

*Анянова Екатерина Сергеевна*

канд. юрид. наук, юрисконсульт

ООО «Балтторг»

г. Калининград, Калининградская область

## **ОБ УЧАСТИИ РОССИИ В ИНИЦИАТИВЕ ПО БОРЬБЕ С РАСПРОСТРАНЕНИЕМ ОРУЖИЯ МАССОВОГО УНИЧТОЖЕНИЯ**

*Аннотация:* в результате возникновения угрозы безопасности в связи с распространением ядерных и ракетных технологий была разработана Инициатива по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения. Однако эффективность Инициативы ставится под вопрос по причине недостижения согласия с рядом государств. Статья раскрывает особенности участия России в данной инициативе.

*Ключевые слова:* оружие массового уничтожения, ОМУ, Инициатива по безопасности в борьбе с распространением, ИБОР, терроризм, морское право, открытое море.

*Введение.*

Поскольку ядерные технологии продолжают развиваться, необходимо ограничение распространения ядерных и ракетных технологий. Среди международно-правовых инструментов хотелось бы отметить Инициативу по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения, ИБОР-ОМУ (Proliferation Security Initiative, PSI). Данная инициатива является в настоящее время очень спорной, а эффективность ИБОР даже при условии её выполнения государствами-участниками в вопросах ставится под вопрос [9, с. 90–91]. Виной тому – недостижение согласия с рядом государств. Российская Федерация не стала исключением. Данная статья раскрывает эволюцию участия России в данной инициативе.

*История развития ИБОР.*

ИБОР была разработана в результате возникновения угрозы национальной безопасности в связи с распространением ядерных и ракетных технологий [9, с. 87].

ИБОР была представлена 31 мая 2003 г. в Кракове (Польша) Джорджем Бушем-младшим. ИБОР направлена на выявление, предотвращение и пресечение незаконного оборота и трансграничного перемещения материалов, связанных с ОМУ, и средств его доставки [14, с. 260] потенциально опасными государствами и негосударственными субъектами. Государства-участники ИБОР проводят действия по высадке на борт и досмотру любого судна под своим флагом в своих внутренних водах или территориальных морях [5, с. 242], или в районах за пределами территориальных морей любого другого государства, которое обоснованно подозревается в перевозке таких грузов государствам или негосударственным субъектам, вызывающим озабоченность в связи с распространением, или от них. В соответствии с этой Инициативой морские или воздушные суда, подозреваемые в транспортировке ОМУ, могли быть задержаны [6, с. 44] за транспортировку элементов для изготовления ОМУ по морю [2, с. 128], а грузы, которые будут выявлены – изъяты.

ИБОР была создана отчасти в ответ на правовые пробелы, выявленные в ходе задержания судна «Со Сан» под северокорейским флагом испанскими ВМС, которое перевозило части ракет «Скад» в Йемен в декабре 2002 г [4, с. 1], когда выяснилось, что правовой основы конфискации груза ракет «Скад» из Северной Кореи в Йемен не было. Инцидент с Со Сан ясно показал, что существующие режимы морских пространств не обладают достаточными возможностями и не запрещают перевозки обычных вооружений для предотвращения распространения ОМУ [7].

#### *ФОРМА ИБОР.*

ИБОР функционирует вне рамок международной организации, представляет собой политическое обязательство государств-участников [4, с. 1]. По формату инициатива ИБОР представляет собой собрание двусторонних соглашений. Если страна принимает ИБОР, она соглашается с Заявлением о принципах перехвата ИБОР [1].

ИБОР не является институтом, организацией. У ИБОР нет международного секретариата или штаб-квартиры с постоянным персоналом, отсутствует

формальные механизмы принятия решений и контроля для обеспечения соблюдения требований, не принят устав, определяющий сферу деятельности. У ИБОР отсутствуют бюджет, единая техническая и организационная основа и институциональная структура, ее встречи проводятся по мере необходимости.

В ИБОР была создана группа экспертов по оперативным вопросам (ГЭОВ), встречи которой проходят ежегодно. В рамках ИБОР несколько раз в год проводятся учения [7, с. 23], политические встречи на высшем уровне и семинары [5, с. 245, 265].

Неформальный характер ИБОР [9, с. 89] и отсутствие структурно-организационного оформления как формат международного сотрудничества способствуют большей оперативности деятельности инициативы [14, с. 260–261].

В настоящее время 111 государств участвуют в ИБОР [1], хотя первоначально в ИБОР было 11 участников.

#### *Международно-правовые основы ИБОР.*

Участники ИБОР получают полномочия проводить контрольные мероприятия в отношении судов под флагом другого государства, в том числе перехват, захват и конфискацию. Для правильной оценки данных правомочий необходимо проанализировать соответствующие нормы международного права, регулирующие юрисдикцию государства в различных зонах морских пространств [9, с. 89]. Какие права есть у государства-участника ИБОР в различных зонах морских пространств?

Во внутренних водах прибрежное государство обладает полной юрисдикцией в отношении перехвата подозреваемых судов, остановить судно, подозреваемое в перевозке связанных с ОМУ материалов, подняться на борт, произвести осмотр судна и даже задержать такое судно и его груз в соответствии со своим национальным законодательством (ст. 8 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.).

Но эти полномочия не могут быть применены в отношении военных кораблей и других государственных судов, эксплуатируемых в некоммерческих целях, обладающих иммунитетом. В территориальном море каждое государство имеет

право мирного прохода, а в Конвенции 1982 г. (ст. 17) транспортировка ОМУ не обозначена как нарушение этого права [8, с. 110]. Спорным остается вопрос, нарушает ли мир, добрый порядок или безопасность прибрежного государства транспортировка ОМУ. На основании ст. 19, 23, 24, 301 Конвенции можно сделать вывод, что допускается ограничение права мирного прохода судна иностранного государства юрисдикцией прибрежного государства [5, с. 255–256]. Это является основной слабой стороной данной инициативы [4, с. 4].

В основе осуществления мер по противодействию распространению ОМУ в пределах территориального моря и внутренних вод прибрежных государств лежит общепризнанный суверенитет государств над этими водами [13, с. 80].

В прилегающей зоне только при условии наличия нарушения таможенного законодательства транспортировкой ОМУ прибрежное государство может принять мероприятия по остановке данного судна.

Таким образом, в морских зонах с правами архипелажного прохода по морским коридорам и транзитного права контрольные мероприятия в рамках ИБОР не разрешены (ст. 38, 47, 49 Конвенции).

Подобные мероприятия разрешаются при получении согласия государства флага или согласовании капитаном соответствующего судна.

В соответствии со ст. 56 Конвенции прибрежное государство в исключительной экономической зоне не имеет суверенных прав или юрисдикции на остановку и досмотр судов [5, с. 258].

Ст. 110 Конвенции не устанавливает юрисдикцию над судами, перевозящими или транспортирующими ОМУ. Международное право не дает права провести контрольные мероприятия против судна над под иностранным флагом в открытом море для прекращения передвижения ОМУ и сопутствующего груза.

В любом случае контрольные мероприятия будут легитимными, если государство флага откажется от исключительной юрисдикции или будет получено согласие капитана судна.

*Возможные пути укрепления правомерности ИБОР.*

Легитимность инициативы ИБОР с точки зрения международного права безусловно ограничена. Также осложняет эффективность ИБОР двойное назначение некоторых товаров [4, с. 5]. Правовые полномочия государств на проведение операций по пресечению распространения ОМУ по морю неоднократно предлагалось укрепить.

Двусторонние договоры о досмотре судов, подписанные между США и другими государствами являются основанием для таких контрольных мероприятий в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву.

Протоколы к СУА 2005 года, в частности, расширили круг преступлений, и перевозка ОМУ и связанных с ним материалов стала уголовно наказуемой. Кроме того, было добавлено положение, позволяющее государствам высаживаться на подозрительное судно в открытом море. В случае ратификации данных поправок большинством государств эти поправки значительно усилят эффективность ИБОР, однако ратифицируются данные протоколы крайне медленно.

Также исключение для проведения подобных мероприятий представляют собой положения главы VII Устава ООН.

Согласно статье 42 главы VII Устава ООН, Совет Безопасности (СБ) может предпринимать воздушными, морскими или сухопутными силами действия, необходимые для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. Предлагалось оформить дополнительный международно-правовой документ для уменьшения разрыва между требованиями международной безопасности и ограничениями международного права [9, с. 89] – резолюцию СБ ООН. Прямое разрешение, содержащееся в резолюции СБ ООН, придало бы легитимность пресечению поставок ОМУ, систем его доставки и сопутствующих материалов в территориальных водах или в открытом море [5, с. 259–264].

#### *Участие Российской Федерации в ИБОР.*

Инициатива ИБОР не получила положительной реакции со стороны таких стран Восточно-Азиатского региона, как Китай и Индия [11, с. 33]. Индонезия, Пакистан, Северная Корея, Иран остаются вне инициативы. Северная Корея решительно выступает против этой инициативы.

Первоначально Россия не присоединилась к ИБОР, сомневаясь о правомерности с точки зрения международного права. Однако 31 мая 2004 года в Кракове (Польша) Российская Федерация поддержала ИБОР [7, с. 18] для целей борьбы с угрозой распространения ОМУ [12]. Российская Федерация вошла в ГЭОВ, участвовала в совместных операциях по перехвату запрещенных материалов. 13–15 сентября 2006 г. прошли учения AMBER SUNRISE в г. Гданьске, Россия (совместно с Данией, Россией и Швецией).

Однако ситуация изменилась. Решение не привлекать российских экспертов к участию в сессии ГЭОВ ИБОР, проходящей в 2022 г. в Риме, было принято в соответствии с мнением основных стран-участниц инициативы, основанном на международно-правовой ситуации. Данное решение Италии было расценено Россией как враждебный и недружественный шаг.

В 2014 и 2015 годах по политическим причинам Российская Федерация уже временно исключалась из числа участников подобных сессий. Такое решение Канады отказать в выдаче виз российской делегации на заседание ГЭОВ ИБОР в 2015 г. стало откровенно недружественным шагом, противоречащим обычной практике проведения многосторонних мероприятий [3].

Тем не менее, позднее, к примеру 29–30 сентября 2017 г. во время встречи ГЭОВ в Сингапуре, встречи опять проходили с участием России [7, с. 20].

Таким образом, Россия оказалась в ИБОР в неравноправной позиции. Россия сделала заявление о неприемлемости изоляции России от глобальных усилий по прекращению оборота ОМУ и отказалась от дальнейшего участия в международном проекте ИБОР. Соответствующее решение о прекращении Россией своего участия в работе ИБОР вступило в силу 23 декабря 2022 года.

Россия была вынуждена пойти на такой ответный шаг как прекращение участия в ИБОР [10], поскольку сотрудничество в рамках ИБОР перестало быть для нее равноправным.

Заключение.

Несмотря на то, что ИБОР играет важную роль борьбе с распространением ОМУ с помощью контроля торговых маршрутов по морю, а количество

государств-участников ИБОР, начатой в Кракове в Польше в 2003 г., увеличилось с 11 до 111 [4, с. 1], правовое оформление ИБОР вступает в противоречие с действующими нормами международного права [12, с. 33].

ИБОР как организационно-правовая форма международного сотрудничества в сфере нераспространения ОМУ находится в настоящее время в процессе своего развития. Ее эффективность непосредственно зависит от соблюдения норм международного права [14, с. 261], однако глобального охвата в целях борьбы с терроризмом и распространением ОМУ не получила, и уже, скорее всего, никогда не получит.

Представляется, что с потерей участия таких стратегических партнеров как Россия и Китай, борьба с терроризмом с использованием ОМУ должна вестись исключительно при непосредственном участии СБ ООН. Только в случае прямой санкции СБ ООН контрольные мероприятия судов в настоящее время могут рассматриваться как легитимные.

### *Список литературы*

1. About the Proliferation Security Initiative // U.S. Department of State [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.state.gov/proliferation-security-initiative/> (дата обращения: 15.02.2024).
2. Allen C. Maritime Counterproliferation Operations and the Rule of Law. Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2007. 255 p.
3. Commentary by the Information and Press Department concerning Canada's refusal of entry to Russian delegation for PSI working group meeting [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mid.ru/tv/?id=1509101&lang=en> (дата обращения 15.02.2024).
4. Nikitin M.B. Proliferation Security Initiative (PSI). 09.08.2018. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.crs.gov](http://www.crs.gov) (дата обращения 15.02.2024).
5. Song Y. The U.S.-led Proliferation Security Initiative: Participation and Concerns of the Asean Member States // Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy. 2023. Vol. 8. №2. P. 242–265. <https://doi.org/10.1163/24519391-08020004>.

6. Valencia M.J. The Proliferation Security Initiative: Making Waves in Asia. London: Routledge, 2005. 93 p.

7. Yokoi T. The Proliferation Security Initiative (PSI): the compability with UNCLOS and the 2005 SUA convention – the way forward in the East Asian region. Dissertation. World Maritime University. Malmö, Sweden: World Maritime University, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://commons.wmu.se/cgi/view-content.cgi?article=1092&context=all\\_dissertations](https://commons.wmu.se/cgi/view-content.cgi?article=1092&context=all_dissertations) (дата обращения: 15.02.2024).

8. Гудев П. Политика США в Мировом океане / П. Гудев // Международные процессы. – 2016. – Т. 14. №1. – С. 106–120. DOI 10.17994/IT.2016.14.1.44.9. – EDN VXDXFJ

9. Корсаков Г.Б. Стратегия контрраспространения в военной политике Вашингтона / Г.Б. Корсаков // Пути в мир и безопасности. – 2015. – №1 (48). – С. 90–91.

10. Обзор МИД России. Внешнеполитическая и дипломатическая деятельность Российской Федерации в 2022 году // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 29.03.2023 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.mid.ru/ru/detail-material-page/1860242/> (дата обращения: 15.02.2024).

11. Орлов В. Есть ли будущее у ДНЯО: заметки в преддверии обзорной конференции 2015 г. / В. Орлов // Индекс безопасности. – 2014. Т. 20. №4 (111). – С. 27–48.

12. План действий «Группы восьми» в области нераспространения // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 16.06.2004 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/1692767/](https://mid.ru/ru/foreign_policy/news/1692767/) (дата обращения 15.02.2024).

13. Ромашев Ю. Борьба с преступлениями международного характера, совершаемыми на море (терроризм, пиратство, незаконный оборот наркотиков) / Ю. Ромашев. – М.: РосКонсульт, 2001. – 300 с.

14. Симонова А.Е. Инициатива по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения (ИБОР): история и современное состояние



/ А.Е. Симонова // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2017. – №17–1. – С. 260–261. – EDN YHLNSL