.

Более смелая формулировка может выражаться в следующем: все члены ОБСЕ, за

исключением тех, которые уже охвачены Договором о ЗСЯО могут присоединиться к ЗСЯО в Европе при свободном осуществлении своего суверенитета и в рамках процесса ядерного разоружения, одобренного Советом Безопасности ООН на Саммите по ядерному нераспространению и разоружению. Эта формула предполагает желаемую географическую сферу действия, создание при свободном осуществлении суверенитета каждым из государств-участников, исключает конкурентные отношения с Семипалатинским договором и ясно дает понять, что проект зоны является частью более широкого процесса разоружения.

Если этот подход покажется слишком навязчивым, в качестве альтернативы можно предложить оставить желаемые географические рамки неопределенными, отметив при этом, что любое государство Европы может принять решение стать членом зоны. Подобный подход следует примеру Европейского Союза не определять, что в конечном итоге означает «Европа». Формула Европейского Союза никогда не подвергалась критике.

Подход ОБСЕ к мерам укрепления доверия – комплексный и революционный.

Третья возможность состоит в явном упоминании надежды на расширение зоны до области, в которой применяются меры укрепления доверия ОБСЕ. Вариант интригующий, так как он будет включать в себя значительную часть Российской Федерации (в той числе и полосу к востоку от Урала). Можно себе представить, что мы столкнемся с ошеломляюще сложной ситуацией. Эта перспектива настолько революционна, что не поддается воображению; тем не менее мы посчитали необходимым упомянуть о ней, поскольку она демонстрирует огромный потенциал для изменений, которые присущи проекту зоны, даже если в данный момент он выглядит крайне утопичным.

По нашим собственным оценкам, эта комплексная стратегия потерпела бы неудачу на фоне российских возражений. Более умеренный подход состоит в том, чтобы члены зоны надеялись на успех в укреплении отношений между НАТО и Россией, а также вступили в переговоры с Россией по возможности положительной реакции в случае присоединения к зоне государств – членов НАТО. С сегодняшней точки зрения вполне вероятно, что шансы на расширение территориального охвата зоны будут зависеть в немалой степени от дальнейшего развития отношений между НАТО и Россией.

Использование подхода, при котором не будет зафиксирован окончательный географический охват, повлияет на вопрос о вступлении договора в силу. Требование ратификации всеми государствами до вступления договора в силу приведет к саботажу и отложит юридическое действие договора на неопределенное время. С другой стороны, дискуссия о «монгольском пути» продемонстрировала недостатки создания зоны по решению одного государства. Таким образом, необходимо серьезно изучить вопрос о том, сколько стран готовы взять на себя обязательства по скорейшей ратификации.

В этом случае вступление в силу договора о безъядерной зоне в Европе должно быть предварительно обусловлено ратификацией минимальным числом государств, т. е. теми, кто готов взять на себя обязательства по ратификации. Скажем, если шесть стран возьмут на себя обязательства по скорейшей ратификации, в договоре условие о ратификации может быть установлено на уровне четырех, чтобы иметь некоторый запас прочности на случай непредвиденных событий. Положения о вступлении в силу в существующих договорах о ЗСЯО также требуют определенного количества ратификаций (за исключением Договора Тлателолко, который имеет более сложный механизм).

Можно отметить, что данный подход при создании зоны породит определенную «путаницу», сделает ее совершенно отличной от существующих безъядерных зон. При этом

имеются два контраргумента: первый – и самый важный – европейский проект является *sui generis*, и поэтому не следует избегать специальных функций и процедур. Во-вторых, одна из созданных зон представляет собой «лоскутное одеяло» не только в становлении, но и в долгосрочном плане, а именно ЗСЯО в южной части Тихого океана. Это лоскутное одеяло по своей природе, поскольку оно простирается через гигантский океан, охватывает территорию суши, территориальные воды и открытое море, которые являются *terra nullius* и, следовательно, не находятся под суверенным управлением членом Договора Раротонга. Но есть две дополнительные особенности, представляющие большой интерес для европейского проекта.

Договор Раротонга открыт для подписания всеми членами Южно-Тихоокеанского форума (теперь называемого Тихоокеанским форумом). В настоящее время форум охватывает 16 государств, которые имеют право присоединиться к зоне в силу их членства в Тихоокеанском форуме. Только три государства не являются участниками Договора Раротонга: Микронезия, Палау и Маршалловы Острова. Все три расположены к северу от экватора, и их территория не является частью зоны, как указано в Приложении 1 к Договору Раротонга и на прилагаемой к нему карте (экватор является общей северной границей зоны; части Папуа – Новой Гвинеи, Науру и Кирибати находятся к северу от экватора, но при разграничении зоны в Приложении 1 эти части учтены и поэтому включены в территорию действия зоны).

Когда Договор Раротонга был открыт для подписания в 1985 г., Южно-Тихоокеанский форум имел только 13 государств-членов (Австралия, Острова Кука, Фиджи, Кирибати, Науру, Новая Зеландия, Ниуэ, Папуа – Новая Гвинея, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу, Вануату и Западное Самоа). Позже три государства стали членами Южно-Тихоокеанского форума и, следовательно, также имеют право стать участниками безъядерной зоны – Микронезия, Маршалловы Острова и Палау (первые двое присоединились к Форуму в 1987 г., последний – в 1994 г.) [Pande, *www*]. В 1985 г. эти три государства были подопечной территорией тихоокеанских островов под управлением США. Эта территория не была включена в зону, как это было определено в Приложении 1 к Договору [Mogami, 1998, 420]. Однако п. 3 ст. 12 Договора Раротонга открыл возможность расширения зоны, ограниченной Приложением 1, просто путем присоединения государств за пределами этой разграниченной территории на основании согласия членом Южно-Тихоокеанского форума.

М. Хэмел-Грин предложил расширить зону к северу от экватора, чтобы охватить микронезийских участников Южно-Тихоокеанского форума. Он отмечает, что во время переговоров по договору территории этих государств не были включены в первую очередь из-за потенциального конфликта со стратегическими интересами США в регионе и в рамках соответствующих соглашений о свободной ассоциации с Штатами Микронезии. Как только данные государства присоединились к Южно-Тихоокеанскому форуму, в Договор должны были внести изменения, чтобы включить такие государства в свои границы, хотя юридическая или политическая необходимость получения одобрения США может оставаться сдерживающим фактором. С другой стороны, теперь, когда США сами подписали Договор Раротонга, может быть меньше возражений против присоединения микронезийских государств, особенно в контексте сокращения зависимости США от размещения и хранения ядерного оружия на суше за рубежом [Hamel-Green, 1998, 70].

Три государства, которые формально вышли из-под опеки США, теперь являются единственными членами Форума тихоокеанских островов, которые не являются участниками Договора Раротонга (не подписали и не ратифицировали). Таким образом, согласно нашему пониманию и расчету, п. 3 ст. 12 еще не выполнен.

Зона Договора Раротонга, как она определена в Приложении 1, включает в себя территории трех внерегиональных государств – Великобритании (Питкэрн), Франции (Французская Полинезия, Уоллис и Футуна, Новая Каледония) и США (Американское Самоа, остров Джарвис). Таким образом, эти территории подпадают под географический охват зоны, как определено по Договору. Поскольку эти территории находятся в ведении внерегиональных государств, существует Протокол, посредством которого эти государства обязуются наложить одинаковые запреты на эти регионы в пределах зоны, находящиеся под их контролем (договоры Тлателолко и Пелиндаба – латиноамериканская и африканская ЗСЯО – имеют аналогичный протокол для внерегиональных государств с территориями под их контролем в пределах зоны). Протокол 1 к Договору Раротонга открыт для подписания этими тремя внерегиональными государствами (США, Великобритания, Франция), и через него они принимают следующее: «Каждая Сторона обязуется применять в отношении территорий, за которые она несет международную ответственность, расположенные в безъядерной зоне южной части Тихого океана, недопущение действий, указанных в ст. 3.5 и 6, в той мере, в какой они относятся к производству, размещению и испытанию любых ядерных устройств в пределах этих территорий, а также гарантии, указанные в ст. 8(2)(с) и в Приложении 2 Договора». Все три внерегиональных государства подписали Протокол 1 в 1996 г., только США еще не ратифицировали (Франция ратифицировала в 1996 г., Великобритания – в 1997 г.).

В силу этих двух обстоятельств Договор Раротонга создал два интересных прецедента для обсуждения касательно ЗСЯО в Европе: 1) возможность расширить географический охват за пределы первоначального разграничения; 2) возможность ввести зону в действие, даже если в ней есть «дыры». Если мы объединим два прецедента, то приблизимся к европейской проблематике: зона, которая состоит из изначально несмежных «островов», свободных от ядерного оружия, с целью и возможностью расширения через новые присоединения.

Следует также отметить, что оговорка об отказе в Договоре Тлателолко превратила создание латиноамериканской зоны в лоскутный процесс. Разница по сравнению с европейским проектом заключается в том, что объем зоны в целом был согласован всеми заинтересованными странами заранее, в то время как реализация проекта зоны прошла лоскутным путем.

Наконец, следует вновь отметить, что цитируемые выше международные справочные тексты обеспечивают прочную основу для лоскутного подхода. Согласно всеобъемлющему исследованию ООН по вопросу о ЗСЯО во всех аспектах, обязательства, касающиеся создания ЗСЯО могут приниматься не только группами государств, включая целые континенты или крупные географические регионы, но и более мелкими группами без указания того, что эта группа государств должна удовлетворять критерию смежности.

В девятом пункте плана действий конференции 2010 г. по Договору о нераспространении ядерного оружия говорится о «государствах соответствующего региона», а не о «государствах» или «всех государствах». Такая формулировка допускает появление зоны с «дырами» в ее территориальном пространстве.

Заключение

Мало кто сомневается, что первоначальная «лоскутная» форма приведет к критике со стороны противников проекта. Инициаторы проекта должны четко дать понять, что зона должна быть создана благодаря общей политической воле и общей надежде на ее расширение. Они могут также утверждать, указывая на поддержку со стороны органов и граждан других европейских государств, что зона общей политической воли фактически выходит за пределы их

собственных границ. Чем сильнее будут звучать эти два аргумента, тем сильнее будет бросаться вызов, в частности государствам НАТО. Какая бы стратегия ни была выбрана, должно быть ясно, что «лоскутная» форма, будучи немного исключительной, не является ни незаконной, ни принципиально несовместимой с основной идеей ЗСЯО. Таким образом, он не представляет собой серьезного камня преткновения для тех, кто преисполнен решимости осуществить проект ЗСЯО в Европе.

В европейском случае государства, создающие или позднее присоединяющиеся к зоне, делают через этот самый акт политическое заявление о своей решимости делегитимировать ядерное оружие и о своей убежденности в том, что это оружие является не инструментом безопасности, а инструментом бесчеловечного массового убийства, прямо противоположным безопасности. Они также выражают надежду на то, что первоначальное «лоскутное одеяло» превратится в ковер с несколькими отверстиями и что в конечном итоге эти отверстия также будут заполнены. Данное положение, как мы предлагаем, должно быть вписано в преамбулу зонального договора. Предлагаемый подход к рассмотрению вопросов географического охвата и вступления в силу проектирует эти элементы таким образом, чтобы они могли служить правовым инструментом для необходимой юридической и политической кампании по всей Европе.

Библиография

1. Comprehensive study of the question of nuclear-weapon-free zones in all its Aspects. URL: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2017/04/A-10027-Add1.pdf>
2. Epstein W. The making of the Treaty of Tlatelolco // Journal of the history of international law. 2001. Vol. 3. P. 153-179.
3. Hamel-Green M. The South Pacific – the Treaty of Rarotonga // Nuclear weapons-free zones. Macmillan, 1998. P. 59-80.
4. Mogami T. The South Pacific Nuclear Free Zone: a fettered leap forward // Journal of peace research. 1988. Vol. 25. No. 4. P. 411-430.
5. Pande S. Regional denuclearisation – II Treaty of Rarotonga: nuclear-free South Pacific? URL: <http://www.idsa-india.org/an-may8-4.html>
6. Resolutions adopted by the General Assembly during its thirtieth session. URL: [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/10034\(SUPP\)&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/10034(SUPP)&Lang=E)
7. South Pacific Nuclear Free Zone Treaty. URL: <https://disarmament.un.org/treaties/t/rarotonga/text>
8. Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America (with annexed Additional Protocols I and II). URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20634/volume-634-I-9068-English.pdf>

The content of the Treaty on a nuclear-weapon-free zone in Europe: some aspects

Gamzat N. Nutsalkhanov

PhD in Law, Docent,
Associate Professor at the Department of constitutional and administrative law,
North Caucasian Institute,
All-Russian State University of Justice,
367008, 87 Agasieva st., Makhachkala, Russian Federation;
e-mail: gamzat940@mail.ru

Abstract

The article aims to study the content of the Treaty on a nuclear-weapon-free zone in Europe. It points out that the challenges and concerns of nuclear proliferation are global, that is why an effective response to nuclear non-proliferation must be multilateral. Determining the necessary combination of rights and obligations for participants in a nuclear-weapon-free zone in Europe is viewed as a difficult task. The author of the article considers the main provisions that this treaty may contain, issues of geographical coverage and its entry into force. The aim of the article is achieved using such general scientific methods as methods of dialectics, systemic analysis, formal logic, as well as special methods – formal legal and comparative legal ones. The article also deals with the South Pacific Nuclear Free Zone Treaty and the Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America in order to demonstrate how some of the problems related to concluding such a treaty can be solved. The author's approach to addressing the issues of the geographical coverage and entry into force of the treaty projects these elements in such a way that they can serve as a legal tool for the necessary legal and political campaign throughout Europe.

For citation

Nutsalkhanov G.N. (2019) Soderzhanie Dogovora o zone, svobodnoi ot yadernogo oruzhiya, v Evrope: nekotorye aspekty [The content of the Treaty on a nuclear-weapon-free zone in Europe: some aspects]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (9A), pp. 142-148. DOI: 10.34670/AR.2019.90.9.014

Keywords

Disarmament, nuclear-weapon-free zones, treaty, nuclear weapons, cooperation, security.

References

1. Comprehensive study of the question of nuclear-weapon-free zones in all its Aspects. Available at: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2017/04/A-10027-Add1.pdf> [Accessed 15/05/19].
2. Epstein W. (2001) The making of the Treaty of Tlatelolco. *Journal of the history of international law*, 3, pp. 153-179.
3. Hamel-Green M. (1998) The South Pacific – the Treaty of Rarotonga. In: *Nuclear weapons-free zones*. Macmillan, pp. 59-80.
4. Mogami T. (1988) The South Pacific Nuclear Free Zone: a fettered leap forward. *Journal of peace research*, 25 (4), pp. 411-430.
5. Pande S. Regional denuclearization – II Treaty of Rarotonga: nuclear-free South Pacific? Available at: <http://www.idsa-india.org/an-may8-4.html> [Accessed 15/05/19].
6. Resolutions adopted by the General Assembly during its thirtieth session. Available at: [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/10034\(SUPP\)&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/10034(SUPP)&Lang=E) [Accessed 15/05/19].
7. South Pacific Nuclear Free Zone Treaty. Available at: <https://disarmament.un.org/treaties/t/rarotonga/text> [Accessed 15/05/19].
8. Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America (with annexed Additional Protocols I and II). Available at: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20634/volume-634-I-9068-English.pdf> [Accessed 15/05/19].