

Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения: год прошел, что дальше?

Анатолий Анин

Июньский саммит «восьмерки» во французском Эвиане подвел итоги первого года реализации инициативы по Глобальному партнерству против распространения оружия и материалов массового уничтожения (ГП). Что же удалось сделать за год? Какие проблемы предстоит решить в этом году?

Для ответа на эти вопросы необходимо кратко напомнить основные моменты инициативы по ГП, решение о запуске которой было принято в 2002 году на саммите «восьмерки» в Кананаскисе. Предполагается, что ГП поможет решить одну из главных задач в области международной безопасности – не допустить того, чтобы террористы или те, кто их укрывает, смогли приобрести либо разработать ОМУ. Лидеры «восьмерки» условились оказать поддержку конкретным проектам сотрудничества, первоначально в России для решения вопросов нераспространения, разоружения, борьбы с терроризмом и обеспечения ядерной безопасности. Причем в зачет идут как действующие программы, так и будущие проекты. Среди приоритетов – уничтожение химического оружия (ХО), утилизация списанных ядерных подводных лодок (АПЛ), обращение с расщепляющимися материалами и трудоустройство бывших ученых-оружейников. Лидеры стран «восьмерки» приняли обязательство ассигновать до 20 млрд. долл. на такие проекты в течение ближайших десяти лет.

В Кананаскисе был также принят свод или перечень основных положений (норм), так называемые Основные направления (ОНАП), которые стали основой для переговоров по конкретным соглашениям о новых проектах. Речь идет о фиксации в соглашениях льготных положений по налогообложению, освобождению от материальной ответственности, транспарентности расходования средств, о допуске на объекты и др.

Для координации деятельности стран «восьмерки» по ГП был создан координационный механизм - Группа старших должностных лиц (СДЛ), которая практически ежемесячно собиралась для решения конкретных проблем. В каждой стране были определены чиновники и подразделения в соответствующих министерствах, в

обязанности которых входит повседневный контроль за проектами ГП. Например, в США эту работу курирует старший заместитель госсекретаря Дж.Болтон, в Канаде - замминистра иностранных дел Дж.Райт, которые лично принимают участие в работе СДЛ.

Первоначально на Западе звучала обеспокоенность в отношении того, как в России будет решен вопрос координации ведомств в рамках их деятельности по ГП. С учетом важности данной проблемы у нас был создан межведомственный механизм под руководством Председателя Правительства Российской Федерации М.М.Касьянова. В заинтересованных министерствах и ведомствах определены координаторы на уровне замминистра. В МИД РФ для этих целей назначен Посол по особым поручениям, а в Департаменте по вопросам безопасности и разоружения создан отдельный отдел.

В Эвиане лидеры «восьмерки» одобрили доклад СДЛ о работе за год, но главное - План действий (ПД) на следующий год (с этими документами можно познакомиться на сайте (<http://www.g8.fr/evian>)). Было объявлено, что за год удалось получить подтверждение финансовых обязательств от стран «восьмерки» в размере 18 млрд. долл., включая 2 млрд. долл. от России (причем здесь обозначен российский вклад по двум приоритетным для Москвы направлениям – уничтожение ХО и утилизацию списанных АПЛ).

Так сегодня выглядят суммы обязательств стран – участниц ГП в млн. долл. США на 10 лет:

Канада -	727 (1 млрд. канадских долл.);
Франция –	883 (750 млн. евро);
Германия –	1700 (1,5 млрд. евро);
Италия -	1200 (1 млрд. евро);
Япония -	200;
Россия -	2000;
Великобритания –	750
США -	10000;
ЕС -	1200 (1 млрд. евро);
Норвегия -	14 (14 млн. норв. крон);
Швеция -	0.5;
Швейцария -	13 (17 млн. шв. фр.)

Таким образом, вся сумма обязательств стран составляет 18,6 млрд. долл. США (по данным Центра по стратегическим и международным исследованиям, Вашингтон, США, www.sgproject.org).

Необходимо подчеркнуть, что это цифры – лишь **обязательства** (здесь и далее выделено автором) стран, но отнюдь не **выделенные** средства. Важно, что по объемам некоторые страны, например США, ограничились прежним, то есть до Кананаскиса уровнем финансирования. Что касается обязательств ЕС и особенно Японии с учетом ее экономического положения, то их показатели явно не оправдывают пока ожиданий.

Каковы же практические результаты года ГП? Хотелось бы кратко обозначить основные моменты с акцентом на два российских приоритета на основе доклада СДЛ для Эвиана (<http://www.g8.fr/evian>).

Во-первых, уничтожение ХО. Запущена первая очередь - построенного с помощью Германии, Финляндии, Нидерландов и ЕС - объекта по уничтожению ХО в поселке Горный Саратовской области. Это позволило в апреле с.г. уничтожить 400 тонн ХО, то есть 1% из российских арсеналов этого оружия. Тем самым были выполнены международные обязательства России по КЗХО. Германия при поддержке ЕС согласилась продолжить работать по расширению объекта в Горном, а также оказать содействие в создании другого объекта в Камбарке. США выделили – после непростых политических шагов и маневров - в этом году более 160 млн. долл. на строительство объекта в Щучьем Курганской области. Канадцы заявили о готовности предоставить в нынешнем финансовом году (начался с 1 апреля) 30 млн. кан. долл. Великобритания недавно решила выделить 100 млн. долл. на 10 лет на программы уничтожения ХО в России. (Более подробно об иностранной помощи России для уничтожения ее арсеналов ХО можно прочитать в статье Н.И.Калининой в журнале «Ядерный контроль», ПИР-ЦЕНТР, Москва, № 1(67), том 9, с.89-122).

Во-вторых, утилизация списанных АПЛ. До 2010 года России предстоит утилизировать свыше ста многоцелевых АПЛ, два надводных корабля с ядерными энергетическими установками, несколько судов атомного технологического обслуживания (плавучие хранилища радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива).

В июне Россия и Япония подписали исполнительное соглашение, которое позволило приступить к утилизации АПЛ класса «Виктор». Этот пилотный проект может стать первым шагом еще к более важным договоренностям по утилизации списанных 41 АПЛ общего назначения, находящихся на Дальнем Востоке. Также в июне подписаны контракты с Норвегией по утилизации двух АПЛ общего назначения. Канада объявила о готовности утилизировать три АПЛ общего назначения, начиная со следующего своего финансового года. Активно продвигается взаимодействие с Германией, которая намерены выделить несколько сотен млн. долл. на проект в губе Сайда, что позволит серьезно продвинуться в решении задачи по утилизации 48 списанных АПЛ, находящихся на Северо-Западе России. Великобритания планирует израсходовать около 100 млн. долл. США для этих же целей. США по-прежнему концентрируются на утилизации стратегических АПЛ.

Внимательное изучение доклада СДЛ «восьмерки» для Эвиана показывает, что российская сторона на начальном этапе проработала конкретные предложения партнерам по своим приоритетам. Однако ясно, что далеко не все страны откликнулись на них положительно. Можно только догадываться о причинах таких решений, среди которых, видимо, стоит выделить сложность проектов, необходимость больших инвестиций, сохраняющееся недоверие на Западе к эффективному использованию выделяемых России средств, разрыв между политическими декларациями и готовностью чиновников выполнять принятые решения. Не последнюю роль играет «двойственная» политика США (об этом несколько ниже) и, разумеется, есть другие причины.

Одним из центральных вопросов ГП за прошедший год было создание необходимых условий, в первую очередь правового характера, которые позволили бы быстро и эффективно решать все проблемы конкретных проектов. В ПД по ГП поставлена задача – «решить все остающиеся неурегулированными проблемы реализации и продолжить анализ практического осуществления руководящих принципов, имея в виду необходимость одинакового отношения к партнерам, отражающего подход в духе сотрудничества» (<http://www.g8.fr/evian>).

Из этой задачи можно сделать несколько выводов. Во-первых, год ГП не позволил решить все проблемы. И это несмотря на то, что эти проблемы, как говорится в отчете СДЛ, обсуждалась на их каждой встрече.

Во-вторых – данный вопрос остается весьма острым и при определенных негативных условиях может превратиться в серьезный раздражитель в отношениях некоторых западных стран и России. Сейчас все отчетливее это просматривается на примере российско-американских противоречий по освобождению от материальной / гражданской ответственности за возможный ущерб при осуществлении проектов в области разоружения и нераспространения.

В-третьих – реальное партнерство, что собственно предполагает ГП, пока не сложилось между Россией и западными странами. Россия решительно отстаивает позицию о готовности к сотрудничеству на основе международно-признанных норм и выступает против создания какого-либо специфического политико-юридического режима в отношении взаимодействия в рамках ГП. Далеко не всегда наша страна находит здесь должное понимание со стороны партнеров.

Несмотря на все эти проблемы, российские усилия по созданию необходимых условий для реализации проектов ГП были позитивно оценены всеми лидерами «восьмерки». В документах Эвиана отмечено: «Российское правительство приняло **достойные одобрения решения** по обеспечению выполнения руководящих принципов, в частности по полному освобождению содействия от налогообложения, пошлин, сборов и других выплат. В отношении других вопросов также ведется интенсивная работа» (<http://www.g8.fr/evian>).

Как видно из сообщений для печати МИД РФ ([www/mid.ru](http://www.mid.ru)), вопрос по освобождению от налогообложения согласовывался в России не просто. Это было сделано в контексте переговоров по Соглашению о ядерно-экологической программе в Российской Федерации (МНЭПР). 12 марта 2003 года на совещании у Председателя Правительства Российской Федерации М.М.Касьянова было принято принципиальное решение освободить иностранных физических и юридических лиц, участвующих в реализации проектов в рамках МНЭПР, от обложения налогом на добавленную стоимость (НДС) и от других сборов в отношении оборудования и товаров, приобретаемых на территории Российской Федерации, а также выполненных ими работ и оказанных услуг. Данное решение нашло отражение в тексте Соглашения МНЭПР, которое было подписано 21 мая в Стокгольме.

В Соглашении МНЭПР и в Протоколе по вопросам претензий, судебных разбирательств и освобождения от материальной ответственности (далее Протокол) удалось найти развязки, по крайней мере, с европейскими партнерами по вопросам освобождения от материально/гражданской ответственности за ядерный ущерб. Американцы, присоединившись к Соглашению МНЭПР, не подписали Протокол и сделали соответствующее заявление на церемонии подписания (в дальнейшем для простоты будем называть эти два документа просто «Соглашение МНЭПР»). С учетом важности и сложности проблемы освобождения от материальной ответственности рассмотрим ее отдельно несколько позднее.

Предполагается, что положения соглашения МНЭПР по освобождению от налогообложения и материальной ответственности в дальнейшем будут использованы в качестве образца (но только не для США) для заключения двусторонних договоренностей по ГП. Причем первые примеры такого использования уже имеются. Так, во время Государственного визита В.В.Путина в Великобританию было подписано Дополнительное Соглашение к российско-британскому Соглашению о сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии. В этом новом Соглашении использованы положения соглашения МНЭПР по освобождению от материальной ответственности. Аналогичные планы имеются у канадцев, французов и итальянцев, которым еще предстоит согласовать ряд двусторонних соглашений с Россией.

Продолжает остро стоять проблема допуска к объектам. Как видно из отчета СДЛ к Эвиану, российская сторона внесла предложение об упрощении процедуры доступа на объекты за счет сокращения срока предварительного уведомления с 45 до 30 дней до планируемого визита. Схема решения проблемы: страны должны заранее, скажем в начале года, представлять общий список своих граждан, которых предполагается направить на объекты двустороннего сотрудничества в течение года. СДЛ признали, что это российское предложение является шагом вперед по сравнению с предыдущей практикой. Разумеется, все ждут, как будет на практике реализовываться эта инициатива.

Одновременно обращает внимание то, что некоторые партнеры (в отчете СДЛ не фигурируют конкретные страны) считают такое российское предложение «недостаточным». В то же время остается неясным: какой же срок предварительного

запроса приемлем для коллег из стран «восьмерки»? Что стоит за таким негативизмом? Нежелание понять, что проекты будут осуществляться в большинстве случаев на объектах, в отношении которых действуют соответствующие режимные правила? Интересно, как бы реагировали западные страны к подобным российским **требованиям**. Известно, как американцы трепетно относятся к проблеме допуска на свои объекты биоиндустрии, что, кстати, явилось одной из основных причин срыва переговоров по созданию контрольного механизма КБТО.

При этом необходимо обратить внимание на тезисы в документах Кананаскиса в отношении вопроса о допуске стран-доноров на объекты. Там речь идет об «адекватном» или «надлежащем» допуске, что, разумеется, позволяет по-разному трактовать содержание договоренностей по данной проблеме.

Среди перечня ОНАП, необходимых для успешного сотрудничества, можно выделить менее острые вопросы. Это касается обязательств о том, что «материалы, оборудование, технологии, услуги и экспертный опыт будут представляться исключительно в мирных целях», и о том, что «представителям правительств стран-доноров будут предоставляться соответствующие привилегии и иммунитеты».

При всей правильности и обоснованности данных положений их будет весьма трудно полностью реализовать на практике. Если, например, речь идет о ремонте дороги между объектами или моста, то значит ли это, что после ремонта по ним не могут передвигаться воинские части или перевозиться военная техника? Что значит фраза о «соответствующих иммунитетах»? Вряд ли российская сторона пойдет на предоставление дипломатического статуса иностранным специалистам. Однако будет ли достаточным для доноров получение льгот своим гражданам в объеме тех, которые имеет административно-технический персонал посольств?

Остальные нормы ОНАП, такие как мониторинг, аудиторская проверка и бухгалтерский учет средств и т.п., как видно из документов Эвиана, не выносились на обсуждение в рамках работы СДЛ. Это может свидетельствовать о том, что никаких проблем - по крайней мере – пока в двусторонних отношениях по этим сюжетам не возникает.

Таким образом, результаты, первого года ГП оставляют смешанное впечатление. Продолжается прежнее сотрудничество со странами «восьмерки» и это уже можно

отнести к позитиву. Однако кардинальных изменений не произошло. Подавляющее большинство конкретных проектов – результат «старых» наработок. В отчете СДЛ в основном фигурируют будущие планы. Новых заделов мало. Пожалуй, здесь можно упомянуть лишь Германию, с которой сотрудничество развивается прагматично и эффективно. Главный донор ГП – США – не собирается расширять сотрудничество, подтягивая все проекты под новый «зонтик» под названием ГП. Переговоры по юридической фиксации положений ОНАП в двусторонних Соглашениях идут трудно и медленно. Единственный результат – Соглашение МНЭПР, переговоры по которому длились более четырех лет.

Каковы же проблемы, которые необходимо решить в ближайшей перспективе, принимая во внимание задачи поставленные лидерами «восьмерки» в Эвиане? Как их можно решить с учетом практических проблем по реализации конкретных разоруженческих и нераспространенческих проектов в России?

Лидеры «восьмерки» зафиксировали в эвианском ПД задачу добиться увеличения общей **заявленной** суммы на ГП до 20 млрд. долл. за счет вкладов новых доноров или дополнительных ассигнований со стороны стран «восьмерки». Понятно, что работа по расширению «клуба» доноров будет и должна быть продолжена. Первые успехи уже есть. Новыми участниками ГП стали Норвегия, Нидерланды, Польша, Швеция, Швейцария и Финляндия. Представители этих стран уже приняли участие в качестве полноправных членов «клуба» ГП в июньской встрече СДЛ «восьмерки» (www/mid.ru).

Странам «восьмерки», в первую очередь США, еще предстоит подумать о путях реализации американской идеи по зачету задолженности России западным странам в обмен на собственное финансирование программ нераспространения и разоружения. Пока на этом направлении ничего не происходит.

Сегодня много спорят о том, является ли цифра 20 млрд. долл. на цели ГП пределом усилий международного сообщества или же это - начальный показатель долгосрочного финансирования текущих и будущих проектов. Некоторые эксперты полагают, что в этом вопросе необходимо четко придерживаться документов Кананаскиса, в которых зафиксировано обязательство ассигновать на нужды ГП «до 20 млрд. долл.». Однако с учетом масштаба стоящих задач и перспективы реализации конкретных проектов на всем пространстве бывшего СССР, а, возможно, и в других

странах, данная цифра, как представляется, должна рассматриваться как начальный показатель.

Другой - и весьма деликатной - является проблема расходования выделяемых средств, но не в России, а странами-донорами. Не секрет, например, что из ежегодного американского миллиарда долл. на программы в странах СНГ большая часть не доходит до этих государств. По неофициальным оценкам американских экспертов, от 60 до 70% всех выделяемых средств остается в США. Думается, что эта практика мало кого устроит (разумеется, за исключением американцев), да и эффективность такой «помощи» резко падает. Кстати, это одна из причин увеличения стоимости разоруженческих проектов в России.

Уже в первый год ГП развернулась дискуссия по приоритетам этой инициативы. Тем более, что с учетом явной расплывчатости документов Кананаскиса, каждая страна может найти там представляющие для нее интерес направления сотрудничества. Так, США и Франция настаивают на расширении общепризнанных приоритетов ГП за счет сотрудничества в биосфере, а ЕС – за счет ядерной безопасности. Группа влиятельных международных НПО предлагает включить в основные направления взаимодействия, например, вопросы тактического ядерного оружия, биобезопасности, экспортного контроля и усиления охраны границ и др. (Protecting against the spread of nuclear, biological and chemical weapons/ An action agenda for the Global Partnership? vol. № 1, CSIS, Wash, 2003, с.24, 26-28, 33-35). В недавней публикации американского Центра по стратегическим и международным исследованиям предлагается больше усилий сконцентрировать на краткосрочных программах по повышению безопасности хранения российского ядерного оружия, топлива для АЭС, которые используют высокообогащенный уран, выработке глобальных стандартов безопасности для обращения с опасными патогенами и др. (www.sgproject.org).

Вряд ли надо ставить под сомнение важность вышеперечисленных проблем для решения вопросов глобальной безопасности, в первую очередь в борьбе с международным терроризмом. Любая деятельность в области предотвращения нераспространения ОМУ и ускорения процесса разоружения полезна. Однако нельзя и согласиться с авторами этих идей о расширении первоочередных задач ГП уже на этом этапе реализации данной инициативы. Еще слишком мало сделано для решения

приоритетных проблем. Пока, как представляется необходимо концентрироваться на них. В противном случае мы будем распылять силы и средства, что негативно скажется на всем процессе реализации ГП. Пересмотр приоритетов и расширение сфер взаимодействия – это вопрос будущего.

В Эвиане на одно из первых мест поставлена задача «по расширению деятельности по реализации проектов». Другими словами речь идет о кардинальном увеличении количества новых проектов на приоритетных направлениях. Один из важнейших вопросов в этом контексте – будут ли реально выделены средства в западных странах на нужды ГП или же заявления некоторых лидеров «восьмерки» останутся лишь декларациями о намерениях. От решения этой задачи будет зависеть успех второго года ГП. Много предстоит сделать с канадцами, французами и итальянцами для выхода на конкретные договоренности. К сожалению, еще не преодолена в некоторых странах определенная инертность, проявляемая в реализации политических договоренностей Кананаскиса.

Настораживают нет-нет да появляющиеся тезисы на Западе о «недовыполнении» Россией обязательств в рамках ГП и даже «неготовности» реализовать в полном объеме положения ОНАП. В основном это касается тех моментов, по которым у нас разные подходы, например с США по проблеме освобождения от ответственности за материальный ущерб.

Однако здесь следует напомнить, что в отношении ОНАП в документах Кананаскиса говорится о возможности их использования в качестве «базы» или «основы» для переговоров. Даются рекомендации фиксировать их в двусторонних соглашениях «при необходимости» и при учете национальных законодательств и международных обязательств сторон. С учетом этих тезисов возникает законный вопрос: не скрывается ли за лозунгами с критикой к России стремление некоторых стран скрыть свою медлительность и неготовность к конкретной работе или даже «перевалить» ответственность за «пробуксовку» ГП на российскую сторону?

Одна из важнейших задач на ближайший год – продолжить формирование необходимо юридической базы для сотрудничества по ГП. Нынешние двусторонние соглашения с США, Японией, Германией, Великобританией позволяют двигаться

вперед. С Италией и Канадой предстоит такие договоренности выработать. С Францией осталось урегулировать вопросы взаимодействия в области уничтожения ХО.

В 2004 году председательство в «восьмерке» перейдет к США, от позиции которых во многом и без этого зависит ход ГП. Анализ участия США в ГП показывает «двойственные» результаты. (Более подробно об американской помощи можно посмотреть в работе Э.В.Кириченко «Глобальное партнерство и интересы России, Москва, ИМЭМО, 2003 г или же в сборнике «Некоторые аспекты международного содействия российским программам по разоружению», ИМЭМО, 2002).

С одной стороны, Вашингтон является крупнейшим донором российских разоруженческих и нераспространенческих программ. Американцы постоянно публично подчеркивают свою заинтересованность в решении задач ГП в России.

С другой – налицо крайне выраженная политизированность отношения администрации Белого дома к сотрудничеству с Россией. Широко известны условия Конгресса США по выделению финансовых средств для строительства объекта по уничтожению ХО в Щучьем. Постоянно звучат жесткие обвинения России в нарушении обязательств по режимам нераспространения. Таких примеров много. Все это мешает прагматичному, поступательному и эффективному сотрудничеству двух стран.

Примечательно, что такой ситуации нет ни с кем из других стран-участниц ГП. Хотелось бы поддержать некоторые выводы уже упоминавшегося доклада группы международных НПО о том, что имеющиеся расхождения между Россией и партнерами (политические и экономические) не должны мешать реализации ГП. А само Партнерство не должно становиться заложником возможных противоречий между нами (Protecting against the spread of nuclear, biological and chemical weapons/ An action agenda for the Global Partnership? vol. №1, CSIS, Wash, 2003).

Таким образом, складывается впечатление, что начало ГП не привнесло положительных элементов в российско-американское взаимодействие. По некоторым аспектам ощущается даже «откат». Например, недавно США заявили о нежелании пролонгировать действие Соглашений по осуществлению инициативы «Атомные города», а также о научно-техническом сотрудничестве в области обращения с плутонием, изъятым из ядерных военных программ. А предмет этих Соглашений напрямую связан с приоритетами ГП!

В чем же дело? В соответствующем заявлении министра энергетики США Абрахама говорится, что главной причиной для такого американского шага является неудовлетворенность решением в данных Соглашениях вопроса по освобождению американского содействия от материальной ответственности. Здесь, как и при решении вопроса об участии в проектах Соглашения МНЭПР речь идет об использовании соответствующих положений известного двустороннего Соглашения 1992 года. Для продавливания своей позиции США ужесточают требования даже в отношении Соглашений, которые были полезны двум странам и по которым, по крайней мере, официально, не звучало претензий ни с той, ни с другой стороны.

В ПД, принятом в Эвиане, отмечается необходимость урегулирования всех нерешенных вопросов по ОНАП и проведения обзора практической реализации этого свода положений сотрудничества «с учетом необходимого соблюдения одинакового отношения к партнерам». Главной проблемой предстоящего года, а возможно и более продолжительного времени будет вопрос освобождения предоставляемой помощи от материальной/гражданской ответственности (ОМО).

Попытаемся в этой статье широкими мазками обозначить данную проблему. Отметим, что, к сожалению, ясного и четкого изложения американской позиции по данному вопросу найти не удалось. Пока, как представляется, в заявлениях США (выступление американского посла при подписании Соглашения МНЭПР, уже упоминавшиеся заявления министра энергетики Абрахама, в публикациях бывших американских чиновников, работающих сейчас в различных НПО) содержится больше политических моментов, чем юридического объяснения.

Итак, США считают, что проблемы по ОМО должны быть урегулированы на основе положений российско-американского Соглашения 1992 года относительно безопасных и надежных перевозок, хранения, уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия (в дальнейшем Соглашение 1992 года). Это Соглашение содержит максимально возможные льготы, которые с того времени Россия больше никогда и никому не представляла: американская сторона получила освобождение своего персонала от ответственности за ядерный и неядерный ущерб даже при совершении иностранцами правонарушений, в том числе **преднамеренных действий**.

Американцы также отвергают возможность разбирательства в российских судах, считая их необъективными. А решение возможного конфликта видится не в правовом поле, а политическом. Американцы **в этом вопросе** подчеркивают, что Россия и США являются не противниками, а партнерами. Какие, мол, судебные иски могут быть между партнерами? Все проблемы, дескать, надо решать путем диалога.

Подчеркнем, что уже в 1993 году – без обозначенных выше моментов по ОМО – было заключено российско-американское Соглашение о повышении эксплуатационной безопасности, мерах по снижению риска и нормах ядерной безопасности в отношении гражданских ядерных установок в Российской Федерации. По образцу последнего Соглашения были подписаны соответствующие двусторонние Соглашения с Францией, Нидерландами ФРГ, Норвегией и другими странами. За последние 10 лет на таких же условиях были заключены различные Соглашения с США. Отметим, что Вашингтон с таким подходом соглашался. В противном случае не было бы этих юридических договоренностей.

Соглашение МНЭПР, основанное на принципах Венской конвенции о гражданской ответственности за ядерный ущерб 1963 года, также не содержит одиозных норм Соглашения 1992 года по ОМО. Однако в Соглашении МНЭПР российская сторона пошла дальше положений Венской Конвенции. Так, снята предельная сумма ответственности; предусматривается бессрочность обязательств по ОМО, более широкое освобождение от ответственности даже в случаях, если ядерный инцидент имел место в результате грубой небрежности и непреодолимой силы, вооруженного конфликта, военных действий, гражданской войны или восстания; арбитражный порядок разрешения споров по правилам ЮНСИТРАЛ.

Напомним, что США не подписали Протокол к Соглашению по МНЭПР по ОМО. Американцы настаивают на заключении отдельного двустороннего Протокола с Россией по ОМО на основе положений Соглашения 1992 года. Пока же США не будут финансировать программы в рамках Соглашения МНЭПР.

Продвигая свои подходы по вопросам ОМО американцы часто ссылаются на документы Кананаскиса, требуя от России «полного и безоговорочного» выполнения

заложенных там соответствующих положений. Давайте еще раз взглянем на эти материалы в контексте данной проблемы.

В документах Кананнакиса действительно зафиксирована рекомендация о предоставлении **адекватной** защиты от судебных исков. Но «адекватная» защита не означает решение проблемы исключительно на основе американских пониманий. Видимо, принимая во внимание партнерский характер отношений в рамках ГП (если это действительно так), следует больше говорить о решении данной проблемы при учете взаимных интересов. Кстати, в документах канадского саммита «восьмерки» зафиксировано, что все сотрудничество будет осуществляться с учетом международных и национальных законодательств партнеров. Однако этих тезисы забываются американскими представителями.

Не совсем понятна логика США в отношении требований по ОМО в случае преднамеренных действий. Означает ли это, что американская сторона допускает такую возможность? Требуя от России юридических гарантий в данной области, готовы ли США дать таковые на предмет отсутствия в составе иностранного персонала лиц, имеющих намерение нанести ущерб нам или третьим лицам?

Из-за неурегулированности проблемы ОМО «зависли» переговоры по разработке механизма утилизации избыточного оружейного плутония - еще одного приоритетного направления взаимодействия «восьмерки» в рамках ГП. Причем в рамках этих переговоров американцам постепенно удастся «перетягивать» на свою сторону другие страны. Растет давление общественного мнения в США в пользу ужесточения американской позиции по ОМО. Достаточно вспомнить уже упоминавшуюся работу ряда НПО по проблемам ГП (Protecting against the spread of nuclear, biological and chemical weapons/ An action agenda for the Global Partnership? vol. №1, CSIS, Wash, 2003, с.22).

Несколько слов о перспективах ратификации Соглашения 1992 года. Здесь ситуация, как представляется, не выглядит очень обнадеживающе. В предвыборный период в Государственную Думу, а также с учетом предстоящих президентских выборов в следующем году исполнительной власти будет непросто решиться на запуск ратификационного процесса Соглашения 1992 года в расчете на положительный

результат. Хотя и очевидно, что с американской помощью в рамках этого Соглашения удалось много сделать много для реализации нераспространенческих и разоруженческих программ. Это содействие позволило выполнить некоторые российские международные обязательства в области сокращения вооружений. Понятно, что отказаться от этой помощи будет весьма болезненно для определенных отраслей российской промышленности, испытывающих острый недостаток в государственном финансировании.

Таким образом, перед российскими официальными представителями стоит непростой вопрос: что делать? В России сложилась трудная ситуация в области ОМО. Есть национальное законодательство в этой сфере. Подписана, но не ратифицирована Венская Конвенция. Действуют на условиях временного применения положения Соглашения МНЭПР и Соглашения от 1992 года. В условиях нехватки собственных средств для финансирования нераспространенческих и разоруженческих программ сможет ли устоять Россия под нажимом США? Дать однозначный ответ довольно сложно.

Понятно, что в случае ядерного инцидента масштабы ядерного ущерба трудно себе представить. Объем платежей по искам может превысить сумму помощи. Видимо еще предстоит выработать такую тактику в сотрудничестве в рамках ГП, которая могла бы позволить получить максимально возможную помощь с наименьшими потерями (если здесь вообще применимо это определение) для политического имиджа и при защите имущественных интересов России. В этой ситуации перспективы решения проблемы о предоставлении одинаковых условий по ОМО для всех участников ГП в ближайшей перспективе вообще не просматриваются.

Очевидно, что ГП направлено не только на решение возникших разоруженческих и нераспространенческих проблем в России. Здесь, пожалуй, уместно упомянуть, что в Кананаскисе лидеры «восьмерки» договорились вступить в переговоры на более поздней стадии с любыми другими странами – получателями, включая бывшие республики Советского Союза о подключении последних к ГП. Украина уже заявила о своей готовности присоединиться к ГП.

В Эвиане было принято решение продолжать пока концентрироваться на проектах в России. Тем не менее, Франции, председательствующей в «восьмерке», было дано право «вступить в предварительные обсуждения с новыми или существующими странами реципиентами, включая те из состава бывшего Советского Союза, которые готовы принять документы Кананаскиса, как это уже сделала Украина» (<http://www.g8.fr/evian>).

Отвечает ли интересам России подключение к ГП других стран СНГ? Как представляется, ответ здесь должен быть положительным. Россия заинтересована, чтобы по периметру ее границ не существовало угроз для ее национальной безопасности, чтобы с территории стран СНГ не происходило «подпитки» террористов, причем «подпитки» любого характера (технической, технологической, финансовой и т.п.).

Кроме того, де-факто многие страны уже являются участниками такого сотрудничества, поскольку документы Кананаскиса характеризуют существо ГП, в том числе как продолжение действующих программ в области разоружения и нераспространения. Масштабы западной помощи достаточно подробно изложены в различных публикациях в России и за рубежом.

Однако на вопрос о сроках официального подключения других стран СНГ к ГП ответить сложнее. Наверное, сначала нужно решить субстантивные проблемы между странами-донорами и Россией в плане кардинального расширения сотрудничества на приоритетных направлениях ГП. Понятно, что нужны непростые усилия, возможно на самом высоком политическом уровне, для разрешения противоречий по закреплению ряда положений ОНАП в двусторонних соглашениях. Только тогда, как представляется, можно и нужно вести речь о приглашении других стран СНГ к сотрудничеству в рамках ГП.

В ближайшее время предстоит много сделать для разъяснения общественности, законодателям стран – участниц ГП существа и задач этой инициативы. Это необходимо как с точки зрения понимания ими задач, которые сегодня пытаются решить правительства ведущих государств мира, так и с точки зрения организации нормального процесса выделения средств и прохождения соответствующих законов и соглашений в парламентах стран-участниц ГП. Пока здесь много резервов. Одна из возможностей для

субстантивного разговора будет представлена в ноябре с.г. в Страсбурге, где пройдет организуемая ЕС международная конференция по ГП для западных и российских законодателей.

Хорошо бы чаще садиться за стол дискуссий российским и зарубежным НПО. Их разработки, рекомендации и мысли, насколько нам известно, учитываются в работе государственных структур. Совместная работа позволит быстрее преодолеть разногласия и прийти к взаимоприемлемому алгоритму решения задач ГП.

Хотелось бы в заключение сделать несколько ремарок. Как представляется, было бы ошибочным полагать, что заинтересованность России в сотрудничестве с западными странами в решении задач ГП означает готовность принять помощь на любых условиях. Формула «Мы даем вам 20 млрд. долл., а взамен получаем все, что хотим» сегодня не годится. Лишь при учете российских интересов и желании выйти на договоренность можно достичь компромисса и прийти **сообща** к обозначенной цели.

Как представляется, ГП должно поднять сотрудничество России с западными странами на качественно новую ступень. Оно должно быть равноправным. Никто здесь не должен играть ни первых, ни вторых ролей.

Импонирует тезис уже упоминавшегося доклада международных НПО о том, что ГП должно быть именно партнерством, а не патронажем. Россия должна рассматриваться другими странами как надежный равноправный партнер, обладающий большим научным потенциалом, а не просто «клиентом» получателем помощи. Равноправное сотрудничество будет служить долгосрочным интересам снижения опасности распространения ОМУ (Protecting against the spread of nuclear, biological and chemical weapons/ An action agenda for the Global Partnership? vol. №1, CSIS, Wash, 2003, с.22).

Россия заинтересована в развитии конструктивного взаимодействия, предсказуемых отношениях со всеми странами. Развитие именно таких отношений отвечает интересам народов, отвечает интересам международного сообщества. Хочется выразить уверенность в том, что, опираясь на эти принципы наши страны в состоянии совместно искать и находить ответы на новые угрозы и вызовы.

Американцы исходят из того, что на проекты сотрудничества в рамках этого соглашения с американским участием должны распространяться положения Соглашения между Российской Федерацией и США относительно безопасных и надежных перевозок, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия. Это соглашение содержит максимально возможные льготы, которые с того времени Россия больше никогда и никому не представляла: американская сторона получила освобождение своего персонала от ответственности за ядерный и неядерный ущерб даже при совершении иностранцами правонарушений, в том числе преднамеренных действий.

При этом США настаивают на единственном режиме по ответственности - договоренностей в Соглашении 1992 года, требуя одновременно его незамедлительной ратификации. Его суть - абсолютное и ничем неограниченное (по сумме и по времени) освобождение от материальной \ гражданской ответственности по всем претензиям, причем фактически в любом суде мира. Тем самым ставится под сомнение и юрисдикционный иммунитет российского государства.