

УДК 34**Правовые проблемы подписания и ратификации Протокола
к Договору о безъядерной зоне в Юго-Восточной Азии****Нуцалханов Гамзат Нуцалханович**

Кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин,
Северо-Кавказский институт (филиал),
Всероссийский государственный
университет юстиции (РПА Минюста России),
367008, Российская Федерация, Махачкала, ул. Джамалутдина Атаева, 5;
e-mail: gamzat940@mail.ru

Аннотация

Предметом данной статьи является Протокол к Договору о безъядерной зоне в Юго-восточной Азии и проблемы его подписания и ратификации государствами, обладающими ядерным оружием. Задача написания данной статьи состоит в комплексном исследовании обстоятельств, препятствующих вступлению в силу Протокола Бангкокского договора. Методология исследования основывается на формально-юридическом анализе международно-правовых актов. Автор приходит к выводу о возможности и необходимости преодоления имеющихся проблем в подписании Протокола Бангкокского договора.

Для цитирования в научных исследованиях

Нуцалханов Г.Н. Правовые проблемы подписания и ратификации Протокола к Договору о безъядерной зоне в Юго-Восточной Азии // Вопросы российского и международного права. 2025. Том 15. № 1А. С. 416-423.

Ключевые слова

Зона, свободная от ядерного оружия, безопасность, разоружение, Бангкокский договор, ядерное оружие.

Введение

Страны Юго-Восточной Азии проявляют растущий интерес к тому, чтобы пять государств, обладающих ядерным оружием, подписали и ратифицировали протокол к Договору о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии в ближайшем будущем. Вступление протокола в силу помогло бы сохранить регион Юго-Восточной Азии в качестве зоны мира и нейтралитета в период растущей конкуренции великих держав в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Государства, обладающие ядерным оружием, до сих пор сопротивлялись достижению прогресса из-за четырех основных проблем. Однако изменения в глобальной и региональной стратегической обстановке за последние несколько лет дают им новые стимулы пересмотреть свои позиции. Новые разработки в области военных технологий также делают многие из первоначальных проблем менее актуальными сегодня. Если все стороны, включая страны Юго-Восточной Азии и государства, обладающие ядерным оружием, готовы проявить политическую гибкость, для них не должно возникнуть серьезных препятствий для того, чтобы сделать последний шаг и закрыть сделку в ближайшее время. Поскольку государства, обладающие ядерным оружием, сталкиваются с растущим международным давлением, требующим достижения нового прогресса в области разоружения, подписание и ратификация протокола должны стать главным приоритетом для рассмотрения.

Основная часть

Когда пять государств, обладающих ядерным оружием, встретились в Вашингтоне, округ Колумбия, осенью 2016 года в рамках процесса Р5, чтобы, обсуждая вопросы контроля над ядерными вооружениями и нераспространения, они подтвердили «свою готовность подписать Протокол о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии в кратчайшие возможные сроки». В 2017 году исполнится 27 лет со дня вступления в силу Договора о ЗСЯО, но Протокол не был подписан ни одной из стран, обладающих ядерным оружием. Новые события, произошедшие в регионе и по всему миру в последние годы, имеют важные последствия для перспектив вступления Протокола в силу, но в значительной степени игнорируются. В настоящем параграфе диссертации предпринята попытка предложить оценку существующих разногласий и новых разработок с целью определения возможных областей прогресса.

Основываясь на открытых источниках, у пяти стран, обозначенных как обладающие ядерным оружием в соответствии с Договором о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), есть четыре основные проблемы, связанные с подписанием и ратификацией Протокола к Договору о зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии.

Во-первых, некоторые государства, обладающие ядерным оружием, не хотят предоставлять всестороннюю негативную гарантию безопасности всем в пределах зоны. Здесь есть две проблемы, связанные с негативной гарантией безопасности. Одна из них заключается в том, что некоторые государства, обладающие ядерным оружием, хотят сохранить за собой право применять ядерное оружие против государств, не обладающих ядерным оружием, которые не являются участниками ДНЯО или не выполняют свои обязательства по ядерному нераспространению. Так, некоторое время назад у Соединенных Штатов были некоторые опасения по поводу нераспространенческой деятельности некоторых стран АСЕАН (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии), таких как Мьянма, и они неохотно давали

всеобъемлющие негативные гарантии безопасности [Djalal, 2011].

Второй вопрос касается не стран АСЕАН, а стран, обладающих ядерным оружием. Статья 2 Протокола предписывает, что каждое государство-участник обязуется не только не применять и не угрожать применением ядерного оружия против любого государства - участника ЗСЯО, но также «не применять и не угрожать применением ядерного оружия в пределах зоны, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии» [ASEAN, WWW]. Согласно Договору, сфера применения зоны определяется как охватывающая территории всех стран АСЕАН, а также «их соответствующие континентальные шельфы и исключительные экономические зоны (ИЭЗ)». Это означает, что, если какая-либо страна, не являющаяся членом АСЕАН, обладающая ядерным оружием, развернет некоторое количество ядерного оружия в пределах зоны, например, при размещении подводной лодки с ядерными баллистическими ракетами (ПЛАРБ) где-нибудь в ИЭЗ страны АСЕАН, государствам, обладающим ядерным оружием, не будет разрешено применять или угрожать применением ядерного оружия против этой ПЛАРБ. Такой страной, не входящей в АСЕАН, могли бы быть Россия, Китай, Индия или Северная Корея, в отношении которых, например, Соединенные Штаты не проводят политику предоставления негативных гарантий безопасности и не хотят брать на себя такие обязательства в будущем.

Следовательно, подписав Протокол, все страны, обладающие ядерным оружием, по сути, будут предлагать негативные гарантии безопасности друг другу и даже тем странам, которые де-факто обладают ядерным оружием вне рамок ДНЯО. Могут даже возникнуть опасения, что некоторые страны, обладающие ядерным оружием, имеют возможность поэтому намеренно прятать свои ПЛАРБ в обширной морской зоне ЗСЯО и использовать ее в качестве убежища для защиты своих ядерных сил от угрозы. В результате некоторые страны, обладающие ядерным оружием, не хотят, чтобы их подпись под Протоколом ограничивала их военные возможности в отношении других стран, обладающих ядерным оружием [Goldblat, 1997].

Во-вторых, Договор может создать проблему для свободного передвижения судов с ядерным вооружением в пределах зоны для государств, обладающих ядерным оружием. Для передвижения судов с ядерным вооружением (таких как ПЛАРБ и надводные корабли с ядерным вооружением) необходимо отличать территориальные воды от ИЭЗ. Что касается передвижения в пределах территориальных вод, статья 7 Договора гласит: «Каждое государство-участник, получив уведомление, может само решить, разрешать ли посещение иностранными морскими и воздушными судами своих портов и аэродромов, транзит иностранных воздушных судов через свое воздушное пространство и плавание иностранных судов через свое территориальное море или архипелажные воды и пролет иностранных воздушных судов над этими водами способом, не регулируемым правами мирного прохода, прохода по архипелажным морским путям или транзитного прохода». Это положение позволяет выделить две ситуации: одна из них заключается в том, что «регулируется правами мирного прохода, прохода по архипелажным морским путям или транзитного прохода»; остальное представляет собой другую ситуацию.

Что касается первой ситуации, то определение «мирного прохода» в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву (UNCLOS) на самом деле не запрещает ПЛАРБ иностранного государства проходить через территориальные воды прибрежной страны до тех пор, пока ПЛАРБ не «проводит учения или маневры с оружием», «запуск, посадку или взятие на борт любого военного устройства» или осуществляет любые другие действия, которые «наносит ущерб миру, правопорядку или безопасности прибрежного государства» [UNCLOS, WWW].

Что касается второй ситуации, то есть транзитной деятельности, не регулируемой правами мирного прохода, проход по архипелажным морским путям или транзитный проход — ожидается, что все государства, обладающие ядерным оружием, уведомят прибрежную страну и получат разрешение, прежде чем их ПЛАРБ будут перемещаться в пределах ее территориальных вод или совершать полеты на самолетах с ядерным вооружением в ее воздушном пространстве. Это интерпретируется некоторыми странами, обладающими ядерным оружием, как подрывающее их возможности по эксплуатации ПЛАРБ и/или самолетов с ядерным вооружением. Если судно страны, обладающей ядерным оружием, собирается зайти в порт прибрежной страны, ожидается, что оно заявит, несет ли оно ядерное оружие. Однако некоторые государства, обладающие ядерным оружием, обычно не делают таких явных заявлений и намеренно придерживаются политики двусмысленности. Они считают такие условия политически неудобными и потенциально вызывающими проблемы.

Что касается передвижения судов с ядерным вооружением в пределах ИЭЗ прибрежной страны, то Договор и Протокол на самом деле не налагают существенных ограничений. Несмотря на часто звучащие заявления об обратном, ни одно положение ни в Договоре, ни в Протоколе явно не ограничивает передвижение судов и/или летательных аппаратов, оснащенных ядерным оружием, в пределах ИЭЗ.

В-третьих, Протокол может подрвать способность государств, обладающих ядерным оружием, запускать ядерное оружие из зоны. Ясно, что государства, обладающие ядерным оружием, не заинтересованы в применении или угрозе применения ядерного оружия против стран АСЕАН в пределах зоны, хотя у них, по-видимому, есть оговорки относительно обязательства не применять ядерное оружие против любых военных объектов любых стран, обладающих ядерным оружием, в пределах зоны. Тем не менее, учитывая, что географический охват зоны широко определен в Договоре как охватывающий не только территориальные воды, но и ИЭЗ, зона представляет собой очень значительную часть морской зоны региона, которая простирается от восточной части Индийского океана до западной части Тихого океана. Кроме того, этот регион занимает стратегически важное положение, соединяющее Азию с Океанией и соединяющее Индийский океан с Тихим [Dalpino, 2014].

ПЛАРБ некоторых стран, обладающих ядерным оружием, могут время от времени проходить транзитом через ИЭЗ некоторых стран АСЕАН и действовать в их пределах, и, возможно, захотят оставить за собой право запускать свои БРПЛ (баллистические ракеты подводного базирования) из этих вод по цели за пределами зоны в случае необходимости. Однако статья 2 Протокола предусматривает, что государства, обладающие ядерным оружием, «обязуются не применять и не угрожать применением ядерного оружия в пределах зоны, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии». Это могло бы лишить государства, обладающие ядерным оружием, права запускать ядерные ракеты из зоны по любым целям, включая те, которые находятся за пределами зоны. Некоторые государства, обладающие ядерным оружием, рассматривают это как потенциальный подрыв их ядерного потенциала.

За последние десятилетия многие государства, обладающие ядерным оружием, значительно снизили роль тактического ядерного оружия морского базирования. В результате общая потребность в запуске ядерного оружия изнутри зоны также уменьшилась. Тем не менее, БРПЛ с ядерным вооружением по-прежнему играют очень важную роль в стратегиях национальной безопасности государств, обладающих ядерным оружием. Учитывая высокую живучесть и мобильность ПЛАРБ США, России, Великобритании и Франции, а также местоположение их потенциальных целей, нет очевидной причины, по которой они должны запускать БРПЛ из этой

зоны. Другими словами, если они возьмут на себя обязательство не запускать БРПЛ из этой зоны, их ядерное сдерживание не пострадает каким-либо значимым образом [Workshop..., 2016].

Единственным исключением может быть Китай. В отличие от других северо-западных районов, Южно-Китайское море является гораздо более важным районом операций для молодого флота ПЛАРБ Китая. Находящиеся в настоящее время на вооружении китайские ПЛАРБ класса 094 все еще относительно шумны и могут оказаться не очень живучими при патрулировании в Тихом океане. Таким образом, Китай, скорее всего, разместит свои ПЛАРБ в Южно-Китайском море в мирное время, где гидрологическая обстановка благоприятна и китайские силы общего назначения могут обеспечить защиту [Zhao, 2016]. Следовательно, теоретически Китай должен быть самым сильным противником среди государств, обладающих ядерным оружием, по Договору и Протоколу, учитывая, что это может подорвать способность Китая патрулировать свои ПЛАРБ и запускать БРПЛ в пределах зоны. Однако в действительности Китай оказал наибольшую поддержку протоколу среди государств, обладающих ядерным оружием [China's Policies..., WWW].

Почему Китай проявляет такой внезапный интерес к зоне, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии? Среди многих причин, возможно, основной движущей силой может быть недавно заключенный трехсторонний пакт безопасности между Австралией, США и Великобританией (далее AUKUS). По соглашению AUKUS Австралия получит восемь атомных подводных лодок. Интересно, что ядерные подводные лодки не определены в Договоре о ЗСЯО в качестве ядерного оружия. Статья 1(с) Договора определяет, что «ядерное оружие» означает «любое взрывное устройство, способное высвободить ядерную энергию неконтролируемым образом, но не включает средства транспортировки или доставки такого устройства, если оно отделимо от него, а не является его неделимой частью». Тем самым, AUKUS «может саботировать создание безъядерной зоны в Юго-Восточной Азии». В том же духе Малайзия, Бруней и Индонезия утверждали, что AUKUS может спровоцировать региональную гонку ядерных вооружений [Musto, 2021]. Кроме того, с 2016 года ситуация в Южно-Китайском море изменилась. Новые лидеры Филиппин и Вьетнама стремятся к хорошим отношениям с Китаем. Подписание Протокола может укрепить имидж Китая как миротворца в регионе. Откладывание территориальных споров в долгий ящик приведет к улучшению отношений между Китаем и АСЕАН, что также может сократить присутствие США в регионе и, таким образом, повысит интересы безопасности Китая.

В-четвертых, точные географические границы зоны неясны и могут иметь последствия для территориального суверенитета. Четыре страны АСЕАН — Филиппины, Вьетнам, Малайзия и Бруней — имеют нерешенные морские территориальные споры с материковым Китаем и Тайванем в Южно-Китайском море. Пятая страна АСЕАН — Индонезия — не претендует на суверенитет над какими-либо территориальными образованиями в пределах Южно-Китайского моря, но ее заявленная ИЭЗ совпадает с претензиями некоторых из вышеупомянутых стран. Учитывая неразрешенные морские споры, точные географические границы зоны неясны. Это может создать потенциальные проблемы при разрешении споров, касающихся соблюдения Договора и положений Протокола. Кроме того, Китай может опасаться, что его подпись под Протоколом может быть истолкована как молчаливое признание притязаний других стран АСЕАН на суверенитет в Южно-Китайском море и, следовательно, потенциально подорвать его собственный правовой и политический статус в неразрешенных спорах [Djalal, 2011].

Заключение

Таким образом, в завершении настоящего параграфа можно сделать следующие выводы.

Среди четырех основных проблем, вызывающих озабоченность государств, обладающих ядерным оружием, первая со временем вызывает все меньше беспокойства. Поскольку риск распространения в Мьянме снижается, Соединенные Штаты должны быть более спокойны в отношении предоставления негативных гарантий безопасности всем странам АСЕАН. Если какая-либо страна АСЕАН нарушит свои обязательства по нераспространению в будущем, она, тем самым, уже нарушит Договор о ЗСЯО. В этом случае государства, обладающие ядерным оружием, больше не были бы связаны Протоколом о предоставлении негативных гарантий безопасности этой стране. Более того, новые технологии также усложнили сокрытие деятельности по распространению и, следовательно, должны помочь уменьшить подобную озабоченность. Кроме того, развитие технологий делает гораздо менее необходимым для государств, обладающих ядерным оружием, применять ядерное оружие против военных объектов другой страны, обладающей ядерным оружием, в пределах зоны. В результате общая потребность в применении ядерного оружия против кого бы то ни было в пределах зоны значительно уменьшилась.

Вторая проблема, связанная со свободным перемещением судов/летательных аппаратов, оснащенных ядерным оружием, в пределах зоны, также разрешима. Как обсуждалось выше, Договор и Протокол на самом деле не ограничивают передвижение судов/летательных аппаратов, оснащенных ядерным оружием, в пределах ИЭЗ стран АСЕАН. Учитывая, что ИЭЗ представляют собой гораздо большую морскую зону, чем территориальные воды, большая часть проблемы уже решается сама собой. В пределах территориальных вод для передвижения судов/летательных аппаратов, оснащенных ядерным оружием, способами, не регулируемые правом мирного прохода, проблема заключается в том, что государствам, обладающим ядерным оружием, возможно, потребуется уведомить прибрежную страну и получить разрешение. Однако статья 7 договора гласит: «Каждое государство-участник, получив уведомление, может само решить, разрешать ли посещения иностранными морскими и воздушными судами». Представляется, что текст можно интерпретировать следующим образом: если государство-участник уведомлено, оно может решить, «разрешать ли посещения иностранными морскими и воздушными судами, посещения иностранными кораблями и самолетами». Другими словами, от государств, не обладающих ядерным оружием, явно не требуется делать уведомление. В этом случае прибрежной стране не пришлось бы принимать однозначного решения о согласии или отклонении. Такая интерпретация сохранит существующую политику двусмысленности и, по существу, устранил озабоченность государств, обладающих ядерным оружием.

Третья проблема, связанная с запуском ядерного оружия из зоны, также потенциально может быть решена. Все чаще у государств, обладающих ядерным оружием, возникает гораздо меньшая потребность в применении тактического ядерного оружия морского базирования в целом. Даже в отношении запуска ядерных БРПЛ в тексте Протокола используется очень общий термин «применение». Статья 2 Протокола гласит, что государства, обладающие ядерным оружием, «обязуются не применять и не угрожать применением ядерного оружия в пределах зоны, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии». Учитывая двусмысленность термина «применение», государства, обладающие ядерным оружием, возможно, смогут выдвинуть аргумент о том, что запуск ядерных БРПЛ из зоны по целям за пределами зоны не является «применением» ядерного оружия «внутри» зоны. При наличии достаточной

политической воли можно прийти к компромиссу, основанному на такой гибкой интерпретации текста.

Четвертое и последнее беспокойство по поводу нечетких границ и территориальных споров не обязательно должно быть существенным препятствием. Все государства, обладающие ядерным оружием, признают, что сложные территориальные споры в Южно-Китайском море нелегко будут разрешены и, вероятно, сохранятся в ближайшем или среднесрочном будущем. Единственная практическая проблема, связанная с нечеткими границами зоны, заключается в том, что в случае возникновения споров их может быть трудно разрешить, поскольку страны могут по-разному толковать, где проходят географические границы. Однако, если АСЕАН и государства, обладающие ядерным оружием, собираются применять гибкие интерпретации в отношении передвижения судов/самолетов, оснащенных ядерным оружием, и запуска БРПЛ из зоны, они бы уже исключили наиболее вероятные сценарии возникновения споров. Таким образом, разрешение споров не должно становиться серьезной проблемой.

Библиография

1. Hasjim Djalal, «Rethinking the Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN) in the Post-Cold War Era», (Centre for South East Asian Studies, Indonesia, 31 May 2011)
2. Protocol to the Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, Association of Southeast Asian Nations, http://asean.org/?static_post=protocol-to-the-treaty-on-the-southeast-asia-nuclear-weapon-free-zone (дата обращения: 02.01.2025)
3. Jozef Goldblat, «Nuclear-Weapon-Free Zones: A History and Assessment» // The Nonproliferation Review (Spring–Summer 1997).
4. United Nations Convention on the Law of the Sea (Unclos) // United Nations, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm (дата обращения: 03.01.2024)
5. Catharin Dalpino, «Can Asean Sell Its Nuclear Free Zone to the Nuclear Club»? Washington DC: Policy Brief, Sigur Center for Asian Studies, George Washington University, October 2014).
6. «Workshop on Emerging Technologies and Strategic Stability» (Charlottesville, Virginia, 2 December 2016).
7. Tong Zhao, «China's Sea-Based Nuclear Deterrent», in Ashley J. Tellis, ed., Regional Voices on the Challenges of Nuclear Deterrence Stability in Southern Asia (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2016).
8. China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation // State Council Information Office, http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2017-01/12/content_27931559.htm (дата обращения: 04.01.2024)
9. Ryan A. Musto, «China wants to join Southeast Asia's Nuclear-Free Zone. Why Now»? Lawfare, December 9, 2021, <https://www.lawfareblog.com/china-wants-join-southeast-asias-nuclear-free-zone-why-now> (дата обращения: 04.01.2025)

Legal Issues of Signing and Ratifying the Protocol to the Treaty on a Nuclear-Weapon-Free Zone in Southeast Asia

Gamzat N. Nutsalkhanov

PhD in Law, Associate Professor,
Head of the Department of State and Legal Disciplines,
North Caucasus Institute (Branch),
All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia),
367008, 5, Dzhamalutdina Ataeva str., Makhachkala, Russian Federation;
e-mail: gamzat940@mail.ru

Abstract

This article examines the Protocol to the Treaty on a Nuclear-Weapon-Free Zone in Southeast Asia and the challenges associated with its signing and ratification by nuclear-armed states. The study aims to comprehensively analyze the obstacles preventing the Bangkok Treaty Protocol from entering into force. The research methodology is based on a formal legal analysis of international legal instruments. The author concludes that it is both possible and necessary to overcome the existing challenges in signing the Bangkok Treaty Protocol.

For citation

Nutsalkhanov G.N. (2025) *Pravovye problemy podpisaniya i ratifikatsii Protokola k Dogovoru o bez'yadernoy zone v Yugo-Vostochnoy Azii* [Legal Issues of Signing and Ratifying the Protocol to the Treaty on a Nuclear-Weapon-Free Zone in Southeast Asia]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 15 (1A), pp. 416-423.

Keywords

Nuclear-weapon-free zone, security, disarmament, Bangkok Treaty, nuclear weapons.

References

1. Hasjim Djalal, «Rethinking the Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN) in the Post-Cold War Era», (Centre for South East Asian Studies, Indonesia, 31 May 2011)
2. Protocol to the Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, Association of Southeast Asian Nations, http://asean.org/?static_post=protocol-to-the-treaty-on-the-southeeast-asia-nuclear-weapon-free-zone (дата обращения: 02.01.2025)
3. Jozef Goldblat, «Nuclear-Weapon-Free Zones: A History and Assessment» // *The Nonproliferation Review* (Spring–Summer 1997).
4. United Nations Convention on the Law of the Sea (Unclos) // United Nations, http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm (дата обращения: 03.01.2024)
5. Catharin Dalpino, «Can Asean Sell Its Nuclear Free Zone to the Nuclear Club»? Washington DC: Policy Brief, Sigur Center for Asian Studies, George Washington University, October 2014).
6. «Workshop on Emerging Technologies and Strategic Stability» (Charlottesville, Virginia, 2 December 2016).
7. Tong Zhao, «China's Sea-Based Nuclear Deterrent», in Ashley J. Tellis, ed., *Regional Voices on the Challenges of Nuclear Deterrence Stability in Southern Asia* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2016).
8. China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation // State Council Information Office, http://usa.chinadaily.com.cn/opinion/2017-01/12/content_27931559.htm (дата обращения: 04.01.2024)
9. Ryan A. Musto, «China wants to join Southeast Asia's Nuclear-Free Zone. Why Now»? *Lawfare*, December 9, 2021, <https://www.lawfareblog.com/china-wants-join-southeast-asias-nuclear-free-zone-why-now> (дата обращения: 04.01.2025)