

**ЭКСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ:
ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА**

Сборник статей

Библиотека ПИР-Центра

Апрель 2000

Настоящий сборник подготовлен в рамках научно-исследовательского проекта ПИР-Центра «Критический экспорт и экспортный контроль в России» и содержит статьи, подготовленные в рамках проекта в период с января 1998 года по март 2000 года. Отдельные статьи были ранее опубликованы в изданиях ПИР-Центра, другие подготовлены специально для этого сборника. Мнения авторов статей могут не совпадать с позицией ПИР-Центра и являются исключительно взглядами авторов.

Редакторы сборника: старший научный сотрудник – директор Программы ПИР-Центра кандидат политических наук **Дмитрий Евстафьев** и директор ПИР-Центра кандидат политических наук **Владимир Орлов**.

ISBN

© ПИР-Центр, 2000

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Часть 1. Экспортный контроль как элемент политики нераспространения	8
Владимир Орлов. Национальная система экспортного контроля России в ядерной области.....	8
Николай Успенский. Экспортный контроль – один из ключевых элементов национальной безопасности.....	25
Андрей Ефимов. Вызовы международному режиму нераспространения и Группа ядерных поставщиков.....	30
Элина Кириченко. Сравнительный анализ национальных систем экспортного контроля США и России.....	35
Часть 2. Российский критический экспорт: направления и особенности	56
Иван Сафранчук. Ядерные и ракетные программы Ирана и сотрудничество с Россией.....	56
Геннадий Хромов. Политика Индии в области ракетного и ядерного нераспространения и сотрудничество с Россией.....	80
Иван Сафранчук. Российско-китайское сотрудничество и проблемы экспортного контроля.....	98
Алексей Рей. Экспортный контроль и авиакосмическая промышленность России (1992–1997).....	114
Владимир Орлов. Ирак: охота за российскими ракетными компонентами и технологиями (1993–1995).....	143
Часть 3. Экспортный контроль: новые вызовы, возможные решения	157
Евгений Зведре. Российско-американский диалог по нераспространению: <i>иранский фактор</i> и взаимодействие в экспортном контроле.....	157
Владимир Орлов. Незаконный оборот ядерных материалов – новый вызов международной безопасности.....	164
Абрам Иойрыш, Анна Откина. Ответственность за нарушения экспортного контроля: анализ Уголовного кодекса РФ.....	174
Геннадий Евстафьев. Наивно ожидать простых решений.....	184
Экспортный контроль как инструмент регулирования глобальной системы международной торговли и обмена технологиями: итоги и перспективы (вместо заключения)	191
О редакторах	210
Об авторах	211

ВВЕДЕНИЕ

Экспортный контроль – это комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного законодательно или через иные нормативные правовые акты порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового уничтожения (ОМУ), средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

Экспортный контроль действует применительно к материалам, технологиям и информации, которые могли бы быть использованы при создании ядерного оружия, химического оружия, биологического оружия, токсинного оружия, ОМУ, основанного на иных физических принципах, средств доставки (носителей) любого ОМУ, а также, в отдельных случаях, может применяться к обычным вооружениям и военной технике.

Экспортный контроль является одним из основных инструментов по предотвращению распространения ОМУ и средств его доставки, технологий их производства и иной научно-технической информации и знаний о них, а также материалов и технологий двойного применения – то есть тех, которые могут быть использованы как в гражданских целях, так и для производства ОМУ и его компонентов и средств его доставки.

Режим экспортного контроля занимает особое место в политике внешнеэкономического регулирования любой развитой страны, так как одновременно он является важным инструментом внешней политики. Он основывается на запретительно-разрешительном (лицензионном) порядке экспорта определенных товаров и технологий, попавших в специальные контрольные списки. При этом экспорт понимается расширительно, фактически речь идет обо всех внешнеэкономических операциях, затрагивающих трансферт контролируемых товаров или технологий¹.

Экспортный контроль осуществляется через создание международной системы экспортного контроля и национальных систем экспортного контроля государств.

В ядерной области создание международной системы экспортного контроля в целях нераспространения основывается на пункте 2 статьи III

¹Кириченко Элина. Система экспортного контроля России в целях нераспространения оружия массового уничтожения. *Ядерный Контроль*, Май 1995, с.15

Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), согласно которой каждое из государств-участников ДНЯО «обязуется не предоставлять: а) исходного или специального расщепляющегося материала; б) оборудования или материала, специально предназначенного или подготовленного для обработки, использования или производства специального расщепляющегося материала, любому государству, не обладающему ядерным оружием, для мирных целей, если на этот исходный или специальный материал не распространяются гарантии» МАГАТЭ. Исходя из положения данной статьи, совместными усилиями индустриально развитых стран было создано несколько режимов экспортного контроля в ядерной области, реализуемых через национальные законодательства этих государств, – один в рамках Комитета Цангера, два в рамках Группы ядерных поставщиков. Совокупность данных режимов составляет международную систему контроля за экспортом предметов в рассматриваемой области деятельности.

Международная система экспортного контроля включает в себя также такие режимы, как Режим контроля за ракетными технологиями (РКРТ), Австралийская группа, контролирующая экспорт товаров и технологий химического и биологического профиля, и Вассенаарские договоренности, контролирующие экспорт обычных вооружений, товаров и технологий двойного применения. Россия является участником всех вышеупомянутых режимов (кроме Австралийской группы).

Россия кровно заинтересована в сохранении действенности ДНЯО, упрочении режима нераспространения и международной системы экспортного контроля. Укрепление нераспространения ОМУ и средств его доставки в Концепции национальной безопасности, утвержденной в январе 2000 года, отнесено к «основным задачам в области обеспечения национальной безопасности», а распространение ОМУ рассматривается как одна из основных угроз национальной безопасности и интересам России.

Любопытно, что – конечно, не на экспертном, а на эмоциональном уровне – 78% россиян выступают против того, чтобы Россия передавала или продавала бы какой-либо другой стране свое ядерное оружие и ядерные технологии, если это противоречит ее международным обязательствам².

²Россияне о ядерном оружии и ядерных угрозах. Аналитический доклад по результатам всероссийского социологического исследования. Библиотека ПИР-Центра. М., 2000, с.51

Как и США, Россия испытывала соблазны в вопросах нераспространения. Но в отличие от США, для которых главный соблазн – максимально использовать свою роль единственной сверхдержавы, подчас не зная меры и не считаясь с международными нормами, российские соблазны – это были соблазны слабого, соблазны потерпевшей крушение сверхдержавы.

Это стало особенно заметно в 1993–1998 годах. В кругах российских политиков и военных, ответственных за принятие решений, велась напряженная, хотя и неформальная, полемика по этому вопросу. Отсутствие государственной политики в области нераспространения ОМУ подчас способствовало тому, что в этой полемике то и дело канат на свою сторону перетягивали отдельные ведомства, защищавшие свои, но отнюдь не государственные интересы.

Сегодня можно признать: Россия на соблазны не поддавалась.

Если отбросить досадные нарушения экспортного контроля (которые стали отражением экономического беспредела, но никак не частью политики), которые имели место в отношении поставок в Иран и Ирак, можно утверждать, что вопреки критике со стороны США (и лишь в незначительной мере благодаря ей – если такая критика играла роль превентивной меры), Россия осталась государством, соблюдающим ДНЯО и ценности нераспространения ОМУ.

«Россия убедительно демонстрирует приверженность укреплению режима экспортного контроля и предотвращения деятельности по распространению оружия массового уничтожения. Наша страна внимательно относится к рассмотрению озабоченностей США в сфере экспортного контроля...», – заявил Владимир Путин.

Можно ожидать, что Россия при Владимире Путине была бы заинтересована в налаживании продуктивного и постоянного диалога с США по ключевым вопросам нераспространения, что заменило бы *уколы по мелочам*.

Предлагаемая вниманию читателей брошюра в серии «Библиотека ПИР-Центра» – не научная монография, а сборник статей. Это важно подчеркнуть с самого начала. Все статьи объединяет сквозная тема – экспортный контроль и Россия. В то же время статьи сознательно не *причесывались редакторами под одну гребенку*. Они заметно отличаются и по стилю, и по объему, и по целям. Среди них есть и академические

статьи, и актуальные комментарии, и обзоры, и выступления³. Ряд статей написан сотрудниками государственных структур России (Совет безопасности РФ, МИД РФ, СВР России). В то же время значительную часть сборника занимают статьи, не отражающие официальную позицию (ИМЭМО РАН, Институт государства и права РАН, ПИР-Центр).

Читатель найдет в этом сборнике и насыщенный информационный материал (в частности, по сотрудничеству России с Индией, Китаем, Ираном, по действующему российскому законодательству), и дискуссионные материалы, подталкивающие к продолжению полемики, и статьи, содержащие конкретные рекомендации как для исполнительной власти России, так и для администраций России и США – государств, которые должны в вопросах экспортного контроля научиться действовать сообща.

Данная брошюра, как представляется, будет равно полезна и для представителей государственных структур, и для неправительственных экспертов, и для работников средств массовой информации, пишущих на темы международной безопасности.

Настоящий сборник подготовлен в рамках научно-исследовательского проекта ПИР-Центра «Критический экспорт и экспортный контроль в России» и содержит статьи, подготовленные в период с января 1998 года по март 2000 года. Отдельные статьи были ранее опубликованы в изданиях ПИР-Центра, другие подготовлены специально для этого сборника.

Мнения авторов статей могут не совпадать с позицией ПИР-Центра и являются исключительно взглядами авторов.

Редакторы выражают признательность Фонду Плаушер за поддержку в издании сборника.

Дмитрий Евстафьев
Владимир Орлов

³Так, в подготовке данного сборника использованы материалы конференции «Экспортный контроль в России: законодательство и практика», проведенной ПИР-Центром с участием представителей исполнительной и законодательной власти в Москве в феврале 1999 года.

ЧАСТЬ 1. ЭКСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ЭЛЕМЕНТ ПОЛИТИКИ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ РОССИИ В ЯДЕРНОЙ ОБЛАСТИ

Владимир Орлов

В документах таких международных режимов в области контроля над ядерным экспортом, как Комитет Цангера и Группа ядерных поставщиков (ГЯП), отмечается, что никакой международный режим не может заменить собой национальные системы экспортного контроля государств – ядерных экспортеров. Более того, требования международных режимов в области экспортного контроля не могут быть применены в государствах напрямую, но требуют внутренних, национальных документов, уточняющих и устанавливающих требования режимов для каждого отдельного государства.

Для любого государства национальная система экспортного контроля является составной частью политики в области национальной безопасности. Это обуславливает отличия национальной системы от взятых международных обязательств в сторону большей жесткости или же в ряде случаев, наоборот, большей мягкости.

Ядерное нераспространение и экспортный контроль

Россия строит политику нераспространения ядерного оружия на основе Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), изначальным участником и депозитарием которого она является. Россия, как признанная ядерная держава, заинтересована в сохранении стабильного, нерасшатанного международного режима ядерного нераспространения на основе ДНЯО. В силу своего геополитического положения Россия не заинтересована в том, чтобы появлялись новые государства-обладатели оружия массового уничтожения (ОМУ) и передовых средств его доставки. Существует понимание, что если неосторожными действиями или же бездействием выпустить в каком-либо амбициозном пороговом государстве ядерного джинна из бутылки, загнать его обратно в бутылку будет многотрудной, долгой и не исключено, что и невыполнимой задачей. В России существует своеобразный *китайский синдром* в вопросах контроля над ядерным распространением: как известно, всесторонняя помощь Советского Союза в конце пятидесятых годов (в отсутствие международного режима ядерного нераспространения) позволила Китаю создать собственный ядерный потенциал на 10–15 лет

быстрее, чем если бы он продвигался по этому пути самостоятельно¹. В результате Россия до сих пор вынуждена расплачиваться за давний стратегический просчет, считаясь с фактором наличия ядерного соседа в Азии.

Национальная система экспортного контроля России в ядерной области состоит из следующих элементов: законодательное и нормативное регулирование; лицензирование экспорта товаров и технологий, включенных в контрольные списки; межведомственное согласование; таможенное регулирование; и, наконец, предотвращение нарушений и наказание за них.

Закон «Об экспортном контроле»

Основой российского законодательства в области экспортного контроля является закон «Об экспортном контроле» (вступил в силу в июле 1999 года).

Согласно закону, Россия проводит государственную политику в области экспортного контроля, которая является составной частью внутренней и внешней политики России и осуществляется исключительно в целях обеспечения безопасности государства, его политических, экономических и военных интересов.

Основными целями экспортного контроля в законе определены: защита интересов Российской Федерации; реализация требований международных договоров Российской Федерации в области нераспространения ОМУ, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения; создание условий для интеграции российской экономики в мировую экономику (статья 4).

Государственная политика в области экспортного контроля формируется в соответствии со следующими основными принципами:

- добросовестность выполнения международных обязательств Российской Федерации в области нераспространения;
- законность, гласность и доступность информации по вопросам экспортного контроля;
- приоритет интересов безопасности государства;
- осуществление экспортного контроля только в той степени и объеме, которые необходимы для достижения его целей;

¹Тимербаев Роланд. Как СССР помогал Китаю создавать атомную бомбу. *Ядерный Контроль*, №3, май-июнь 1998

- единство таможенной территории Российской Федерации;
- гармонизация процедур и правил экспортного контроля с общепризнанными международными нормами и практикой;
- взаимодействие с международными организациями и иностранными государствами в области экспортного контроля в целях укрепления международной безопасности и стабильности, предотвращения распространения (статья 5).

В соответствии с международно принятыми нормами и уже установившейся в России практикой, вырабатываются следующие методы осуществления экспортного контроля:

- разрешительный порядок осуществления внешнеэкономических операций с контролируруемыми товарами и технологиями, предусматривающий лицензирование как форму государственного регулирования;
- таможенный контроль и таможенное оформление вывоза из России контролируемых товаров и технологий в соответствии с законодательством о таможенном деле;
- идентификация контролируемых товаров и технологий²;
- валютный контроль, в том числе контроль за своевременностью и полнотой поступления валютной выручки на счета в уполномоченные банки России;
- применение мер государственного принуждения (санкций) в отношении юридических или физических лиц, нарушивших законодательство России в области экспортного контроля.

Закон устанавливает полномочия президента и правительства в части формирования и осуществления политики экспортного контроля.

Президент, в частности, определяет основные направления государственной политики в области экспортного контроля; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в области экспортного контроля; наконец, утверждает списки (перечни) контролируемых товаров и технологий.

Правительство организует реализацию государственной политики в области экспортного контроля, в том числе в отношении международных

²Под идентификацией имеется в виду установление соответствия конкретных сырья, материалов, оборудования, научно-технической информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, являющихся объектами внешнеэкономических операций, товарам и технологиям, включенным в контрольные списки.

режимов экспортного контроля; определяет и детализирует порядок осуществления внешнеэкономической деятельности (ВЭД) в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании ОМУ, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники; принимает в пределах своей компетенции решения о проведении переговоров и подписании международных договоров Российской Федерации в области экспортного контроля.

Закон устанавливает создание межведомственного координационного органа по экспортному контролю с целью координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организационно-методического руководства работами по экспортному контролю.

По сути, таким образом было законодательно оформлено существование Межведомственной комиссии по экспортному контролю (Экспортконтроль), которая действовала и до принятия закона с той или иной степенью интенсивности и продуктивности во многом в зависимости от возглавлявшего ее лица³.

Кроме того, был законодательно закреплён «специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в области экспортного контроля», перед которым ставится задача организовывать работу по информированию российских экспортеров о целях, процедурах и правилах экспортного контроля. Такая структура и раньше существовала в рамках правительства под названием «Федеральная служба по валютному и экспортному контролю» (ВЭК).

Новым положением является требование создания внутрифирменных программ экспортного контроля в организациях (ВФПЭК) (статья 16). Закон устанавливает, что создание ВФПЭК является обязательным для организаций, осуществляющих научную и производственную деятельность по обеспечению федеральных государственных нужд в области поддержания обороноспособности и безопасности России и получающих доходы от внешнеэкономических операций с контролируемыми товарами и технологиями. Такие организации, создавшие ВФПЭК, подлежат государственной аккредитации. Это

³Экспортконтроль возглавляет один из заместителей председателя правительства. Под эгидой Экспортконтроля были разработаны пять контрольных списков товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы для производства вооружений, ядерного, химического и бактериологического оружия, а также ракетных средств их доставки. На заседаниях Экспортконтроля, как правило, подробно рассматриваются сложные случаи с точки зрения нераспространения и национальной безопасности.

означает, что практически все предприятия военно-промышленного комплекса России, осуществляющие экспортную деятельность, должны предпринять меры по созданию программы экспортного контроля на своих предприятиях. Таким образом, должна быть обеспечена полная информированность руководства предприятия о правах и обязанностях предприятия в области экспортного контроля, в случае необходимости будет проведено повышение квалификации персонала, процесс заключения экспортных сделок станет более отлаженным и ответственным⁴; иными словами, создание ВФПЭК на предприятии позволяет говорить о внедрении *культуры нераспространения*.

Закон подробно прописывает требования к внешнеэкономическим сделкам с товарами и технологиями из контрольных списков. Так, устанавливается, что такие сделки должны совершаться при наличии письменного обязательства иностранного лица о том, что указанные товары и технологии не будут использоваться в целях создания ОМУ и средств его доставки (так называемый *сертификат конечного пользователя*). При этом правительство России вправе устанавливать дополнительные требования к условиям, на которых должны совершаться внешнеэкономические сделки с контролируемыми товарами и технологиями, в том числе право проверки использования иностранным лицом полученных по сделке товаров и технологий в соответствии с принятыми обязательствами.

Закон «Об экспортном контроле» вводит правила всеобъемлющего контроля.

Все внешнеэкономические операции, предусматривающие передачу контролируемых товаров и технологий иностранному лицу, подлежат лицензированию. Лицензии выдаются министерством торговли России⁵ при наличии положительного заключения по результатам государственной экспертизы. Лицензии выдаются на основании письменных заявлений экспортеров. К заявлениям должны прилагаться

⁴Механизм создания ВФПЭК детально изложен в утвержденном 12 мая 1998 года Методическом руководстве по созданию на предприятии (в организации) внутрифирменной системы экспортного контроля. Документ предназначен для оказания организационно-методической помощи российским предприятиям и организациям различных форм собственности, участвующих в международном обмене товарами, работами и услугами, в разработке и внедрении внутрифирменных систем экспортного контроля.

⁵При этом на экспорт отдельных видов контролируемых товаров в иностранные государства, придерживающиеся в своей внутренней и внешней политике общепризнанных принципов и норм международного права в области нераспространения, могут выдаваться генеральные лицензии, то есть лицензии с указанием количества товаров без определения конкретного покупателя. Такая генеральная лицензия может выдаваться только российскому юридическому лицу, создавшему ВФПЭК и получившему свидетельство о государственной аккредитации.

документы, содержащие точные сведения о товарах, об информации, о работах, об услугах, о результатах интеллектуальной деятельности с указанием иностранного государства, на территорию которого товары, информация, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности будут вывезены.

Уведомление об отказе в выдаче лицензии или разрешения направляется (вручается) заявителю в письменной форме с указанием основания отказа. Основанием для отказа в выдаче лицензии или разрешения может стать, среди прочего: наличие в документах, представленных заявителем, недостоверной, искаженной или неполной информации; отрицательное заключение государственной экспертизы; экспорт на таких условиях, при которых наносится ущерб или возникает угроза причинения ущерба интересам России.

Лицензия может использоваться ее законным владельцем только для совершения той внешнеэкономической операции, на осуществление которой такая лицензия была выдана. Она может быть аннулирована без предварительного уведомления либо ее действие может быть приостановлено министерством торговли, прежде всего в случаях нарушения владельцем лицензии ее требований и условий.

На основании закона «Об экспортном контроле» в целях защиты национальных интересов и выполнения международных обязательств России могут вводиться запреты и ограничения ВЭД в отношении контролируемых товаров и технологий. При этом запреты и ограничения, касающиеся иностранных государств, вводятся федеральными законами; касающиеся новых товаров и технологий – указами и распоряжениями президента; касающиеся отдельных иностранных лиц, занимающихся деятельностью, несовместимой с принципами нераспространения (*черные списки*) – постановлениями правительства.

Закон «Об экспортном контроле» устанавливает, что международное сотрудничество России в области экспортного контроля осуществляется посредством ее участия в международных режимах экспортного контроля и международных форумах, проведения переговоров и консультаций с иностранными государствами, взаимного обмена информацией, а также реализации совместных программ и иных мероприятий в указанной области на двусторонней и многосторонней основе.

Установлено, что Российская Федерация содействует развитию контактов и обмену информацией между российскими и иностранными

неправительственными организациями, целями которых является содействие эффективному функционированию внутригосударственных механизмов экспортного контроля.

Принятие закона «Об экспортном контроле» решило задачу полноценного формирования правовой базы национальной системы экспортного контроля в России.

Закон «Об экспортном контроле» является всеобъемлющим, так как законодательно регулирует вопросы контроля над экспортом самой разнообразной продукции (ядерной, химической, биологической, ракетной), технологий, услуг и информации⁶, которые могут использоваться при создании ОМУ и средств его доставки. Действие его, таким образом, безусловно охватывает и сферу контроля над ядерным экспортом.

При этом контроль над ядерным экспортом более детально регулируется серией нормативных документов, принятых еще до вступления закона в силу и сохраняющих свое действие постольку, поскольку они не противоречат новому закону. Остановимся на этих нормативных документах подробнее.

Контроль над ядерным экспортом⁷

Чтобы гармонизировать перечень контролируемой ядерной продукции с обновленным списком ГЯП (циркуляр 254 МАГАТЭ, часть 1), указом президента РФ №202 от 14 февраля 1996 года был утвержден и с 19 мая 1996 года вступил в силу новый Список ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадавших под экспортный контроль⁸. По мере изменения международного списка Россия вносит соответствующие корректировки в национальный механизм. 8 мая 1996 года правительство постановлением №574 утвердило новое Положение о контроле над ядерным экспортом и импортом⁹.

⁶Применительно к научно-технической информации и технологиям: 14 мая 1998 года подписан указ президента РФ №556 «О правовой защите результатов научно-исследовательских и технологических работ военного, специального и двойного назначения», объявляющий фактически все результаты научно-исследовательских работ в оборонной области интеллектуальной собственностью государства.

⁷Подробнее по этому вопросу см.: Кириченко Элина. Регулирование ядерного экспорта. В книге: Разоружение и безопасность. 1997–1998. ИМЭМО РАН. М., Наука, 1997

⁸Понятие «ядерная продукция, критичная с точки зрения нераспространения», согласно российским документам, охватывает *чувствительные* предметы в терминах Руководящих принципов ГЯП: уран с обогащением 20% и выше, плутоний, установки для переработки облученного топлива, для разделения изотопов урана, для производства тяжелой воды, для конверсии обогащенного урана и плутония, основные компоненты этих установок, а также соответствующие технологии.

⁹Оно заменило ранее действовавшее Положение о порядке экспорта и импорта ядерных материалов, технологии, оборудования, установок, специальных неядерных материалов, радиоактивных источников

Ядерный экспорт и импорт осуществляются по лицензиям, выдаваемым министерством торговли на основании заявлений, предварительно согласованных с Минатомом РФ, которое проводит их экспертизу. Лицензии выдаются только юридическим лицам, имеющим разрешение Госатомнадзора (Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности) на осуществление определенного вида деятельности в области использования атомной энергии, включая производство, использование, хранение и/или транспортировку соответствующих материалов. Минатом и Минторг консультируются с МИД России по поводу того, насколько последовательно страна-получатель выполняет свои обязательства по действующим международным и двусторонним договорам и соглашениям¹⁰. Экспортер обязан сообщить Минатому обо всех внешнеторговых сделках с ядерными материалами.

Выполняя международные договоренности, Россия также разработала системы гарантий того, что поставляемые ею *чувствительные* технологии будут использованы только в заявленных мирных целях.

В соответствии с национальным Положением о ядерном экспорте неядерные государства могут осуществить ядерный импорт из России при наличии заверений со стороны своих государственных органов в том, что полученные ими предметы экспорта, а также произведенные на их основе или в результате их использования параметры:

- (а) не будут использоваться для производства ядерного оружия, других ядерных устройств или для достижения военной цели;
- (б) будут находиться под контролем МАГАТЭ в соответствии с соглашением о гарантиях, охватывающих всю мирную деятельность страны-получателя;
- (в) будут обеспечены мерами физической защиты на уровнях, не ниже рекомендованных МАГАТЭ;
- (г) будут реэкспортироваться только на вышеназванных условиях. Что касается урана с обогащением выше 20%, плутония или тяжелой воды, реэкспорт может производиться лишь при письменном согласии Минатома.

ионизирующего излучения и изотопной продукции, введенное в действие постановлением правительства №1005 от 21 декабря 1992 года.

¹⁰Предусмотрено, что в процессе межведомственного согласования активную роль могут играть министерства и ведомства, имеющие представителей в Экспортконтроле, в частности, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Государственный таможенный комитет.

Контроль за двойными технологиями, используемыми в ядерной области¹¹

Экспорт оборудования, материалов и технологий двойного назначения осуществляется по лицензиям, выдаваемым Минторгом. Основанием для выдачи лицензий является положительная государственная экспертиза и решение Экспортконтроля о возможности экспорта предметов, запрашиваемых в заявке экспортера.

При экспорте продукции двойного использования в неядерные государства в контракт должно быть включено обязательство импортера не использовать предметы экспорта или их воспроизведенные копии в области ядерного топливного цикла, не поставленной под гарантии МАГАТЭ. При экспорте в страны, не являющиеся членами ГЯП, в контракт должно быть включено обязательство не реэкспортировать и не передавать кому бы то ни было ввезенные предметы или их воспроизведенные копии без письменного разрешения российского экспорта. Обязательства конечных пользователей должны быть подтверждены импортным сертификатом, выданным государственным органом страны, в котором будет осуществляться конечное использование предметов экспорта. Таким образом, Россия учла все рекомендации ГЯП о процедурах лицензирования и гарантиях.

В 1996 году в целях гармонизации национального режима с международными режимами по нераспространению ядерного оружия президент утвердил новый список оборудования и материалов двойного назначения и соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях¹². Наряду с этим было обновлено Положение о порядке контроля за экспортом соответствующего оборудования, материалов и технологий. В оба документа вошли все изменения, принятые ГЯП в Руководящих принципах и в Списке. В целом порядок контроля за экспортом товаров двойного назначения не претерпел существенных изменений.

¹¹Подробнее по этому вопросу см.: Кириченко Элина. Регулирование ядерного экспорта. В книге: Разоружение и безопасность. 1997–1998. ИМЭМО РАН. М., Наука, 1997

¹²Среди нормативных документов по данному вопросу см.: указ президента России от 14 февраля 1996 года №202 «Об утверждении Списка ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий, подпадающих под экспортный контроль» (Собрание законодательства РФ, 1996, №8, ст.742); указ президента России от 21 февраля 1996 года №228 «О контроле за экспортом из Российской Федерации оборудования и материалов двойного назначения и соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях, экспорт которых контролируется» (Собрание законодательства РФ, 1996, №9, ст.802); постановление правительства России от 8 мая 1996 года №574 «Об утверждении Положения о порядке экспорта и импорта ядерных материалов, оборудования, специальных неядерных материалов и соответствующих технологий» (Собрание законодательства РФ, 1996, №20, ст.2358); постановление правительства России от 8 мая 1996 года №575 «Об утверждении Положения о порядке контроля за экспортом из Российской Федерации оборудования и материалов двойного назначения и соответствующих технологий, применяемых в ядерных целях, экспорт которых контролируется» (Собрание законодательства РФ, 1996, №20, ст.2359).

Таможенное регулирование

Таможенное регулирование экспорта ядерных материалов из контрольных списков является одним из ключевых элементов национальной системы экспортного контроля России в целях ядерного нераспространения.

От эффективности действий таможенных служб во многом зависит, удастся ли перевести систему предотвращения несанкционированного экспорта ядерных материалов из теоретической плоскости (законодательные, нормативные документы) в практическую.

Не будет преувеличением сказать, что именно на таможенной границе России идет настоящая борьба за действенность режима нераспространения ядерного оружия.

Существуют следующие угрозы применительно к экспорту контролируемых ядерных материалов, которые должны выявляться и пресекаться органами таможенного регулирования:

- 1) попытка экспорта без лицензии и декларирования (контрабанда);
- 2) попытка экспорта без лицензии, при декларировании ядерных материалов как материалов, не находящихся в контрольных списках и, следовательно, подлежащих лицензированию;
- 3) попытка экспорта по фальсифицированной лицензии;
- 4) несоответствие или неполное соответствие данных, указанных в лицензии, фактически вывозимым товарам.

Предотвращение данных угроз осуществляется органами таможенного контроля как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими министерствами, ведомствами и их подразделениями – в частности, с Федеральной службой безопасности, Службой внешней разведки, министерством иностранных дел (для выявления соответствия заявленного конечного пользователя реальному), министерством по атомной энергии (его лаборатории и институты могут использоваться для проведения необходимых экспертиз) и т.д.

Основную угрозу для нарушения режима ядерного нераспространения представляют не *ядерные контрабандисты*, а предприятия ядерного топливного цикла или их экспорториентированные подразделения, которые неумышленно (в силу слабого знания установленного порядка лицензирования) или с умыслом указывают недостоверную информацию об экспортируемом грузе. Это может быть, например, несоответствие заявленного веса вывозимого товара реальному (в этом случае возникает вопрос о том, какому покупателю предназначается незаявленный

вывозимый излишек), несоответствие указанного конечного пользователя реальному¹³ либо несоответствие заявленных качественных характеристик вывозимого на основании полученной лицензии материала реальным.

Перед таможенными органами стоят такие сложные задачи, как, *во-первых*, наличие квалифицированного персонала; *во-вторых*, наличие совершенных технических средств обнаружения; *в-третьих*, полномасштабный географический охват мероприятий по пресечению нарушений в области экспорта ядерных материалов.

Для решения этих задач в структуре Государственного таможенного комитета России созданы соответствующие подразделения. Постоянно проводится повышение квалификации персонала. На крупнейших таможенных рубежах – таких, как аэропорты Шереметьево-2 и Шереметьево-1 в Москве, Пулково в Санкт-Петербурге, в Астраханском морском порту и т.д. – устанавливаются самые современные приборы, позволяющие проводить обнаружение незаконно перемещаемых любых радиоактивных материалов. Мероприятия по оборудованию таможенных рубежей России техническими средствами для пресечения незаконного ядерного экспорта получили название «второй линии защиты». Имеется в виду, что первой линией защиты ядерного материала от незаконного перемещения является система мер по физической защите, учету и контролю на предприятии.

В ряде случаев устанавливаемое оборудование приобретает на средства, выделяемые Соединенными Штатами в рамках мероприятий по программе Нанна-Лугара.

В то же время оборудование современной аппаратурой по обнаружению радиоактивных материалов таможенных постов по всему периметру таможенной границы Российской Федерации представляется делом далекого будущего.

Особо остро стоит вопрос о контроле над перемещением ядерных материалов в пределах, а также через внешне границы Таможенного союза, в который вместе с Россией входят Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Таджикистан.

¹³Например, существует риск того, что конечным пользователем указывается компания в государстве, не вызывающем озабоченности с точки зрения его политики ядерного нераспространения, в то время как указанная компания производит реэкспорт в третью страну, не являющуюся участником ДНЯО либо попадающую под режим международных ограничений (санкций) в связи с нарушениями в области политики ядерного нераспространения.

Предотвращение нарушений в области экспортного контроля для целей ядерного нераспространения

Национальная система экспортного контроля в целях ядерного нераспространения или же внутрифирменная программа экспортного контроля на предприятии будут действовать лишь в том случае, если лица, принимающие решения об экспорте или причастные к этому процессу, будут осознавать, что в случае нарушений действующего законодательства в области экспортного контроля они неотвратимо понесут наказание.

Нарушением законодательства Российской Федерации в области контроля над ядерным экспортом считается:

- нарушение законодательно установленных правил ведения ВЭД;
- получение лицензий на экспорт контролируемых товаров посредством предоставления поддельных или содержащих недостоверные сведения документов;
- нарушение требований и условий лицензий;
- неисполнение или ненадлежащее исполнение предписаний ВЭК;
- создание препятствий для выполнения должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области экспортного контроля, своих функций;
- необоснованный отказ в предоставлении информации, запрашиваемой федеральными органами законодательной и исполнительной власти для целей экспортного контроля, ее умышленное искажение или сокрытие;
- нарушение установленного порядка учета внешнеэкономических сделок с товарами из контрольных списков.

В России установлен трехступенчатый уровень ответственности за нарушения в области экспортного контроля: ответственность гражданско-правовая, административная и уголовная. Она может выражаться в форме:

- 1) штрафных санкций;
- 2) лишения права заниматься ВЭД;
- 3) уголовного преследования.

В частности, в случае правонарушения, повлекшего за собой причинение существенного ущерба политическим и экономическим интересам России, ее обороне и безопасности, а также правонарушения, совершенного повторно, организация может быть лишена права заниматься ВЭД на срок до трех лет. Решение о лишении организации

права заниматься ВЭД принимается правительством по представлению Экспортконтроля.

Уголовный кодекс России предполагает суровое наказание нарушителей национальной системы экспортного контроля в целях ядерного нераспространения¹⁴.

Что касается неотвратимости наказания, то, согласно официальной позиции ФСБ России, «нарушители международного режима контроля в этой области должны знать, что наказание неотвратимой меры, предусмотренные международно-правовой практикой и российским законодательством, будут применены к ним со всей строгостью. [...] Ни у кого не должно возникать сомнений, что практический опыт и традиции нашей Службы обеспечат надежную защиту национальных интересов России и эффективный контроль соблюдения принятых обязательств в области контроля за нераспространением...»¹⁵.

Экспортный контроль и внешняя политика

Во второй половине девяностых годов проблемы экспортного контроля стали приоритетом в двусторонних российско-американских отношениях, заняли серьезное и самостоятельное место в двустороннем диалоге России с рядом развитых государств (прежде всего Великобританией, Германией, Италией, а также с Израилем), активно поднимались на многосторонних международных форумах с участием России, таких, как *восьмерка*.

При этом на каком-то тапе вопросы экспортного контроля, по сути, подменили собой дискуссию о проблемах нераспространения в целом, превратились в самодовлеющую тему. Смешение этих понятий, подмена одного другим, *с одной стороны*, ведут к искажению реальной роли значения экспортного контроля в решении проблем нераспространения, а, *с другой стороны*, позволяют произвольно политизировать сугубо технические и организационные проблемы экспортного контроля.

Как правило, выдвигались обвинения в адрес России в том, что ее национальная система экспортного контроля *не работает* или работает *неэффективно*.

Таким образом, Россия в ряде переговоров оказывалась в роли ученика, за которым уже закрепился образ хронически неуспевающего, которого

¹⁴Подробнее об этом см. в данном сборнике: Абрам Иойрыш, Анна Откина. Ответственность за нарушения экспортного контроля: анализ уголовного кодекса РФ.

¹⁵Центр общественных связей Федеральной службы безопасности Российской Федерации. 6 мая 1998

учителя регулярно вызывают к доске, сурово, с пристрастием экзаменуют, у которого придирчиво проверяют всякое домашнее задание, как бы заранее предполагая, что оно либо частично не выполнено, либо выполнено плохо, и которого постоянно грозятся оставить на второй год.

Россия вот уже которой год вынуждена обороняться, отчитываясь *о проделанной работе* в области экспортного контроля; любые ее попытки занять наступательную позицию, попытаться проэкзаменовать *учителей* или же по крайней мере поставить под сомнение их непререкаемый авторитет, игнорировались.

Изначальная *вина* России заключалась в том, что в результате крушения Советского Союза и командно-административной системы государства, ухода от плановой централизованной экономики и тоталитарных методов контроля ей пришлось решать экстраординарную задачу, в кратчайший период создавая – по существу заново – систему экспортного контроля, в условиях сохранения на ее территории гигантского военно-промышленного комплекса, а, применительно к ядерной области, – ядерного топливного цикла, где разделить военную и гражданскую составляющие оказывалось подчас невозможно¹⁶. Кроме того, неподготовленный переход в 1992–1993 годах к рыночным методам управления экономикой привел к стремительному обнищанию представителей российской научно-технической элиты, прежде всего – в ядерно-оружейном комплексе, коллапсу некоторых предприятий, расположенных в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) министерства по атомной энергии.

При оказании политико-дипломатического воздействия на Россию в вопросах экспортного контроля промышленно развитые государства Запада решали следующие задачи.

1. Задачу экономической конкуренции: компрометация российской системы экспортного контроля позволяла поставить барьер на пути экспортирующих российских предприятий в ядерной области (экспорт урана, изотопов, строительство энергоблоков АЭС и т.д.), вывести российских конкурентов с их высокотехнологичной и относительно более дешевой продукцией из игры на мировых рынках; перекрыть доступ российским предприятиям на перспективные рынки развивающихся государств; получить возможность накладывать санкции на отдельные российские

¹⁶См.: Бухарин Олег. Интеграция военного и гражданского ядерных топливных циклов в России. *Ядерный Контроль*, сентябрь 1995, с.10–13

предприятия-экспортеры. Следует осознавать, что экспортный контроль – это, в конечном счете, вопрос экономического и военно-технологического доминирования в XXI веке, а своими доходами с потенциальными конкурентами никто делиться не собирается¹⁷.

2. Задачу внешнеполитических увязок: в ходе переговоров упреки в адрес России по поводу ее неэффективной системы экспортного контроля перемежались с требованием уступок от России по другим, не связанным с экспортным контролем, политическим вопросам.
3. Задачу нераспространения: было бы ошибкой считать, что две предыдущие задачи отменяли и решение этой – а именно намерения помочь России в предотвращении ядерного распространения и утечек материалов, технологий и умов в пороговые государства, в чем в равной степени заинтересованы Россия и Запад.

Давление государств Запада на Россию касалось прежде всего контроля над экспортом ракетных технологий, в значительно меньшей степени – иных материалов и технологий, которые могли бы использоваться в создании ОМУ.

В то же время известно по крайней мере два вопроса, которые явились предметом серьезного политико-дипломатического противоборства России, с одной стороны, и ряда государств Запада (прежде всего США), с другой. Это строительство Россией АЭС в Бушере (Иран) и в Кудамкуламе (Индия).

Соглашение о строительстве легководного реактора в Бушере ни в коей мере не нарушает ни ДНЯО, ни Руководящие принципы ГЯП (хотя последние рекомендуют проявлять сдержанность при передаче чувствительных установок, материалов и технологий). Иран является участником ДНЯО и членом МАГАТЭ, все его объекты поставлены под гарантии МАГАТЭ¹⁸. Попытки помешать строительству АЭС следует расценивать не только как неспровоцированное давление на Россию, но и как нарушение статьи IV ДНЯО.

Россия также осуществляет поставку двух блоков ВВЭР-1000 Индии. Как известно, эта страна не присоединилась к ДНЯО и не подписала с МАГАТЭ соглашение о всеобъемлющем контроле над деятельностью в

¹⁷Обновление глобальной системы экспортного контроля: с Россией или без нее? *Ядерный Контроль*, январь-февраль 1999, с.3

¹⁸См.: Фишер Дэвид. Почему я поддерживаю российско-иранский контракт. *Ядерный Контроль*, Июнь 1995, с.20, 21

области мирного использования ядерной энергии. В соответствии с Заявлением о полномасштабных гарантиях, принятых ГЯП 3 апреля 1992 года, такому государству не разрешается передача ядерных установок и оборудования. Однако пункт «с» данного документа делает исключение для «существующих соглашений и контрактов». В этом смысле Россия не нарушает свои международные обязательства. Соглашение между СССР и Индией о сотрудничестве в сооружении АЭС было подписано 27 сентября 1988 года. В январе 1989 года Индия подала заявку о постановке этого объекта под гарантии МАГАТЭ.

Тем не менее такие поставки, не нарушая *букву* международных соглашений, могут ослабить их *дух*¹⁹.

Совершенствование национальной системы экспортного контроля в ядерной области

Сейчас перед Россией в области контроля над экспортом стоят проблемы, во многом сходные с другими развитыми странами. Как сбалансировать противоречивые задачи: стимулировать продвижение национальных товаров на мировые рынки и соблюдать международные обязательства по нераспространению ОМУ, развивать международное технологическое сотрудничество (подразумевающее, в том числе, и получение доступа к иностранным технологиям) и не допустить передачу оборонных *критических* технологий?

Как и в других государствах-экспортерах, неизбежны столкновения между лоббистскими интересами экспортирующих предприятий и государством, проводящим политику экспортного контроля. В этом противостоянии предотвращение нарушений экспортного контроля возможно только при условии уважения к законодательству, его неукоснительного соблюдения экспортером, *с одной стороны*, и свободой государственного чиновника от воздействия лоббистов, *с другой*.

Для эффективного функционирования сформированной национальной системы экспортного контроля в целях ядерного нераспространения необходимо:

- наличие политической воли руководства страны в последовательном проведении политики ядерного нераспространения в соответствии с международными обязательствами России, прежде всего в рамках ДНЯО;

¹⁹Кириченко Элина. Регулирование ядерного экспорта. В книге: Разоружение и безопасность. 1997–1998. ИМЭМО РАН. М., Наука, 1997, с.142

- улучшение межведомственной координации по проведению политики экспортного контроля и пресечению попыток ее игнорирования или обхода;
- проведение комплекса финансовых и технических мероприятий с целью формирования действенной «второй линии защиты» на всем протяжении таможенной границы России;
- завершение процесса государственной аккредитации предприятий, создавших внутрифирменную программу экспортного контроля, что подтвердило бы факт повышения культуры ядерного нераспространения персонала предприятий;
- неукоснительное соблюдение трехступенчатой системы ответственности предприятий и лиц за нарушения в области экспортного контроля, включая уголовное преследование;
- расширение международного сотрудничества, прежде всего в области обмена информацией о проблемах, связанных с экспортным контролем, при продолжении проведения Россией самостоятельной политики в области контроля над ядерным экспортом, основанной на уже утвержденных контрольных списках;
- осуществление мероприятий по контролю над ядерным экспортом исходя из целей и принципов экспортного контроля, установленных в Законе Российской Федерации «Об экспортном контроле».

ЭКСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ – ОДИН ИЗ КЛЮЧЕВЫХ ЭЛЕМЕНТОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ¹

Николай Успенский

Одну из наиболее серьезных угроз национальной безопасности России представляет угроза распространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и ракетных средств его доставки.

Несмотря на усилия по предотвращению распространения ОМУ, как гром среди ясного неба прозвучали в мае 1998 года вести о проведении ядерных испытаний Индией и Пакистаном. Эти действия государств, не являющихся членами *ядерного клуба*, подтвердили настоятельную необходимость скорейшего и всестороннего решения проблемы нераспространения ОМУ.

Реальным средством, препятствующим распространению ОМУ и относящихся к его производству технологий военного, специального и двойного назначения, является международный экспортный контроль, базирующийся на национальных системах экспортного контроля.

В мае 1998 года, по итогам совещания *большой восьмерки* в Бирмингеме, по инициативе России и США в совместное коммюнике был включен пункт о проблемах нераспространения ОМУ и средств его доставки. В нем стороны подтвердили свою приверженность обеспечению эффективного претворения в жизнь мер экспортного контроля в соответствии с обязательствами по режиму нераспространения ОМУ.

Этот вопрос занимал существенное место во время российско-американской встречи на высшем уровне, состоявшейся в Москве 1–2 сентября 1998 года. В соответствии с поручением президента Российской Федерации аппаратом Совета безопасности Российской Федерации во взаимодействии с другими российскими ведомствами был отработан с американской стороной документ о сотрудничестве в области экспортного контроля в целях нераспространения ОМУ и средств его доставки. Он является своего рода рабочим планом для реализации решений, принятых по данному вопросу на *восьмерке* в Бирмингеме и в ходе самих переговоров в Москве.

¹В основу данной статьи положено выступление Николая Успенского на конференции «Экспортный контроль – законодательство и практика», проведенной ПИР-Центром в феврале 1999 года, опубликованное в журнале *Ядерный Контроль*, №3, 1999, с.5–8. Здесь публикуется по тексту журнала с сокращениями.

Сформированы двусторонние российско-американские межгосударственные механизмы, занимающиеся проблемами экспорта военных, специальных и двойных технологий, а также поиском возможных путей решения проблем контроля за этими процессами. Не прекращаются интенсивные контакты с представителями администрации президента США, Совета национальной безопасности США и Госдепартамента США по вопросам, связанным с проблематикой нераспространения ядерного оружия и ракетных технологий.

Россия так же, как и другие цивилизованные страны, считает, что наиболее перспективным средством предотвращения распространения ОМУ является действенная национальная система экспортного контроля.

Первые шаги по созданию национальной системы экспортного контроля у нас в стране были сделаны еще в начале девяностых годов. Однако особо пристальное внимание этому вопросу уделялось в период 1998–1999 годов: так, летом 1999 года был принят закон «Об экспортном контроле». Для нас принципиально важно, что критерии всеобъемлющего экспортного контроля за военными товарами, товарами и технологиями двойного применения приобрели в России законодательный характер. Помимо этого, правительством Российской Федерации были предприняты дополнительные шаги в плане упорядочения нормативно-правовой базы, регулирующей область экспортного контроля.

В порядке выполнения международных обязательств, принятых на себя Россией, правительство Российской Федерации приняло постановление №57 от 22 января 1998 года «Об усилении контроля за экспортом товаров и услуг двойного назначения, имеющих отношение к оружию массового уничтожения и ракетным средствам его доставки». Суть его состоит в том, что российским участникам внешнеторговой деятельности, независимо от форм собственности, предписывается воздерживаться от экспортных сделок с любыми товарами и услугами двойного назначения, не подпадающими в обычных случаях под действие нормативных правовых актов Российской Федерации по экспортному контролю, если им известно, что данные товары и услуги могут быть использованы при создании ОМУ и ракетных средств его доставки. Был введен режим всеобъемлющего контроля (действующий в основных западных странах – *catch-all*), который дает возможность рассматривать любые вопросы, не подпадающие формально под ограничения режимов экспортного контроля, но относящиеся к двойным технологиям.

14 мая 1998 года подписан указ президента РФ №556 «О правовой защите результатов научно-исследовательских и технологических работ военного, специального и двойного назначения», объявляющий фактически все результаты научно-исследовательских работ в оборонной области интеллектуальной собственностью государства.

12 мая 1998 года в целях обеспечения выполнения постановления правительства РФ №57 от 22 января 1998 года составлено Методическое руководство по созданию на предприятии (в организации) внутрифирменной системы экспортного контроля. Документ предназначен для оказания организационно-методической помощи российским предприятиям и организациям различных форм собственности, участвующих в международном обмене товарами, работами и услугами, в разработке и внедрении внутрифирменных систем экспортного контроля.

В соответствии с прямым поручением президента Российской Федерации Бориса Ельцина секретарю Совета безопасности Российской Федерации заняться вопросами координации налаживания системы экспортного контроля в России аппарат Совета безопасности принимал энергичные усилия в этом направлении:

- 29 мая 1998 года распоряжением секретаря Совета безопасности РФ создана рабочая межведомственная комиссия по проблемам нераспространения ОМУ и средств его доставки;
- под эгидой Совета безопасности РФ проведен ряд совещаний с руководителями заинтересованных министерств и ведомств, которые способствовали выработке единого подхода к вопросам налаживания системы экспортного контроля. Главная мысль обсуждения – нам необходимо энергично вести работу по наведению порядка в этой области у себя дома. И мы собираемся принять жесткие меры в этом направлении. В частности, речь идет о подключении к данной работе Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Даны также развернутые рекомендации правительству Российской Федерации и ряду министерств и ведомств;
- 15 мая 1998 года по предприятиям военно-промышленного комплекса разослан так называемый *черный список* конечных потребителей, отношения с которыми требуют предварительного согласования в компетентных органах, занимающихся контролем за экспортом *чувствительных* технологий;
- 20 мая 1998 года в ряд правительственных органов (министерство по атомной энергии, министерство экономики, министерство промышленности и торговли, Российское космическое агентство,

министерство науки и технологии и другие) разослан дополнительный, подготовленный ФСБ России, список иностранных компаний, по которым имеются данные об их возможной причастности к военным программам в области создания ОМУ и средств его доставки.

При решении вопросов налаживания системы экспортного контроля Россия придерживается следующих принципов:

1. Обеспечение контроля за экспортом и предотвращение утечки *чувствительных* технологий, наносящих ущерб национальным интересам страны.
2. Соблюдение взятых на себя международных обязательств не допускать бесконтрольного экспорта оборудования, материалов и технологий, пригодных для создания ОМУ и ракетных средств его доставки.

В последние несколько лет особую остроту для России приобрел вопрос возможной утечки технологий и материалов военного и двойного назначения, а также утечки *серого вещества*, то есть наших ученых. На этом направлении активно действуют спецслужбы так называемых *пороговых стран* – разрабатывающих или уже обладающих ОМУ или технологией его производства, особенно на Ближнем Востоке, не дремлют и разведки развитых стран.

Одновременно Россия обвиняется в несоблюдении своих международных обязательств по Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и режиму контроля за ракетными технологиями (РКРТ). Вводятся санкции против российских организаций. Для нас здесь завязана судьба таких ключевых проблем, как экономическое сотрудничество с США, кредиты МВФ, российско-американское сотрудничество в космосе, создание американцами новой системы ПРО, будущее закона об американских санкциях в отношении России. Даже незначительные нарушения с российской стороны, – американцы не смотрят, санкционированы ли они правительством или нет, – чреватые для нас многомиллиардными убытками и углублением кризиса в экономике на многие десятилетия.

Не следует забывать, что о любом контракте и сделке российского предприятия или института одновременно узнают и зарубежный партнер, и заинтересованные ведомства иностранных государств. Мягко говоря, неинформирование российскими юридическими лицами своего правительства оборачивается для России огромными политическими и экономическими издержками.

С экономической точки зрения упорядочение контроля за товарами и технологиями двойного назначения откроет международные рынки для российских участников внешнеэкономической деятельности и будет способствовать восстановлению доверия к нашим финансовым институтам и правительству в целом. Это обернется укреплением позиций российских предприятий оборонно-промышленного комплекса на экспортных рынках.

Мы переживаем не самое благоприятное время для быстрого налаживания эффективной системы экспортного контроля. В этой связи требуется создание соответствующего климата в стране для понимания обществом необходимости проводимой государством политики и осознания людьми степени своей личной ответственности за соблюдения требований экспортного контроля.

Ни для кого не является секретом тяжелое положение российской науки и российских ученых. Наверное, именно в этом заключается главная опасность утечек технологий и материалов двойного назначения. Нашим экспертам стоило бы проработать вопрос о возможном российско-американском взаимодействии в направлении поддержки российской науки в целях обеспечения режима нераспространения ОМУ и средств его доставки.

Помимо этого, также на экспертном уровне может быть проработан комплекс вопросов по расширению спектра взаимодействия России и США в области нераспространения и экспортного контроля, например, путем создания компьютерной базы данных о студентах из третьих стран, обучающихся по *чувствительным* специальностям, совместным действиям в отношении налаживания экспортного контроля в странах, входящих вместе с Россией в Таможенный союз – Беларуссией, Казахстаном, Киргизией и Таджикистаном.

ВЫЗОВЫ МЕЖДУНАРОДНОМУ РЕЖИМУ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ МАССОВОГО УНИЧТОЖЕНИЯ (ОМУ) И РАКЕТНЫХ СРЕДСТВ ЕГО ДОСТАВКИ. СИТУАЦИЯ В ЭТОЙ ОБЛАСТИ В ЗНАЧИТЕЛЬНОЙ МЕРЕ ОПРЕДЕЛЯЕТ И БУДЕТ ОПРЕДЕЛЯТЬ СУДЬБУ МИРА И БЕЗОПАСНОСТИ НА ПЛАНЕТЕ, КОРЕННЫМ ОБРАЗОМ ВЛИЯЕТ И БУДЕТ ВЛИЯТЬ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАБИЛЬНОСТИ.

Андрей Ефимов

Перспективы международного сотрудничества в сфере контроля за ядерным экспортом неразрывно взаимосвязаны с проблемой нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и ракетных средств его доставки. Ситуация в этой области в значительной мере определяет и будет определять судьбы мира и безопасности на планете, коренным образом влияет и будет влиять на обеспечение стабильности.

За последние годы здесь обозначились новые тенденции и новые вызовы.

Во-первых, проведенные ядерные испытания в Индии и Пакистане создают качественно новую ситуацию для ядерного нераспространения.

Во-вторых, вопрос о реализации резолюции по Ближнему Востоку Конференции 1995 года являлся одним из самых принципиальных в ходе состоявшихся в 1997–1999 годах сессий Подготовительного комитета Конференции 2000 года по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО). Нежелание США способствовать реализации указанной резолюции, а также настойчивое стремление Вашингтона всячески оправдать неучастие Израиля в ДНЯО может весьма негативно отразиться на перспективах международного режима ядерного нераспространения в целом. При этом необходимо принимать во внимание позицию стран Движения неприсоединения, в первую очередь арабских государств, которые увязывают вопрос осуществления резолюции по Ближнему Востоку с перспективами самого договора.

В-третьих, налицо глубокая, многовекторная взаимосвязь экспортного контроля, нераспространения и разоружения. Не секрет, что существующие на этот счет многосторонние и двусторонние договоренности, соглашения, иные документы составляют во многом единую ткань международно-правового поля в данной области. Скажем, ДНЯО – краеугольный камень ядерного нераспространения, важнейший фактор международной стабильности и безопасности – несет в себе серьезный разоруженческий аспект. Сохранение движения в области сокращения стратегических наступательных вооружений (СНВ), где

¹Статья написана специально для данного сборника. Редакционная работа над статьей завершена в марте 2000 года.

участвуют пока только Россия и США, является важным вкладом в укрепление режима нераспространения, без которого немислимо укрепление и расширение ДНЯО. В свою очередь разоруженский процесс в области СНВ строится на фундаменте российско-американского договора по ПРО. Иными словами, в нынешнем взаимозависимом мире любые непродуманные действия, нарушающие противоракетные договоренности, могут привести к самым серьезным последствиям для всего режима нераспространения, которые превратят в чистую теорию перспективы сотрудничества в экспортном контроле.

Совершенно очевидно, что наблюдающиеся вызовы в области ракетного распространения требуют адекватной реакции со стороны международного сотрудничества. Ни одна из стран, включая Россию, не захочет допустить ущемления интересов ее национальной безопасности. Однако здесь, в Москве, мы убеждены, что решение этой задачи должно лежать в плоскости многосторонних политико-дипломатических усилий, а не контрмер военного характера. Инициированная российской стороной идея создания Глобальной системы контроля за нераспространением ракет и ракетных технологий предлагает конструктивную альтернативу одностороннему созданию ПРО территории страны, которая может иметь самые пагубные последствия и для режима ДНЯО.

Предотвращение распространения ядерного, химического, биологического оружия и ракетных средств его доставки становится одним из наиболее важных факторов поддержания международной стабильности, а вследствие этого – приоритетным элементом политики национальной безопасности многих стран, включая Россию. В последние годы Россия и США предприняли шаги по уменьшению глобальной ядерной угрозы и обеспечению контроля за передовыми *чувствительными* технологиями. В соответствии с двусторонними обязательствами Россия и США деактивировали более 18 тыс. стратегических и тактических ядерных боеголовок, договорились изъять из своих ядерных оружейных программ с каждой стороны около 50 метрических тонн плутония и переработать его так, чтобы уже нельзя было бы использовать этот плутоний в ядерном оружии.

Реализация общемирового процесса сокращения ядерных вооружений и переход от конфронтации к конструктивному экономическому сотрудничеству – при всей сложности и незавершенности этих тенденций – сдерживается также в значительной мере стремлениями ряда стран в области обладания ОМУ, прежде всего ядерных. Возросла опасность несанкционированной передачи ядерных технологий и знаний, создания и использования ОМУ международными террористическими

группировками, что чревато серьезной угрозой международной безопасности на глобальном и региональном уровнях. Этим угрозам должен быть поставлен надежный заслон, что потребует скоординированных действий всех государств, прежде всего поставщиков и импортеров ядерной продукции.

Исходя из этого, можно указать на две взаимосвязанные задачи: *во-первых*, это укрепление режима нераспространения ядерного оружия и, *во-вторых*, обеспечение условий для развития международного сотрудничества в области мирного использования ядерной энергии, вытекающие из основных положений ДНЯО.

В контексте этих задач рассматриваем Группу ядерных поставщиков (ГЯП) в качестве важного механизма контроля за экспортом в ядерной области. По нашему мнению, деятельность ГЯП на протяжении почти четверти века ее существования способствовала укреплению режима ядерного нераспространения, что, в конечном счете, отвечало интересам глобальной и региональной безопасности.

Мы против того, чтобы рассматривать ГЯП – а эта точка зрения получила определенное распространение – как элитарный клуб развитых государств, деятельность которого направлена на ограничение доступа других стран к передовым технологиям. Участники ГЯП строят свои отношения на равноправной и недискриминационной основе и ни в коей мере не препятствуют взаимовыгодному сотрудничеству в области мирного использования атомной энергии.

В связи с этим важно отметить, что ГЯП позволяет контролировать *чувствительный* экспорт на национальном уровне и осуществлять его в соответствии с согласованными и признанными критериями и правилами, не являясь при этом запретительным механизмом для экспорта контролируемых товаров. Таким образом, ГЯП дает возможность государствам-участникам активно участвовать в формировании правил и норм цивилизованного поведения на мировых товарных рынках.

Необходимо при этом, чтобы ГЯП оставалась недискриминационным режимом экспортного контроля, чтобы ее деятельность соответствовала уставным задачам и не была направлена против каких-либо стран. Нужен диалог с партнерами, а не конфронтация.

В контексте работы ГЯП по повышению транспарентности в ее деятельности полезный вклад внесли состоявшиеся по линии группы международные семинары по экспортному контролю. По сути, начались

неформальные встречи ядерных поставщиков с импортерами, которые способствуют расширению правильного понимания целей и задач, стоящих перед ГЯП, обобщению его опыта и достижений в сфере экспортного контроля.

Говоря о целях семинаров, важно, чтобы они не рассматривались как встречи учителей и учеников, обладателей и импортеров ядерных технологий (*technology haves and technology have nots*). Иной подход привел бы к установлению незримого, но отчетливого барьера между участниками ГЯП и непартнерами, поставив первых в привилегированное положение по отношению ко вторым. Именно этого нельзя допустить, поскольку это воспрепятствовало бы решению главной задачи, как мы ее понимаем, – налаживанию международного сотрудничества в интересах нераспространения, безопасного развития ядерной энергетики.

Необходимость такому сотрудничеству придает появление новых вызовов и проблем, для решения которых требуются совместные усилия многих государств.

Взять хотя бы проблему неосязаемой передачи технологий (*intangible technology transfer*), под которой подразумеваются *утечки* технологий в ходе обучения, научного обмена, а также по каналам электронной сети связи. Ввиду своей новизны она стала предметом обсуждения в рамках международных режимов экспортного контроля лишь недавно. Обсуждение этой темы, которое состоялось в рамках ГЯП, показало всю сложность контроля за передачей *чувствительных* технологий в неосязаемой форме на национальном уровне, даже с учетом тех возможностей, которыми располагают развитые государства. В России, других государствах, входящих в ГЯП, предпринимаются меры по усилению контроля за передачей знаний, научно-технической информации и услуг, используемых при создании ОМУ, однако вполне очевидно, что без конструктивной помощи и сотрудничества со стороны стран, ввозящих ядерные технологии, вряд ли можно будет поставить надежный заслон на пути несанкционированных утечек *чувствительной* информации.

Это лишь один из примеров тех областей, где сотрудничество возможно и необходимо.

На наш взгляд, сегодня, с учетом характера возникающих проблем, требуется налаживание широкого, открытого диалога по проблемам ядерного экспорта, включая создание диверсифицированной структуры

кооперации между экспортерами и импортерами ядерных технологий и материалов. Говоря о развитии этих контактов, мы подразумеваем такие каналы связей, которые стали бы *улицей с двусторонним движением*: не только члены ГЯП имели бы возможность информировать о деятельности группы и принимаемых ГЯП решениях, но и страны-импортеры могли бы сформулировать свои озабоченности по вопросам, касающимся контроля за ядерным экспортом, и тем самым в какой-то мере влиять на решения, принимаемые этим режимом. Расширение сотрудничества с непартнерами могло бы быть полезным в плане внесения новых идей, что могло бы способствовать своевременному и полному решению тех острых проблем, о которых идет разговор и в ходе нынешнего мероприятия. Полезно и небезынтересно иметь точку зрения импортеров ядерных технологий по поводу содержания Руководящих принципов, контрольных списков ГЯП, которая могла бы быть учтена в случае внесения коррективов в эти документы.

Таким образом, на наш взгляд, существуют немалые резервы для превращения ГЯП в более открытую организацию, углубления сотрудничества с непартнерами. Формализация этого процесса могла бы потребовать в перспективе создания какой-то структуры вроде *клуба друзей ГЯП* – стран импортеров, тесно сотрудничающих с группой, поддерживающих ее Руководящие принципы и приведших свою систему экспортного контроля в соответствие с требованиями ГЯП.

Хотелось бы, чтобы как можно большее количество стран из числа непартнеров действовало в соответствии с принципами и требованиями ГЯП, но логично, чтобы страны, официально взявшие на себя такие обязательства и выполняющие их, имели *поощрения* в плане получения более широкого доступа к технологиям для мирного использования ядерной энергии, включая технологии двойного применения.

Сотрудничество с непартнерами в принципе могло бы осуществляться по трем основным направлениям: на глобальном, региональном уровнях, а также по линии двусторонних связей. С учетом этого полезно продолжить практику проведения международных семинаров по экспортному контролю, сделав их постоянно действующим форумом для поддержания контактов с непартнерами. Причем не исключается и региональный подход – организация семинаров специально, например, для стран Южной Азии, Ближнего и Среднего Востока. Наряду с контактами на государственном уровне важным направлением работы может стать сотрудничество по каналам частного бизнеса в целях оказания помощи в создании механизмов экспортного контроля на уровне предприятий и фирм.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ США И РОССИИ¹

Элина Кириченко

Приоритетными задачами современной политики экспортного контроля и России, и США являются предотвращение распространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и поддержание международной стабильности. Данная работа концентрирует внимание на анализе режимов экспортного контроля в этой области.

Система экспортного контроля США имеет богатую 50-летнюю историю. Она создавалась в годы *холодной войны* и была ориентирована на предотвращение передачи передовых технологий в СССР и страны Варшавского договора. Эволюция американской системы прошла несколько этапов. Уже созданный механизм был успешно адаптирован к выполнению новой задачи – нераспространения ОМУ.

России пришлось заново создавать механизм экспортного контроля, учитывая переход к рыночной экономике, формирование негосударственного сектора, либерализацию внешнеэкономической деятельности и необходимость интеграции в мировое хозяйство. Конечно, национальная система экспортного контроля создавалась не на пустом месте. Россия унаследовала от СССР кадры, определенный механизм, Положение о регулировании ядерного экспорта, проекты пяти контрольных списков, охватывающих предметы двойного назначения.

Россия и США – члены Комитета Цангера, Группы ядерных поставщиков (ГЯП), Режимы контроля за ракетными технологиями (РКРТ), Вассенаарского соглашения. США также участвуют в Австралийской группе. Однако ограничения, предписываемые международными институтами, и санкции против нарушителей осуществляются на основе национальных законодательств. В этом смысле совместимость национальных систем экспортного контроля очень важна, так как они являются кирпичиками международного режима нераспространения ОМУ.

В данной работе дается сравнительный анализ ряда ключевых компонентов американской и российской систем экспортного контроля. При этом автор особо выделяет такие компоненты, как правовая база, процесс принятия решений, лицензирование, ответственность,

¹Статья написана специально для данного сборника. Редакционная работа над статьей завершена в марте 2000 года.

взаимодействие государства и деловых кругов по вопросам экспортного контроля².

Правовая база

Современная система экспортного контроля США основывается на разветвленной законодательной базе.

В США разработаны правила контроля за вывозом вооружения (*International Traffic in Arms Regulations*), основанные на законе о контроле над экспортом вооружения 1976 года (*Arms Export Control Act of 1976*). Порядок вывоза регламентируется списком военного снаряжения (*Munition List*).

Базовым законом, определяющим механизм осуществления политики контроля над невоенным экспортом и права исполнительной власти в этой области, является закон 1979 года об экспортном регулировании (*Export Administration Act*) с последующими поправками и дополнениями. На базе этого закона вышла целая серия административных распоряжений, конкретизирующих отдельные положения и позволяющих правительству оперативно проводить свой курс в рамках полномочий, оговоренных законом. Правила экспортного контроля (*Export Administration Regulations*) печатаются в специальном издании *Federal Register*. Конгресс США обычно делегировал администрации полномочия в области экспортного контроля на четыре года, таким образом оставляя за собой право при новом слушании законопроекта вносить поправки и оказывать давление на исполнительную власть. В 1994 году конгресс отказался продлевать действие закона об экспортном регулировании. Однако президент США продолжает осуществлять политику экспортного контроля на основе закона о международных экономических чрезвычайных полномочиях (*International Economic Emergency Powers Act*). Сбоя не было, так как механизм, созданный на базе закона 1979 года, продолжает функционировать и совершенствоваться³.

²Центр международной торговли и безопасности Университета штата Джорджия (США) разработал методику количественной оценки национальных систем экспортного контроля, основанную на идентификации десяти ключевых элементов: лицензирование, списки, приверженность международным режимам, всеобъемлющий контроль, обучение, бюрократические структуры принятия решений, деятельность таможен, верификация, наказание, информация. (Global Evaluation of Nonproliferation Export Controls. 1999 Report. CITS of the University of Georgia. Gary K. Bertch and Suzette R. Grillot, eds., Arms on the Market: Reducing the Risk of Proliferation in the Former Soviet Union, New-York: Routledge, 1998.)

Автор статьи был участником совместного проекта, оценивающего российскую систему экспортного контроля, что помогло ему в данном исследовании. Однако в основе этой работы лежит другая методика, делающая упор на качественное сравнение.

³Данные об американской системе экспортного контроля взяты из ежегодных отчетов министерства торговли США в интернете и Export Administration Regulations.

Существуют также десятки других законодательных актов, в которые в виде статей инкорпорированы законы о нераспространении ОМУ и экспортном контроле. В частности, закон 1990 года о контроле над ракетными технологиями вошел в качестве раздела XVII в *National Defense Authorization Act*. Его принятие автоматически добавило главу 7 к закону о контроле над экспортом вооружений и секции 6(1) и 11В к закону об экспортном регулировании⁴.

Тремя китами режима контроля над ядерным экспортом являются закон об атомной энергии 1954 года с последующими дополнениями (*Atomic Energy Act*), закон о нераспространении ядерного оружия 1978 года (*Nuclear Non-Proliferation Act*) и закон об иностранной помощи 1961 года с дополнениями (*Foreign Assistance Act*), который содержит несколько ключевых положений, кодифицирующих политику нераспространения.

В основе соответствующей правовой базы России лежат закон 1999 года «Об экспортном контроле», закон 1995 года «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», закон 1995 года «Об использовании атомной энергии», президентские указы и правительственные постановления. Ряд статей Уголовного кодекса предусматривает как штрафы, так и тюремное заключение за нарушение правил экспортного контроля.

Беглое сравнение базовых законов двух стран показывает, что США шире трактуют цели введения экспортного контроля. Последний может вводиться в интересах национальной безопасности, по внешнеполитическим соображениям, а также в условиях дефицита предложения на рынке (*short supply reason*). Что касается последнего пункта, в настоящее время в США осуществляется контроль за вывозом редкого красного кедр и нефти с Аляски.

В российском законодательстве понятие *экспортный контроль* фактически закрепилось за режимом нераспространения. Российский закон 1999 года «Об экспортном контроле» определяет экспортный контроль как «комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного [...] порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники». Лицензирование в отношении специфических товаров (драгоценные металлы, вещества с

⁴Davis Zachary S. Non-Proliferation regimes: A comparative Analysis of Policies to Control the Spread of Nuclear, Chemical and Biological Weapons and Missiles. CRS Report for Congress. 1 April 1991

наркотическим содержанием и т.п.), а также товаров, вывозимых в соответствии с международными экономическими обязательствами (например, соглашения об экспортных квотах) рассматривается просто как нетарифное регулирование.

И в России, и в США *экспорт* понимается расширительно.

Основная тенденция эволюции американского законодательства с восьмидесятых годов заключалась в переносе акцента в контроле с экспорта товаров на передачу научно-технической информации в различных формах. Уточнено понятие *технологии*. Согласно данному в правилах регулирования определению, технология – это информация и ноу-хау как в осязаемой форме (модели, прототипы, чертежи, схемы, диаграммы, копии, справочники), так и в неосязаемой форме (обучение, технические услуги), которые могут быть использованы для конструирования, производства, использования или модернизации товаров, включая математическое обеспечение и технические данные, но не сами товары. Экспорт включает не только действительную поставку или передачу контролируемых товаров и технологий за пределы США, но и их передачу в посольства и филиалы иностранных фирм, то есть ограничивается передачей технологии в пределах США.

В российском законе 1995 года «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» экспортный контроль трактовался как совокупность мер по реализации *порядка вывоза* оговоренных товаров, технологий и услуг. Закон 1999 года уточнил сферу контроля, кодифицировав такой термин, как *внешнеэкономическая деятельность*, которая определяется как «внешнеторговая, инвестиционная и иная деятельность, включая производственную кооперацию, в области международного обмена товарами, информацией, работами, услугами, результатами интеллектуальной деятельности, в том числе исключительными правами на них (интеллектуальная собственность)». То есть и в США, и в России государство пытается охватить контролем все каналы международного трансфера технологий.

Процесс принятия решений

Система экспортного контроля предполагает создание соответствующей организационной бюрократической структуры, внутри которой должно быть разделение прав и обязанностей.

Соединенные Штаты Америки

В Соединенных Штатах Америки создана в общем-то отработанная система принятия решений во внешнеэкономической области, включая и

экспортный контроль. Она основывается на механизме балансировки интересов различных общественных групп, которые имеют легальные каналы давления и на законодательную, и на исполнительную ветви власти, задействованные в процессе принятия решений.

Конгресс участвует в процессе принятия решений прежде всего через: (а) законотворчество, (б) выработку рекомендательных резолюций, (в) утверждение договоров, (г) слушания, расследования, (д) отчеты исполнительной власти по определенным аспектам экспортного контроля. Так как система экспортного контроля США базируется на правовой базе, то основное столкновение интересов и их балансировка происходит в ходе слушаний конгресса по поводу соответствующих законопроектов, касающихся экспортного контроля. Сам конгресс имеет отработанный механизм принятия решений. Законопроект проходит обкатку в соответствующих комитетах и подкомитетах. В качестве ключевых можно упомянуть комитет по международным делам и комитет по национальной безопасности палаты представителей, а также сенатский комитет по иностранным отношениям. Однако в последние годы все больше других комитетов и подкомитетов подключаются к процессу принятия решений в области экспортного контроля и нераспространения.

Администрация тоже участвует в процессе принятия решений на стадии законотворчества (выдвижение своего варианта законопроекта, участие официальных лиц в слушаниях и т.п.). Исполнительные органы имеют в своей структуре отделы по связи с конгрессом, чья основная задача состоит в поддержании тесного контакта с законодателями, а в случае необходимости – в организации давления на них.

Далее администрация проводит политику экспортного контроля в рамках полномочий, предоставленных законом, однако имеет простор для свободы маневра⁵.

Министерство энергетики несет ответственность за контроль передачи ядерных технологий и оказание технической помощи.

Комиссия по ядерному регулированию контролирует вывоз специально сконструированных или подготовленных ядерных установок и оборудования, специальных ядерных материалов.

Особое положение в американской системе экспортного регулирования занимает Пентагон. Министерство обороны рассматривает заявки на

⁵Подробнее см.: Кириченко Элина. Политика экспортного регулирования США. ИМЭМО РАН, М., 1991

экспорт ряда оговоренных технологий в определенные пункты назначения, чтобы оценить риск передачи этих технологий в страны, находящиеся под контролем Вассенаарских договоренностей. Пентагон также рассматривает сделки, касающиеся ракетной технологии в качестве члена Комитета по экспорту ракетных технологий и ядерного экспорта в качестве члена Подгруппы по координации ядерного экспорта.

Закон о регулировании экспорта требует от президента, чтобы тот вел переговоры с другими странами – поставщиками наукоемкой продукции по поводу координации политики в области международной передачи технологии в определенные пункты назначения. Президент своим распоряжением по традиции передает эти полномочия государственному департаменту. Закон о контроле над экспортом вооружения уполномочивает госдепартамент осуществлять контроль над экспортом военного снаряжения, определенных стратегических материалов и соответствующих технических данных.

Основные обязанности по осуществлению политики экспортного контроля в отношении товаров двойного назначения делегированы министерству торговли. Чтобы решить проблему *конфликта интересов* (ведь это министерство защищает прежде всего коммерческие интересы), внутри него было создано два подразделения: Управление международной торговли (*Bureau of International Trade*), отвечающее за стимулирование экспорта, и Бюро регулирования экспорта (*Bureau of Export Administration*), в функции которого входит экспортный контроль. Министерство анализирует воздействие режима экспортного контроля на экспорт и торговый баланс, стремясь одновременно повысить эффективность экспортного контроля и минимизировать негативные последствия режима для экономики.

В процессе принятия решений участвуют и другие ведомства: министерство финансов, ЦРУ, ФБР (в отношении криптографии) и т.д. Для разрешения разногласий между различными министерствами создан межведомственный механизм. Его нижним звеном является Оперативный комитет, рассматривающий спорные случаи в рабочем порядке. Если разногласия остаются, то вопрос передается на рассмотрение в Консультативный комитет по экспортной политике, собирающийся на уровне помощников министров заинтересованных ведомств. Высшим координирующим институтом является Совет рассмотрения проблем экспортного регулирования на уровне кабинета министров во главе с министром торговли. Последней инстанцией является сам президент. Он же решает вопрос о включении той или иной страны в определенную *страновую группу*.

Российская Федерация

Российская структура процесса принятия решений имеет свои особенности.

В России именно президент по Конституции отвечает за внешнюю политику, включая политику нераспространения ОМУ. В области экспортного контроля президент одобряет и подписывает списки контроля, издает указы и распоряжения. Он может наложить вето на законы, принимаемые Федеральным Собранием.

Федеральное Собрание ратифицирует договоры (в частности, в 1997 году был ратифицирован Договор о запрещении химического оружия), принимает законы. Дума, нижняя палата Российского парламента, время от времени делает попытку играть более активную роль в процессе принятия решений в области экспортного контроля. Например, во время прохождения законопроекта о государственном регулировании внешнеторговой деятельности Комитет по экономической политике внес в него поправку, требующую принимать каждый список контроля в виде отдельного закона (то есть Дума хотела взять прерогативу утверждения списков у президента). После президентского вето и работы согласительной комиссии механизм утверждения контрольных списков остался прежним (представление правительством списка на утверждение и подпись президента).

Правительство утверждает списки и представляет на подпись президенту, издает постановления, определяющие порядок экспорта и импорта контролируемых товаров и технологий, принимает решения о проведении переговоров с зарубежными странами, касающихся сотрудничества в ядерных и военно-технических областях.

Экспортный контроль, являясь одним из элементов поддержания национальной безопасности, входит в круг компетенции Совета безопасности. В 1998 году бывший в то время президентом Борис Ельцин дал прямое поручение секретарю Совета безопасности заняться вопросами координации налаживания системы экспортного контроля в России. 29 мая 1998 года в рамках Совета безопасности создана рабочая межведомственная комиссия по проблемам нераспространения ОМУ и средств его доставки. Под его эгидой проведен ряд совещаний с руководителями заинтересованных ведомств.

Государственная комиссия по экспортному контролю (Экспортконтроль) координирует государственную политику в целях нераспространения ОМУ.

Специально уполномоченным федеральным органом по экспортному контролю является Федеральная служба по валютному и экспортному контролю (ВЭК). Именно этот орган разрабатывает соответствующие проекты для правительства и проекты списков контроля. ВЭК осуществляет экспертизу и выдает заключения о возможности реализации контрактов, связанных с поставками критичной ядерной продукции, а также заключения о возможности экспорта товаров двойного применения.

Министерство торговли несет ответственность за предоставление всех лицензий. Министерство торговли рассматривает заявки на лицензии прежде всего с позиции их экономической целесообразности, поддерживает банки данных о выданных лицензиях и об имеющих место нарушениях экспортного регулирования, предоставляет информацию экспортерам, выдает импортные сертификаты и сертификаты конечного потребителя, участвует в международных переговорах и консультациях по вопросам экспортного контроля. Министерство торговли имеет право налагать административные взыскания (приостанавливать или аннулировать выданные лицензии) на нарушителей правил.

Минатом проводит экспертизу всех контрактов и соглашений, заключенных подведомственными предприятиями, участвует в составлении списков контроля ядерных товаров и технологий. В соответствии с российским законодательством, Минатом дает заключение о возможности экспорта ядерных предметов.

Министерство иностранных дел несет ответственность за международные аспекты политики экспортного контроля.

Решение о возможности экспорта предметов двойного назначения принимается по результатам межведомственной проработки обстоятельств конкретной сделки с обязательным участием министерства обороны.

В настоящее время порядок контроля за вывозом из РФ товаров и технологий двойного назначения, заявляемых для использования в невоенных целях, предусматривает: согласование с Комиссией по экспортному контролю и МИД проектов международных договоров РФ, касающихся передачи товаров и технологий двойного назначения; подготовку и выдачу заключения о возможности вывоза товаров и технологий двойного назначения; лицензирование экспорта соответствующих товаров и технологий; таможенный контроль и таможенное оформление.

И в России, и в США в процессах принятия решений задействованы разведывательные органы; они имеют подразделения, занимающиеся вопросами нераспространения.

Особое место в системах экспортного контроля обеих стран занимают таможи. Однако их деятельность требует особого анализа.

Итак, и в США, и в России можно выделить три группы ведомств, принимающих участие в экспортном контроле: отвечающее за выдачу лицензии; отвечающее за официальное заключение о возможности экспорта; консультирующие ведомства.

Естественно, различные ведомства имеют свои ведомственные интересы. Нередко между ними идет борьба за полномочия в системе экспортного контроля.

В США пик такой межведомственной борьбы пришелся на середину восьмидесятых годов. Слишком высокая оценка существования угрозы национальной безопасности привела к усилению позиции военно-промышленного комплекса и повышению роли Пентагона в процессах принятия решений. В конце восьмидесятых годов в законодательство США были внесены положения, которые более четко определяли полномочия отдельных государственных органов. Тем не менее расхождение ведомственных интересов – это объективная реальность, и в США признают эту проблему. Американскую систему регулирования внешнеэкономических связей отличает высокая степень децентрализации. Это создает возможности для балансирования с учетом разнообразных политических задач, различий в ведомственных позициях, расхождений интересов разных групп.

В России, к сожалению, происходит частая реорганизация исполнительных структур, перераспределение обязанностей между ведомствами и внутри них.

Так, в 1996 году было принято решение о демонтаже Федеральной службы валютного и экспортного контроля, но через несколько месяцев оно было отменено. Руководитель ВЭК был поднят до ранга заместителя руководителя Комиссии по экспортному контролю, а сама комиссия получила статус не просто межведомственной, а правительственной, что укрепило позиции людей, отвечающих за экспортный контроль, в иерархии исполнительной власти. Судя по отдельным сообщениям, лоббирование за перевод ВЭК под крыло того или иного министерства продолжается.

В 1998 году было объявлено о ликвидации министерства внешних экономических связей и торговли (МВЭСТ) и образовании на базе нескольких структур нового министерства промышленности и торговли, которое должно было взять на себя большинство функций МВЭСТ, включая лицензирование экспорта контролируемых товаров. Однако упразднение МВЭСТ затянулось прежде всего из-за неясности, какое министерство будет выдавать лицензии на поставку оружия под заключенные контракты и курировать военно-техническое сотрудничество России с зарубежными странами. Затем МВЭСТ был реорганизован и переименован в министерство торговли.

В целом же, обе страны создали соответствующие организационные бюрократические структуры исполнительной власти, внутри которых существует разделение прав и обязанностей. Частые реорганизации исполнительных структур в России, перераспределение обязанностей между ведомствами и внутри них и борьба за полномочия в сфере экспортного контроля оказывают негативное влияние на систему экспортного контроля. Межведомственная координация в России менее четко структурирована, чем в США. Российская система экспортного контроля и процесс принятия решений менее транспарентны для экспортеров по сравнению с американской системой, хотя последняя тоже находится под постоянным обстрелом критики со стороны национальной промышленности. В России даже принятие такого важного акта как закон «Об экспортном контроле», оказывающего огромное воздействие на внешнеэкономическую стратегию страны, не имело общественного резонанса.

Экспортный контроль является одновременно нетарифной мерой внешнеэкономического регулирования и важным инструментом внешней политики. Перед Россией и США стоят проблемы выработки стратегии экспортного контроля в контексте пересмотра концепций международной и национальной безопасности. Как оценить эффективность экспортного контроля? Как сбалансировать противоречивые задачи продвижения национальных товаров на мировые рынки и соблюдения международных обязательств по нераспространению ОМУ.

Как каждая страна решает возникающий конфликт интересов, в огромной степени зависит от политического устройства и особенностей формирования внешнеэкономической стратегии и внешней политики. В США на процесс принятия решений огромное влияние оказывают отношения между исполнительной и законодательной властью. Конгресс традиционно занимает более жесткие позиции, пытаясь законодательно

закрепить обязательное введение санкций против определенных государств или принимая жесткие резолюции.

Политику экспортного контроля нельзя рассматривать вне контекста проблем нераспространения, а последние занимают не столь высокое место в иерархии интересов национальной безопасности России по сравнению с США. Вопросы распространения не являются приоритетными и для Государственной Думы. Многие депутаты не видят реальную угрозу национальной безопасности России, даже когда *чувствительную* технологию приобретают ее соседи, в частности, на юге России. У части российского политического истеблишмента сложилось мнение, что Запад использует экспортный контроль скорее в целях подрыва позиций российских экспортеров на мировых рынках. Вместе с тем, тот факт, что закон «Об экспортном контроле» в первом слушании был одобрен *без сучка и задоринки*, свидетельствует о том, что депутаты осознают важность этого инструмента. Дальнейшие дискуссии в Думе отражали разные точки зрения на механизм его действия.

Механизм лицензирования

В основе лицензирования лежат списки товаров, технологий и услуг, экспорт и импорт которых требуют контроля.

В США действует список вооружения и коммерческий список контроля (*Commerce Control List*). В последний инкорпорированы списки многосторонних режимов экспортного контроля. Однако в отличие от других государств, США осуществляют односторонний контроль по ряду предметов двойного назначения. Американский список включает 10 категорий (от 0 до 9). Категория «0» охватывает ядерные материалы и оборудование. В остальном, классификация, с небольшими отличиями, совпадает с девятью категориями Вассенаарского списка. Все списки и изменения публикуются в специальных изданиях.

В российской системе экспортного контроля действует шесть списков контроля (помимо перечня вооружений и военной техники) в целях нераспространения ОМУ и поддержания международной стабильности.

Списки разрабатываются техническими экспертами соответствующих государственных институтов, согласовываются между заинтересованными министерствами и другими ведомствами. Затем они утверждаются правительством России, подписываются президентом в виде специальных указов и вступают в силу через три месяца после их официального опубликования. Все списки находятся на уровне мировых стандартов. Они соответствуют спискам, принятым в рамках ГЯП, РКРТ,

Вассенаарских договоренностей, Австралийской группы. В ходе изменения международных списков Россия вносит эти изменения в национальные списки. Хотя Россия не является членом Австралийской группы, она разработала национальные режимы контроля над вывозом химикатов, технологий, патогенов и оборудования, которые могут быть использованы при создании химического и бактериологического оружия в соответствии с рекомендациями Австралийской группы. Применительно к режиму контроля за ракетными технологиями регламентируется наличие двух категорий товаров и услуг, а также правила взаимоотношений со странами-участницами режима и странами не членами РКРТ. В соответствии с Руководящими принципами ГЯП (INFCIRC 254 (part 1 and 2)) Россия разработала свои правила (положения), а также списки прямого ядерного экспорта и предметов двойного назначения, используемых в ядерной области. Первые из них относятся к государствам, не обладающим ядерным оружием, вторые – ко всем странам. В национальном списке «Сырье, материалы, оборудование, технологии и результаты научно-исследовательских работ, которые могут быть применены при создании вооружения и военной техники», выделяются разделы «предметов двойного назначения», «чувствительных» и «особо чувствительных товаров и технологий». В отношении двух последних категорий установлен более жесткий контроль. К ним применяется и разная форма уведомления об отказах в лицензиях и поставках. Этот режим также регламентирует взаимоотношения с государствами, не участвующими в Вассенаарском соглашении.

Лицензирование является ключевым элементом национальных систем экспортного контроля обеих стран. Лицензирование не предполагает введение абсолютного запрета на экспорт *чувствительных* товаров, услуг, технологий и научно-технической информации. Лицензия – это разрешение на экспортно-импортные операции, но на определенных условиях, с принятием определенных гарантий того, что поставляемый товар или технология, внесенные в особые списки, не попадут к нежелательному пользователю и не будут использованы для недеklarированных целей.

И в США, и в России механизм лицензирования предполагает создание инфраструктуры принятия решений, межведомственные согласования, критерии оценки, технического анализа и принятия решений при выдаче лицензии, включая оценку конечного использования и конечного пользователя экспортируемой продукции. Под инфраструктурой понимается разделение прав и обязанностей между ведомствами и организациями, причастными к процессу лицензирования, а также

полномочия аппарата подразделений внутри ведомств, непосредственно занимающихся проблемами экспортного контроля. И в США, и в России создана подобная инфраструктура.

Однако в США и России имеется специфика механизмов лицензирования в зависимости от категории продукции. Таким образом, можно выделить как бы подсистемы экспортного контроля. Каждая из них имеет свою дополнительную правовую базу, свой специфический механизм согласований и выдачи заключения о возможности экспорта, предусматривает определенный набор гарантий со стороны стран-импортеров.

Так, в России можно идентифицировать четыре подсистемы лицензирования, касающихся экспорта:

- вооружения и военной техники;
- ядерных материалов, технологий и соответствующего оборудования;
- критичной ядерной продукции;
- продукции двойного назначения.

В РФ выдача всех лицензий осуществляется министерством торговли. Однако каждый из вышеупомянутых *блоков* предусматривает свой механизм межведомственных согласований.

В США также можно идентифицировать четыре *подсистемы* экспортного контроля, относящихся к вооружению и военной технике, товарам и технологиям двойного назначения, передачи ядерных технологий и остальной ядерный экспорт. В отличие от России полномочия на выдачу лицензий в отношении разных товаров и технологий разделены между несколькими ведомствами:

- Центр оборонной торговли государственного департамента лицензирует торговлю вооружением;
- Комиссия по ядерному регулированию выдает лицензии на поставку перечня предметов, эквивалентного списку ГЯП (*trigger list*);
- министерство энергетики имеет полномочия оформлять лицензии на деятельность, связанную, прямым или косвенным образом, с производством расщепляющихся материалов за пределами страны;
- министерство торговли выдает лицензии на экспорт остальных контролируемых товаров и технологий.

В США механизм лицензирования основывается на достаточно сложном процессе согласований между уполномоченными ведомствами. Кроме вышеперечисленных органов большую роль играет министерство обороны.

Российскому экспортеру, чтобы получить лицензию, приходится обивать пороги многих ведомств. В отличие от российской практики американские экспортеры имеют дело с одним государственным ведомством. Так, если речь идет об экспорте товаров двойного назначения, они подают заявку на лицензию в министерство торговли, а последнее по своим каналам проводит межведомственное согласование.

Лицензии могут быть разовыми, многоразовыми (специфическими) или генеральными.

В США используются все три вида лицензий. В последние годы под давлением промышленного сообщества министерство торговли упростило правила экспортного контроля. Вместо некоторых генеральных лицензий введены нормы: *не подлежит лицензированию* или *исключается из лицензирования*. Для удобства надежных экспортеров министерство торговли США разработало правила выдачи специальной всеобъемлющей лицензии (*Special Comprehensive License*), заявку на которую можно подавать электронным путем.

В российской системе экспортного контроля для продукции двойного назначения до последнего времени использовался лишь один вид лицензии – разовая лицензия. Это облегчает государственный контроль. Разовая лицензия выдается для осуществления одной экспортной или импортной операции по одному контракту сроком на 12 текущих месяцев, начиная с момента выдачи лицензии. Генеральная лицензия выдается только надежному поставщику некритичной ядерной продукции по решению правительства. В российской системе регулирования экспорта нет стимулов в виде специфических лицензий, выдача которых поощряла бы надежных поставщиков твердо следовать правилам экспортного контроля.

Закон 1999 года предусматривает возможность получения генеральной лицензии на экспорт контролируемых товаров (то есть на сделки и с продукцией двойного назначения). Она может выдаваться российскому юридическому лицу, создавшему внутрифирменную программу экспортного контроля и получившему свидетельство о государственной аккредитации. Представители министерства торговли считают, что выдача генеральных лицензий будет скорее исключением, чем правилом. Перечень иностранных государств и виды контролируемых товаров, на экспорт которых разрешается выдача генеральной лицензии, будут установлены правительством. Тем не менее генеральная лицензия может стать инструментом стимулирования предприятий, твердо придерживающихся правил.

В девяностые годы в России несколько раз менялся механизм выдачи лицензии. Министерство торговли (бывший МВЭСТ) для удобства экспортеров создал аппарат региональных уполномоченных, которые принимали все заявки на местах, а после их одобрения центральный аппаратом министерства (и соответственных межведомственных согласований) технически оформляли лицензию. Разрешения на ядерный экспорт всегда выдавались только в Москве, в офисе уполномоченного Центрального региона. Затем в целях усиления контроля все лицензии на товары, входящие в международные списки, стали технически оформляться там же. А с 1998 года департамент регулирования внешнеторговой деятельности министерства торговли вновь взял на себя обязанность не только экспертизы, но и выдачи лицензий на экспорт предметов двойного назначения и критических ядерных технологий, аргументируя этот шаг необходимостью сделать контроль более эффективным. Экспортеры с периферии жалуются, что из-за каждой лицензии им приходится по несколько раз ездить в Москву.

В США 40% заявок на лицензии подается электронным путем через сеть ELAIN (*Export License Application and Information Network*) или через интернет. В настоящее время и американские, и российские государственные органы ищут пути сокращения сроков рассмотрения заявок. В США одним из путей решения данной задачи является применение электронных каналов передачи данных от заявителя в ведомство, ответственное за выдачу заключений о возможности экспорта, наличие замкнутой электронной сети между министерствами и ведомствами, принимающими участие в межведомственном согласовании, а также разработка различных программ, в частности, отслеживания прохождения лицензий. Создав автоматизированные системы, США, *во-первых*, сократили срок рассмотрения заявок, *во-вторых*, обеспечили удобство как для экспортера, так и для государственных структур, *в-третьих*, сделали процесс принятия решений более открытым и ясным. Вопрос о создании такой автоматизированной электронной сети, соединяющей все ведомства, стоит на повестке дня в России. Однако многое упирается в нехватку финансирования.

Российское законодательство не предусматривает списков контролируемых стран в отличие от секции 5(b) The U.S. Export Administration Regulation. Это одно из ключевых различий национальной политики экспортного контроля двух стран. Дифференциация стран включает в себя много факторов, главные из которых – взаимоотношение с США, соблюдение принципа нераспространения, развитость национального режима экспортного контроля. Россия последовательно

выступает против *черных списков* стран. Она считает, что при определении возможности экспорта в какую-либо страну нужно руководствоваться лишь ограничениями, связанными с санкциями ООН, членством в договорах и соглашениях о нераспространении, и что введение других ограничений может только подорвать международный режим нераспространения.

В США система лицензирования более сложная. Она действует эффективно именно в США, хотя и там постоянно поднимается вопрос о ее реорганизации. Концентрация функций выдачи всех лицензий в одном государственном органе для России кажется более целесообразной.

Ответственность

Ответственность за экспорт в *чувствительной* сфере является одной из ключевых проблем в деле повышения эффективности экспортного контроля.

И в США, и в России действует правовой принцип «разрешено все, что не запрещено законом». Однако указанный принцип может эффективно работать лишь при наличии хорошо разработанной законодательной базы, регулирующей все стороны жизни и предусматривающей ответственность за нарушение законодательства, а также сильной судебной ветви власти.

Закон об экспортном регулировании США предусматривает и гражданскую и уголовную ответственность (штрафы для корпораций-нарушителей - до одного миллиона долларов или пятикратный размер стоимости экспорта, для физических лиц – штрафы до 250 тыс. долл. или/и тюремное заключение до 10 лет).

Российским законодательством предусмотрена уголовная и административная ответственность за нарушение правил экспортного контроля. В соответствии с Уголовным кодексом за незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, используемых при создании ОМУ, вооружения и военной техники предусматривается наказание от штрафа до трех-семи лет тюрьмы. Уголовная ответственность по ст. 355 «Производство и распространение оружия массового уничтожения» предусматривает от 5 до 10 лет лишения свободы. За совершение контрабанды (ст.189) соответствующих предметов установлено наказание от 5 до 10 лет лишения свободы, а если она осуществлена организованной группой, – то от 7 до 12 лет с обязательной конфискацией имущества. То есть в России предусматриваются не менее жесткие наказания, чем в США. Однако в

России практически не было судебных процессов, связанных с нарушением режима экспортного контроля. Известны случаи, когда были начаты уголовные дела по факту нарушения лицензионного режима.

Государственные ведомства обеих стран имеют право приостановить или аннулировать лицензию экспортера, нарушившего соответствующие правила. В США министерство торговли в своих ежегодных отчетах публикует данные о случаях нарушения и о предпринятых мерах наказания. К сожалению, в России нет опубликованной статистики в этой области.

Американское законодательство включает положения, предусматривающие экстерриториальный характер санкций. И это приводит к конфликтным ситуациям не только в отношениях США с Россией, но и с другими партнерами.

Несомненно, и США, и Россия сталкиваются с трудностями практического выполнения положения о всеобъемлющем контроле. Недаром между странами существуют различия в толковании и применении этого принципа. Российский механизм всеобъемлющего контроля не имеет такой хорошо разработанной правовой базы, как в США. В России нет четкого механизма выполнения данного положения. Наибольшей трудностью для практического воплощения всеобъемлющего контроля является отсутствие специальных списков контролируемых стран. В России основным средством, помогающим воплотить в жизнь всеобъемлющий контроль, является введение внутрифирменного контроля. Большая нагрузка ложится на спецслужбы. В настоящее время они активизировали свою деятельность в области отслеживания нарушений.

Взаимодействие государства и промышленности

Магистральным направлением повышения эффективности национальных систем экспортного контроля является усиление взаимодействия государства и промышленного сообщества, укрепление взаимодоверия между ними. Экспортеры должны не только знать, как действует система экспортного контроля (цели, правовые акты, механизм лицензирования, меры ответственности), но и четко осознать, почему государство идет на определенные ограничения во внешнеэкономической деятельности в целях предотвращения распространения ОМУ и поддержания международной стабильности, каковы преимущества следования принятым нормам и отрицательные последствия нарушений правил экспортного контроля. Только в этом случае взаимодействие промышленности и государства будет эффективным.

В США накоплен значительный опыт по организации систем внутрифирменного контроля. В девяностые годы произошло смещение акцентов в политике экспортного контроля. США главный упор сделали на контроль над конечным потреблением и конечным потребителем *чувствительных* товаров и технологий. Это могло работать только в случае, если сами экспортеры осознают ответственность за выбор конечного пользователя с точки зрения интересов национальной безопасности.

В 1992 году министерство торговли опубликовало Руководящие принципы разработки системы управления экспортом (EMS), которые легли в основу создания внутрифирменных программ и структур экспортного контроля. Министерство торговли ежегодно проводит для представителей корпораций конференции по проблемам экспортного контроля. Разработана программа обучения экспортеров.

Очень важно, что в этой области между Россией и США налажено тесное сотрудничество как на правительственном уровне, так и на уровне неправительственных организаций.

Россия делает первые, но достаточно энергичные шаги на этом пути. Комиссия по экспортному контролю разработала и опубликовала Руководство по созданию на российских предприятиях внутрифирменных систем экспортного контроля. С принятием закона «Об экспортном контроле» эта мера стала носить обязательный характер для организаций оборонного комплекса, занимающихся внешнеэкономической деятельностью.

Одним из важных элементов системы экспортного контроля – проверка предметов двойного применения, поставленных иностранному импортеру, – требует тесного взаимодействия государства и промышленности. Проверки организуются с целью получения исчерпывающего ответа на следующие вопросы: ввезен ли импортером товар в заявленную страну назначения; находится ли товар у заявленного конечного пользователя, в заявленном месте; используется ли товар в полном соответствии с заявленными целями. В соответствии с содержанием и временем осуществления процесс проверки и в США, и в России условно разделяется на два этапа – предлицензионный и постлицензионный.

Следует отметить, что в России предприятия до сих пор предпочитали делегировать функции предлицензионной проверки курирующим их министерствам. Так, в министерстве по атомной энергии действует

Экспортный совет во главе с заместителем министра. Этот совет прорабатывает все проекты соглашений и контрактов, которые собираются заключать подведомственные предприятия.

В России разработан примерный порядок проведения проверки конечного использования и перечень признаков, указывающих на риск возможного отвлечения предметов использования по несанкционированному назначению. Этот перечень по всем пунктам совпадает с американской методикой *красных флажков*. Создание внутрифирменных систем экспортного контроля по идее должно стимулировать экспортеров более тщательно проводить такие проверки.

Правительственные органы России, сформировав режим экспортного контроля, на первом этапе практически ничего не делали для обучения специалистов предприятий в этой области. В последние два года наблюдается положительный сдвиг в менталитете представителей государственных ведомств. Они стали больше обращать внимания на вопросы взаимодействия с бизнесом (промышленностью), охотно выступают на семинарах и конференциях, организуемых независимыми центрами, стали уделять внимание обучению вопросам экспортного контроля.

Важным критерием в оценке эффективности национальных систем экспортного контроля является сбор и обмен информацией. И в США, и в России разработано информационное обеспечение системы экспортного контроля. Оно включает: обеспечение служб экспортного контроля документированной информацией со стороны экспортеров, внутриведомственный обмен информацией; обеспечение экспортеров информацией; обмен информацией в рамках международного сотрудничества; деятельность специальных служб.

Российские экспортеры менее информированы по сравнению с американскими. В США выпускается огромное количество официальных и неофициальных изданий, не просто публикующих нормы, списки, правила, но и дающих подробные объяснения всех изменений. Бюро экспортного регулирования министерства торговли США и другие министерства открыли сайты в интернете, и общественность имеет доступ к большинству материалов по экспортному контролю.

К сожалению, российские государственные ведомства очень мало распространяют материалов по вопросам экспортного контроля. Во многом это связано с нехваткой финансирования. Правовые акты (без разъяснений) публикуются в «Сборнике законодательных актов» и

частично в *Российской Газете*. Однако экспортерам тяжело отслеживать все постановления, посвященные экспортному контролю. И здесь эти функции частично берут на себя неправительственные организации. Журнал *Ядерный Контроль*, выпускаемый ПИР-Центром, информирует общественность о проблемах нераспространения ОМУ в России и новых независимых государствах (включая вопросы экспортного контроля). Журнал бесплатно рассылается в различные ведомства, причастные к анализируемым проблемам. Центр проблем экспортного контроля (ЦПЭК) выпускает бюллетень *Экспортный Контроль в России. Настоящее и Будущее*.

Сравнительный анализ систем экспортного контроля России и США показал, что американское промышленное и научное сообщество лучше информированы и больше вовлечены в процесс принятия решений на всех уровнях: на уровне законотворчества при прохождении законопроектов в конгрессе, при разработке списков контроля, при подготовке к встречам участников многосторонних режимов.

Например, статья 5(h) закона о регулировании экспорта оговаривает деятельность Технических консультативных комитетов (ТКК) (*Technical Advisory Committees*). В них входят представители правительства (министерств торговли, обороны, государственного департамента), но на 90% они сформированы из технических экспортеров – представителей корпорации. Причем каждые четыре года состав комитетов меняется, чтобы не превратить их еще в один лоббистский орган. ТКК проводят техническую экспертизу, дают свои рекомендации при составлении контрольных списков. К ним обращаются в сложных случаях при решении о выдаче лицензии на поставку *чувствительной* технологии. Подавляющее большинство заседаний ТКК носит открытый характер. На них могут присутствовать представители заинтересованных компаний и общественности, они имеют право распространять различные документы и свои комментарии во время соответствующих заседаний.

Под эгидой Института обороны (*Defense Analyses Institute*), по контракту с Пентагоном, были созданы технические рабочие группы (*Technical Working Group*). В эти группы входят представители как заинтересованных государственных институтов, так и деловых и академических кругов. Заседания, как правило, носят закрытый характер. Большое внимание на них уделяется составлению списков критических технологий, оценке появляющихся новых технологий за рубежом⁶.

⁶Finding Common Ground: US Export Controls in a Changed Global Environment. Wash. National Academy Press. 1991

Американское государство более эффективно использует инструментарий поощрений и наказаний. *С одной стороны*, в США расследование нарушений, как правило, доводится до суда. *С другой стороны*, в системе экспортного контроля есть стимулы в виде специфических лицензий, выдача которых облегчает поставки за границу и таким образом поощряет экспортеров неукоснительно соблюдать правила.

США имеют хорошо разработанную и сложную систему экспортного контроля. Можно выделить три ключевых различия в системах экспортного контроля России и США. *Во-первых*, США прибегают к одностороннему контролю. *Во-вторых*, в Соединенных Штатах, кроме списков контролируемых товаров, существуют списки контролируемых стран. Точнее, все страны подразделены на группы, в отношении которых предусматривается разная степень жесткости контроля. Некоторые традиционные российские торговые партнеры находятся в *черном списке*. *В-третьих*, в законах США есть положения, предусматривающие экстерриториальное применение карательных мер против нарушителей американского законодательства. Использование этих инструментов (а они часто принимаются не столько в интересах национальной безопасности, сколько по внутриаполитическим соображениям) приводит к конфликтным ситуациям.

Важно понимать специфику процессов принятия решений в двух странах. Следует объективно оценивать различия в подходах России и США, но нельзя их абсолютизировать. Но ясно и другое: национальные системы экспортного контроля не могут быть невосприимчивыми к общей экономической и политической ситуации в стране и в мире, а также к состоянию российско-американских отношений.

ЧАСТЬ 2. РОССИЙСКИЙ КРИТИЧЕСКИЙ ЭКСПОРТ: НАПРАВЛЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ

ЯДЕРНЫЕ И РАКЕТНЫЕ ПРОГРАММЫ ИРАНА И СОТРУДНИЧЕСТВО С РОССИЕЙ¹

Иван Сафранчук

При рассмотрении системы экспортного контроля в России Иран имеет особое значение как страна, с которой возможно обширное военно-технологическое сотрудничество (ВТС) и сотрудничество в сфере технологий, которые могут быть использованы для создания оружия массового уничтожения (ОМУ). Это модель для рассмотрения принципиальных противоречий, возникающих при критическом экспорте.

Важность вопросов экспортного контроля применительно к сотрудничеству с Ираном заключается в нескольких принципиальных моментах:

- вопрос об экспортном контроле в отношении международного экономического (а, по сути, – политического) сотрудничества с Ираном является своего рода тестом для мирового сообщества на беспристрастность и объективность. Проблема состоит в том, что Иран является настолько важным субъектом мировой политики, что вокруг него существует серьезнейшее столкновение интересов различных государств, и именно это ставит два вопроса: *с одной стороны*, о соотношении политических интересов и формальных ограничений экспортного контроля, а, по сути, о возможности политической интерпретации ограничений по экспортному контролю, *с другой стороны* – о соотношении национального законодательства и международно-правовых норм;
- корректная и недискриминационная система экспортного контроля во взаимоотношениях с Ираном может послужить для мирового сообщества парадигмой того, как осуществлять реинтеграцию в мировую экономическую систему государств, которые считаются

¹В основу настоящей статьи положен доклад Ивана Сафранчука «Ядерные и ракетные программы Ирана и безопасность России: рамки российско-иранского сотрудничества», опубликованный в *Научных Записках ЦИПР-Центра*, №8, 1998. Редакционная работа над настоящей статьей завершена в марте 2000 года.

париями и занимают специфическое место в международных отношениях.

То, каким образом удастся решить вопрос об экономическом сотрудничестве с Ираном, будет служить парадигмой и для других *центров силы*, которые заинтересованы в изменении сложившегося после распада СССР геополитического и геоэкономического статус-кво. Вопрос в конечном счете состоит в том, насколько новые *центры силы* будут воспринимать системы международных институтов в области нераспространения ОМУ и экспортный контроль как справедливые и насколько они будут заинтересованы в их сохранении и укреплении.

Влияние Ирана на безопасность России

Влияние Ирана на безопасность РФ определяется тем, что Иран представляет собой одну из наиболее мощных стран на Среднем Востоке. Это относится не только к военной сфере, но и к экономическому потенциалу. Последнее определяется значительными запасами минеральных, прежде всего углеводородных ресурсов. Вполне отчетливо просматривается стремление Ирана к доминированию в регионе.

Иран оказывает влияние на безопасность РФ в нескольких направлениях. *Во-первых*, Иран может рассматриваться как потенциальный источник внешних военных угроз. *Во-вторых*, Иран стремится к политическому и геополитическому влиянию в Закавказье, что отрицательно скажется на политике РФ по сохранению своего политического и экономического присутствия в данном регионе. *В-третьих*, Иран традиционно рассматривается как материально-техническая и идеологическая база части исламских движений, в том числе и сепаратистского толка. В этой связи нельзя полностью исключать возможность распространения подобной деятельности Ирана и на территорию России, хотя иранская позиция по *чеченскому вопросу* свидетельствует о малой вероятности такого сценария, по крайней мере в ближайшей перспективе. *В-четвертых*, Иран может рассматриваться как конкурент РФ на мировых рынках нефти и газа.

Приведенные выше факторы, на первый взгляд, говорят за то, чтобы расценивать Иран как одного из основных политических и экономических конкурентов, а в потенциале и противников РФ. Действительно, во многих сферах Иран выступает как конкурент РФ. Однако пока нельзя рассматривать как детерминированное то положение, что эта конкуренция примет антагонистические, а не кооперационные формы сотрудничества. Выбор какой-либо из них будет зависеть от

общего вектора внешнеполитического курса РФ, в том числе и от политики в области ВТС и современных технологий.

Возможности кооперационных форм сотрудничества с Ираном, как в области геополитики, так и экономики определяются наличием других *игроков* в этих сферах, уровень противоречий с которыми превышает по своему реализованному и нереализованному потенциалу иранско-русский. К таким *игрокам* можно отнести прежде всего США и Турцию.

Поле геополитического маневра Ирана не столь велико, как может показаться на первый взгляд, если судить о нем только по экономическому и военному потенциалу. Дело в том, что неперенным *довеском* при распространении иранского влияния является идеологическая модель, принятая в этой стране. Она же не устраивает лидеров мусульманских республик бывшего СССР и нынешней Российской Федерации, поскольку на этом поле они не могут гарантировать собственного доминирования в своих республиках. Модель экономического и социального развития Ирана также не подходит для большинства представителей элит этих стран.

Таким образом, при наметившейся тенденции по проникновению в регион потенциального геополитического доминирования Ирана крупных западных стран, в первую очередь США, Иран рискует остаться без политических клиентов, что грозит в будущем реальной геополитической и экономической изоляцией.

Такое положение заставляет Иран в некоторых вопросах занимать – независимо от желания России – позиции, близкие к российским. Примерами здесь могут служить, в первую очередь, Карабахский вопрос и проблема Каспия, а также вопросы урегулирования конфликта в Афганистане. Здесь Иран занимал и занимает позиции, которые дают РФ и Ирану возможности совместной *игры*.

Перспективы совместной *игры* России и Ирана надо рассматривать как фактор переменный. *Во-первых*, при наметившейся тенденции к геополитическому замирению Ирана и США уровень их противоречий может резко снизиться, а именно его высокий уровень является основой для перевода российско-иранской конкуренции в различных сферах в кооперационные формы. *Во-вторых*, с нашей точки зрения, справедливой является формула превалирования возможностей над намерениями при оценке внешних угроз. Это означает, что потенциал перерастания российско-иранской конкуренции в антагонистические формы является

перманентным, хотя и не детерминированным, вне зависимости от действия других факторов.

Россия не может затягивать определение собственной партии в *игре* с Ираном, иначе Иран форсирует замирение с США для исключения реальной изоляции. В случае с Ираном можно не опасаться того, что РФ будет использована им в качестве *bargaining chip* при *торгах* с США. Дело в том, что даже наиболее мягкие варианты геополитического замирения США с Ираном предполагают значительное сокращение влияния и самостоятельности последнего. Иран, который во внешнеполитическом плане обладает исключительной *пассионарностью*, пойдет на это только в крайнем случае, то есть при реальной угрозе геополитической изоляции. А это дает гарантии того, что Иран не будет блефовать своей готовностью к сотрудничеству с Россией.

Одновременно Россия не может рассматривать Иран в качестве союзника и должна учитывать перспективу ухудшения отношений с этой страной, вплоть до военного противостояния.

Применительно к ВТС и сотрудничеству в области мирного освоения критических технологий вышесказанное означает, что Россия должна развивать с Ираном сотрудничество в этих сферах, но в рамках и границах, которые исключают появление больших возможностей по использованию военной силы против России.

Более конкретно это означает, что РФ не заинтересована в появлении у Ирана ОМУ и, особенно, ядерного оружия, а также средств его доставки с радиусом действия, позволяющим поражать территорию Российской Федерации. Можно полностью согласиться с позицией министерства обороны РФ в данном вопросе: «[...] когда речь идет о государствах, находящихся в непосредственной близости от российских границ, мы более, чем другие страны заинтересованы в том, чтобы в этих районах не было распространения ракет и ракетных технологий, не создавалось оружия массового уничтожения. При этом для нас не имеет принципиального значения, о каком именно конкретном государстве идет речь»². В этом же плане высказался и сотрудник ФСБ РФ Михаил Кириллин в интервью журналу *Ядерный Контроль*: «[...] Россия в значительно большей мере, чем США, заинтересована в том, чтобы в непосредственной близости от ее российских, южных границ, никогда и

²Сообщение пресс-службы министерства обороны Российской Федерации, 13 февраля 1998, док. 1998-02-13-003

ни за что не появились государства с развитым, дальнего радиуса действия ракетным потенциалом»³.

Российско-иранское сотрудничество в ядерной области

Ядерная программа Ирана начиналась еще при шахском режиме в середине семидесятых годов. Тогда большая часть мирового сообщества, в том числе и США, не выражала беспокойства по поводу возможного военного использования атомной энергии шахским режимом⁴. В то время была принята обширная программа строительства ядерных реакторов на территории Ирана: планировалось строительство 23 реакторов. Финансирование программы было щедрым: по плану до 2000 года на развитие мирного атома должно было быть использовано 30 млрд долл.⁵

После исламской революции в 1979 году планы по развитию ядерной энергетики были практически свернуты⁶. Иностранные специалисты покинули страну, в результате чего остались недостроенными некоторые объекты, в частности АЭС в Бушере. Большая часть иранских специалистов также покинула страну, переехав за рубеж, преимущественно в европейские страны. Шахская ядерная программа была основана на иностранной технической и финансовой помощи, то есть была несамостоятельной. Новые власти Ирана от нее отказались, поскольку был взят курс на искоренение зависимости Ирана от иностранного содействия в различных сферах экономики.

В первой половине восьмидесятых годов Иран стал предпринимать попытки, если не по возрождению планов в области ядерной энергетики, то, по крайней мере, по исключению полного развала этой сферы. Продолжал работу ядерный центр в Тегеранском университете, где еще с шахских времен остался ядерный реактор американского производства, поставленный в 1978 году. Кроме этого, своими силами во второй половине восьмидесятых годов Иран создал исследовательский ядерный центр в Исфахане, где был поставлен небольшой китайский реактор⁷. В это же время Иран начал разработку урановой руды в провинции Йезд.

Современная программа Ирана по развитию ядерной энергетики проводится в рамках общего комплекса мероприятий по развитию

³Кириллин Михаил. Несколько американских фирм, занимающихся разработкой ракетной техники, связаны с иранцами. *Ядерный Контроль*, №2, март-апрель 1998, с.37

⁴Perabo Betsy. A Chronology of Iranian's Nuclear Program. Betsy Perabo. Released on 25 September 1992. Monterey Institute of International Studies, p.2

⁵Barneby F. The invisible bomb: The nuclear Arms Race in the Middle East. London, Tauris. 1989, p.120

⁶Paul Bernstein, John Shields, Barry Walrath. Technology Infrastructure Assessment of Iran. 30 December 1992. Science Applications International Corporation, p.7

⁷Barneby F. Op. cit., p.120

экономики⁸. В стране был принят *план развития* на 1989–1994 годы, в соответствии с которым предполагалось проведение модернизации экономики и расширение индустриальной базы. Основой финансирования этого плана стала выручка от экспорта энергоресурсов. За счет индустриализации предполагалось расширить экспортную базу. Однако подобные планы связаны с ростом потребления электроэнергии. Оценка возможностей Ирана по самообеспечению энергетическими ресурсами показывает, что они недостаточны⁹. Именно поэтому в конце восьмидесятых годов Иран обратил внимание на развитие мощностей по производству электроэнергии. Иранские специалисты в сотрудничестве со своими иностранными коллегами, в том числе и российскими, исследовали возможности по строительству ГЭС. Но пришли к выводу, что водных ресурсов Ирана для этих целей не достаточно¹⁰. Приоритет был отдан ядерной энергетике.

К началу девяностых годов Иран (хотя и в гораздо меньших объемах, нежели при шахе) поддерживал и старался развивать ядерную энергетику. Опыт создания исследовательского центра в Исфахане показал, что Иран остро нуждается в иностранной помощи в ядерной сфере. Причем, эта помощь должна охватывать два основных направления: *первое* – поставки оборудования и ядерных материалов, *второе* – оказание технического содействия (нехватка специалистов была одной из основных проблем Ирана, поэтому наравне с подготовкой новых со второй половины восьмидесятых годов иранские власти взяли курс на привлечение обратно на родину тех, кто уехал после революции¹¹).

Ядерными программами в Иране руководит Организация по атомной энергии Ирана (ОАЭИ), которая была создана в 1974 году¹². Через нее осуществляется финансирование конкретных программ из бюджета страны. Эта структура подчиняется непосредственно президенту страны¹³. В конкретных вопросах она сотрудничает с заинтересованными иранскими министерствами. Время от времени появляются сведения о том, что ОАЭИ не полностью контролирует ядерные программы, и что

⁸Amuzegar Jahangir. The Iranian Economy Before and After The Revolution. *Middle East Journal*, №3, Vol.46, Summer 1992, pp.419–420

⁹*Nuclear Fuel*, 6 January 1992, pp.9–10

¹⁰Барановский А. Российские энергостроители будут достраивать иранскую АЭС. *Сегодня*, 10 июля 1995, с.3

¹¹*National Security Quarterly*, №3, Vol.1, 1993, pp.30–33

¹²С 1981 до начала девяностых годов ОАЭИ возглавлял Моххамад Аятоллах, его сменил на этом посту Реза Амроллахи, вслед за которым в 1997 году был назначен Реза Ага-Заде. С 1989 года руководитель ОАЭИ одновременно являлся вице-президентом страны. Совмещение этих должностей дало повод говорить об особом внимании иранских властей к ядерной энергетике.

¹³Bernstein Paul, Shields John, Walrath Barry. *Op. cit.*, p.9

часть из них ведется под прикрытием военных¹⁴: министерства обороны и Корпуса стражей исламской революции¹⁵. Достоверных данных на этот счет нет.

С начала девяностых годов Иран начинает более активно работать по развитию сотрудничества в ядерной области с целым рядом стран. Среди партнеров Ирана в разное время были Аргентина, Бразилия, Пакистан, Китай, Индия, Бельгия, Германия, Испания, Южная Корея, Куба.

Советский Союз вышел на иранский рынок в конце восьмидесятых годов, после урегулирования ирано-иракского конфликта. В 1989 году была принята долгосрочная торгово-экономическая программа сотрудничества с Ираном до 2000 года. Подготовка контракта на строительство АЭС в Иране началась по всей видимости в 1991 году¹⁶.

17 августа 1992 года было подписано советско-иранское соглашение «Об использовании ядерной энергии в мирных целях». Оно подверглось резкой критике на Западе¹⁷. В апреле 1993 года соглашение было ратифицировано иранской стороной и вступило в силу¹⁸. 8 января 1995 года в Тегеране производственным объединением *Зарубежатомэнергострой*, с российской стороны, и ОАЭИ, с иранской, был подписан контракт на завершение строительства блока №1 АЭС *Бушер*¹⁹.

¹⁴Hashim Ahmed. *Resurgent Iran: New Defense Thinking and Growing Military Capabilities*./Eric Arnett, Thomas Wander (eds.). *The Proliferation of Advanced Weaponry in the Third World*. Washington, American Association for the Advancement Science. 1992, p.7

¹⁵Это две основные военные структуры Ирана. В каждой из них есть подразделения, занимающиеся военными разработками (предполагается, что они частично дублируют друг друга, что вполне возможно, если учесть дух конкуренции, присущий их отношениям). После реформирования в девяностые годы, которое заключалось в слиянии некоторых подразделений, структура, занимающаяся закупками и разработками военной техники и вооружений в министерстве обороны стала называться ДЮ. Обозначение соответствующей структуры в Корпусе стражей исламской революции нам неизвестно.

¹⁶В соответствии с планом развития страны иранское правительство хотело не только достроить бушерскую АЭС, но и построить две–три новые станции. Относительно АЭС в Бушере правительство Ирана вело переговоры с рядом европейских и южно-американских компаний. России предлагалось построить новую АЭС на севере страны, на берегу Каспийского моря вблизи города Горган (Беседа с заместителем министра по атомной энергии РФ Евгением Решетниковым. Россия проигрывает атомную войну? *Московские Новости*, №17, 12–19 марта 1995). Однако после работ по исследованию территории специалисты не нашли подходящей площадки под АЭС и предложили перенести ее на юг страны, к Персидскому заливу. Возможно, некоторую роль здесь сыграла и позиция Туркмении, которая высказалась резко против строительства АЭС у Каспия (*Известия*, 6 марта 1993, с.1). Примерно в это же время переговоры Ирана с рядом государств о достройке АЭС в Бушере стали заходить в тупик. Тогда РФ предложила достроить АЭС в Бушере. Поскольку начинала строить эту станцию ФРГ, то после этого предложения Минатом обращался к министру экономики ФРГ с предложением рассмотреть возможность совместных работ. Но немецкая сторона не проявила заинтересованности. (Коновалов Б. Россия построит для Ирана атомную станцию. *Известия*, 26 января 1995, с.2.)

¹⁷*Nucleonics Week*, 17 September 1992, pp.3,4

¹⁸*Nuclear News*, May 1993, p.20

¹⁹По некоторым данным подписание контракта могло состояться еще в конце 1993 года (*Al-Sharq Al-Awsat (London)*, 26 July 1993, p.1).

Российская компания по контракту получила заказ на достройку АЭС и на установку там российского реактора мощностью 1000 МВт²⁰. Но предполагалось, что в будущем Россия сможет поставить в Иран еще три реактора. Один – на 1000 МВт и два – по 440 МВт каждый²¹. Сроки исполнения контракта составляли 55 месяцев²².

Не до конца проясненным остается вопрос о судьбе отработавшего ядерного топлива (ОЯТ) с поставленных Россией реакторов. По одним данным, в контракте предусмотрено их возвращение в Россию для переработки, после чего часть из них должна возвращаться в страну, где расположена АЭС (это высокоактивные радиоактивные отходы), а часть оставаться в РФ (средне- и низкоактивные отходы)²³. С этим, правда, могли возникнуть проблемы, поскольку по российскому законодательству ввоз в Россию радиоактивных отходов запрещен (к этой категории отнесено и ОЯТ с АЭС). Со ссылкой на высокопоставленного сотрудника Минатома сообщалось, что стороны не пришли к соглашению о судьбе ОЯТ, и этот вопрос остался открытым²⁴. Позже со ссылкой на министра Евгения Адамова сообщалось, что ОЯТ с АЭС в Бушере будет направляться на переработку в Россию, а затем возвращаться в Иран для повторного использования²⁵.

Общая сумма сделки, по различным данным, составляет от 800 млн долл.²⁶ до миллиарда²⁷. Предположительно эта сумма состоит из нескольких частей: 780 млн за установку реактора, около 150 млн – строительные работы, около 20 млн – предварительное обследование конструкции²⁸. Это оценки суммы контракта на один реактор. При поставке еще трех они значительно увеличиваются – до трех, трех с половиной миллиардов²⁹.

²⁰Минатом готовит новые сделки с Ираном. *Известия*, 6 мая 1995

²¹По мнению американских специалистов, именно усилия американцев сузили начальные масштабы сотрудничества с четырех до одного реактора. *Мир и Мы-5 (Итар-Тасс*, 4 апреля 1996). *Christian Science Monitor* о влиянии иранского фактора на американско-российские отношения.

²²См., например: *Известия*, 22 июля 1995, с.3

²³Суриков Антон, Сутягин Игорь. *Ядерный табачок – врозь. Сегодня*, 30 июня 1995

²⁴Один из чиновников Минатома в разговоре с нами отреагировал на проблему возврата ОЯТ примерно так: «какое ОЯТ, когда станция не работает...?» Далее он уточнил, что проблемы возврата ОЯТ вообще никогда не существовало. Иранский источник прокомментировал проблему следующим образом: ОЯТ по контракту будет возвращаться в Россию на переработку, пока трудностей нет, так как нет АЭС, сначала надо ее достроить, а потом, если будут трудности, решать их.

²⁵Россия закончит сооружение первого энергоблока на АЭС в Иране через четыре года. *Финансовые Известия* со ссылкой на *Прайм-Тасс*. 25 ноября 1998, с.4

²⁶Корецкий Александр. Тегерану по-прежнему верят не все. *Коммерсант-Daily*, 11 февраля 1995

²⁷Greenhouse Steven. Iran Offers to Return Spent Fuel. *New York Times*, 5 May 1995

²⁸Беседа с заместителем министра по атомной энергии РФ Евгением Решетниковым. Россия проигрывает атомную войну? *Московские Новости*, №17, 12–19 марта 1995

²⁹Минатом готовит новые сделки с Ираном. *Известия*, 6 мая 1995

Юридически контракт с Ираном безупречен. Специалисты Минатома специально прорабатывали этот вопрос. В частности, российская сторона «два года не подписывала никаких документов до тех пор, пока Иран не заключил соглашение с МАГАТЭ о всеобъемлющем контроле над всеми атомными объектами в этой стране»³⁰. Сделка полностью отвечает требованиям МАГАТЭ, с чем согласились и на Западе.

Этим планы сотрудничества России и Ирана в ядерной сфере не ограничивались. Предполагалось, что стороны подпишут еще ряд контрактов. Так, 8 января 1995 года помимо контракта по Бушерской АЭС был подписан «Протокол переговоров между министром Российской Федерации по атомной энергии проф. В.Н. Михайловым и Вице-президентом Исламской Республики Иран, президентом Организации по атомной энергии Ирана д-ром Р. Амроллахи». В нем стороны, среди прочего, решили поручить своим компетентным организациям подготовить и подписать:

- в течение трех месяцев контракт на поставку из России легководного реактора для исследовательских целей мощностью 30-50 МВт;
- в течение первого квартала 1995 года контракт на поставку из России 2000 т природного урана;
- в течение первого квартала 1995 года контракт на подготовку для Ирана научных кадров в учебных заведениях России (МИФИ), ежегодно 10–20 человек (аспиранты и доктора);
- в шестимесячный срок контракт на сооружение в Иране урановой шахты, после чего провести переговоры по подписанию контракта на строительство центрифужного завода по обогащению урана на условиях, аналогичных условиям контрактов, заключенных российскими организациями с фирмами третьих стран³¹.

Этот протокол критиковался Западом³², предполагалось, что технология и оборудование по обогащению урана будут использоваться иранской стороной в военных целях³³. Под жестким давлением США Россия отказалась от планов строительства в Иране центрифужного завода. Положение о проведении переговоров и подписании контракта на строительство центрифужного завода было включено в протокол без

³⁰Евгений Решетников: «Для нас жизненно необходимо остаться на мировом рынке ядерных технологий». *Итоги*, 1 апреля 1997, с.34

³¹Контакты в сфере добычи и обогащения урановой руды начались еще во времена Советского Союза. В октябре 1991 года (с 15 по 24 число) в Иране находилась делегация советских специалистов, которая, как предполагается, обсуждала возможности добычи урана и других редкоземельных металлов (*Коммерсант-Daily*, 27 октября 1992).

³²См., например: Russian-Iranian protocol provides evidence of discussions, but no firm agreement, on sale of centrifuge plant for uranium enrichment. *Natural Resources Defense Council, News Release*, 10 May 1995, 8.30 a.m.

³³*Washington Post*, 3 July 1997

достаточной проработки и противоречило международным обязательствам России в области нераспространения. Эта часть протокола выполнена не будет по личному распоряжению президента РФ³⁴.

После того как стало известно о конкретных планах сотрудничества России и Ирана в ядерной сфере Россию неоднократно обвиняли, в основном США и Израиль, в помощи Ирану в создании ядерного оружия. Основные претензии США и Израиля сводились к следующему:

- российский реактор может нарабатывать оружейный плутоний;
- сотрудничество с Ираном в области атомной энергетики даст возможность Ирану получить опыт работы с ядерными материалами, что будет способствовать его военной ядерной программе³⁵.

На самом деле российский реактор не способен нарабатывать оружейный плутоний³⁶. Содержание плутония-239 в отработанном топливе реакторов ВВЭР не превышает 56,5%. А для военных целей процентное содержание плутония-239 должно быть не менее 93,5%, а еще лучше 97%³⁷. Правда, теоретически есть возможность доведения отработанного топлива до оружейной кондиции. Снять все подобные сомнения должно возвращение ОЯТ в Россию на переработку.

Аргументы США, что иранцы *поднаберутся опыта* для создания собственной атомной бомбы, расцениваются в России как неправомерная постановка вопроса. Есть договор ДНЯО. Иран его выполняет. В связи с этим Иран имеет право на доступ к ядерным технологиям.

Последние полтора–два года критики российско-иранского сотрудничества в области мирного атома стали делать акцент не на юридической стороне вопроса, а на *целесообразности* сделки. *Во-первых*, США увязывали отказ от контракта с предоставлением РФ финансовой помощи (эта идея возникла на Капитолийском холме и формально администрация не имеет к ней отношения, более того, представители

³⁴Яблоков Алексей. Об опасных последствиях внешнеполитической деятельности Минатома. *Ядерный Контроль*, октябрь–ноябрь 1997, с.44

³⁵*Washington Times*, 10 January 1995, p.A13

³⁶Часть отечественных специалистов считала, что Иран стремится к приобретению плутония для военных нужд и поэтому закупает *ненадежные* российские реакторы. (Маслов В.П., Мясников В.П.. Об атомной сделке Россия–Иран. *Известия*, 18 апреля 1995). О том, что российский реактор будет производить оружейный плутоний, заявлял и Алексей Яблоков, тогда председатель комиссии СБ РФ по экологической безопасности. (*OMRI Daily Report*, №38, Part I, 22 February 1995.) Он же заявлял, что выполнение контракта с Ираном может привести к появлению близ российских границ государства, обладающего ядерным оружием. (*Интерфакс*, 15 апреля 1996.)

³⁷Корецкий Александр. Битва за мирный атом: не обманешь – не продашь. *Коммерсант-Daily*, 11 марта 1995

администрации президента попытались смягчить атаки конгрессменов; однако объективно такая позиция конгресса помогала в давлении на РФ), с участием РФ в *семерке* и ее превращением в *восьмерку* (об этом в 1995 году заявлял госсекретарь США Уоррен Кристофер)³⁸. В разговорах *не для печати* некоторые американские специалисты высказывали даже возможность увязки вопроса строительства АЭС в Бушере с переговорами по ПРО.

Во-вторых, давление оказывалось через дискредитацию Ирана. *С одной стороны*, доказывалось наличие в этой стране военной ядерной программы, *с другой* – американцы пытались убедить российских чиновников, что Иран не способен выполнить финансовые условия сделки³⁹.

Ни одна российско-американская встреча на высоком и высшем уровне не проходила без обсуждения *иранской проблемы*. И российская сторона пошла на уступки: в 1995 году президент РФ обещал, что из российско-иранского соглашения будет изъята *военная часть*⁴⁰. С 1997 года к критике российско-иранского сотрудничества активнее подключился Израиль, что проявилось в 1997 году во время визита в Москву премьер-министра Израиля Биньямина Нетаньяху⁴¹. Однако на первый план здесь вышел вопрос о ракетных программах Ирана⁴².

Несмотря на оказываемое на Россию давление, иранская сторона неоднократно получала от России, в том числе и на высшем уровне, заверения в неизменности позиции России по вопросу сотрудничества с Ираном⁴³. Российская сторона смогла уклониться от дачи каких-либо формальных обязательств западным странам (прежде всего США), отстаивая свое право на сотрудничество с Ираном в рамках международного права. Особо настаивать на данной тематике не стали и американцы, так как повестка дня имела более приоритетные политические вопросы.

³⁸Неделин В. «Россия проклянет этот день» – утверждает госсекретарь США Кристофер, имея в виду иранскую ядерную сделку. *Известия*, 31 марта 1995

³⁹Greenhouse Steven. Iran Offers to Return Spent Fuel. *New York Times*, 5 May 1995

⁴⁰*Итар-Тасс*, 3 мая 1995

Судя по приводившимся документам, в российско-иранских соглашениях не было *военной части*. По всей видимости, российский президент имел в виду оборудование для обогащения урана и военные (конвенциональные) поставки.

⁴¹Нетаньяху рассчитывает на влияние России. *Российские Вести*, 12 марта 1997, с.1

⁴²*Коммерсант-Daily*, 11 марта 1997, с.2

⁴³*Jamestown Monitor*, 14 April 1997; см. также: Реутов Александр. Российско-Иранские переговоры. *Независимая Газета*, 26 февраля 1998, с.2

Контракт на строительство АЭС в Бушере Россия начала выполнять в январе 1996 года⁴⁴. Первоначально на сооружении станции работало около 750 российских специалистов, которые приспособивали строительную площадку под геометрию российского реактора на легкой воде ВВЭР-1000. В последствии, когда работы по сооружению объекта развернулись в полном объеме, количество российских специалистов возросло до 1000 человек. Россия готова, наряду с достройкой существующих энергоблоков, приступить к сооружению в Бушере еще двух, оснащенных современными российскими реакторами ВВЭР-440. Договоренность об этом зафиксировали в дополнительном соглашении, которое было подписано в ходе визита в Тегеран российской делегации во главе с вице-премьером Владимиром Булгаком в 1998 году⁴⁵.

По вине иранской стороны наблюдалось значительное отставание от графика строительства⁴⁶. В результате были пересмотрены условия контракта, но не в сторону продления сроков, а в сторону передачи большего объема работ российской стороне. В феврале 1998 года Россия и Иран договорились, что РФ не просто окажет помощь в сооружении АЭС, а сдаст ее *под ключ*⁴⁷.

Объем работ, которые будут выполнены российской стороной, еще увеличился после отказа Украины поставить турбины для бушерской АЭС⁴⁸. По заявлениям российской стороны, отказ Украины от участия в бушерском «проекте не окажет заметного влияния на реализацию проекта»⁴⁹. И министр по атомной энергии, и его первый заместитель Лев Рябев заявляли, что проблем с изготовлением турбин на российских предприятиях не будет⁵⁰.

⁴⁴Россия приступила к реализации контракта с Ираном. *Сегодня*, 7 февраля 1996

⁴⁵Чубченко Юрий. Атомная война за Иран. *Независимая Газета*, 7 марта 1998, с.3

⁴⁶Реутов Александр. Российско-Иранские переговоры. *Независимая Газета*, 26 февраля 1998, с.2

⁴⁷*Российская Газета*, 12 марта 1998, с.7

⁴⁸Это было сделано во время визита в Киев госсекретаря США Мадлен Олбрайт, вскоре после подписания дополнительного соглашения между РФ и Ираном о строительстве в Бушере еще двух энергоблоков и незадолго до встречи Гор-Черномырдин. Причем, чуть раньше, во время визита в Москву, украинский президент Леонид Кучма подтвердил участие его страны в этом проекте.

Заказ на турбины для АЭС должен был выполнять харьковский завод *Турбоатом*, сумма заказа оценивается в 45 млн долл. (Панов Виталий. Американский журавль против иранской синицы. *Российская Газета*, 11 марта 1998, с.7.) По всей видимости, в украинском руководстве были определенные разногласия по данному вопросу. Вскоре после заявления об отказе участвовать в проекте первый заместитель министра иностранных дел Украины Антон Бутейко заявил: «Отказ от участия в строительстве АЭС в Бушере не означает снижения интереса Украины к сотрудничеству с Ираном» (Медведев Аркадий. Кто-то теряет, кто-то находит. Еще раз о визите госсекретаря США. *Российская Газета*, 12 марта 1998, с.7.)

⁴⁹*Российская Газета*, 12 марта 1998, с.7

⁵⁰Портанский А. Главными темами в Вашингтоне были космос и ядерные технологии. *Финансовые Известия*, 12 марта 1998, с.1

В начале апреля 1998 года Минатом объявил о заинтересованности России в поставках в Иран исследовательского реактора со степенью обогащения до 20%⁵¹. Евгений Адамов объяснил это следующим образом: «Я не хотел бы, чтобы через 15 лет начавшийся сегодня пренебрежением американских спортсменов⁵² в Иране флирт на политическом уровне закончился тем, что США, например, поставили туда [в Иран – Авт.] исследовательский реактор с 90-процентным обогащением. То есть четко с тем же самым топливом, которое используется и для оружия»⁵³. Это заявление критиковали в США и Израиле⁵⁴.

Анализ российско-иранского сотрудничества в ядерной энергетике позволяет сделать вывод, что для российской стороны оно носит прежде всего коммерческий характер. Нет признаков, что российские власти или отдельные группы преследуют некие политические цели, которые превалируют над экономическими интересами и определяют рамки российско-иранского сотрудничества со стороны РФ. Показательны в этом плане слова первого заместителя министра по атомной энергии Льва Рябева: «Да, мы воюем за рынки, но воюем цивилизованно, в рамках правил [...]. До сих пор никто не мог предъявить нам каких-то конкретных претензий»⁵⁵.

Средства доставки, ракетная программа Ирана

Иранские власти в принципе не опровергают сообщения о своей заинтересованности в приобретении собственной базы для производства ракет (в том числе и среднего радиуса действия), однако категорически отрицают, что Иран получает в этом деле помощь со стороны иностранных государств⁵⁶.

В 1984–1985 годах Иран начал прилагать значительные усилия для развития ракетной программы, при этом приоритетным стало производство ракет класса *земля-земля*. Первоначально целью Ирана

⁵¹ Михеев Владимир. Москва поделится мирным атомом с Тегераном. *Известия*, 8 апреля 1998, с.1

⁵² По всей видимости, министр по атомной энергии делает намек на историю урегулирования американо-китайских отношений, которое началось с визита в Китай американской команды по пинг-понгу.

⁵³ Михеев Владимир. Москва поделится мирным атомом с Тегераном. *Известия*, 8 апреля 1998, с.1

⁵⁴ Вскоре появилась статья в израильской газете *Jerusalem Post*, в которой говорилось о якобы имевших место поставках из РФ в Иран ядерного оружия. Российская сторона оперативноотреагировала на эту публикацию. Официальный представитель МИД РФ 10 апреля выступил с опровержением приведенных данных, связав их именно с недавним заявлением Минатома: «[...] видимо, не случайно статья в *Jerusalem Post* появилась вскоре после заявления Евгения Адамова о намерении поставить Ирану исследовательский реактор с обогащением менее 20%, что полностью входит в установленные МАГАТЭ правила». (Россия не продавала Ирану ядерного оружия. *Независимая Газета*, 11 апреля 1998, с.1.)

⁵⁵ Маркушин Вадим. Партнерство не игра в поддавки. *Красная Звезда*, 14 марта 1998, с.2

⁵⁶ Iran Claims Improved Missile Ability. 10 October 1997, 3:36 p.m. EDT. *Federal Retirement Software*, www.Goalwatcher.com

являлось достижение достаточного ракетного потенциала для противодействия соседнему Ираку⁵⁷, поскольку некоторое время Ирак имел преимущество в авиационных средствах. Последнее усугублялось недостаточным развитием систем ПВО в Иране.

Тегеран, вероятно, продолжает развивать свои возможности по нанесению ракетных ударов по Израилю и целям на территории Саудовской Аравии. По заявлениям иранских руководителей, Иран стремится к тому, чтобы в зоне поражения его ракетных сил оказался Персидский залив⁵⁸. При этом сами пусковые установки с целью снижения их уязвимости должны располагаться в западном Иране⁵⁹. Для выполнения этих задач был принят подход *двойного пути* и ведутся работы над программой создания ракет класса *земля-земля* на жидком и твердом топливе.

Твердотопливные ракеты в настоящий момент ограничиваются простыми неуправляемыми тактическими системами. Например, *Охаб* с объявленной дальностью 45 км или *Назеам-10* с заявленной дальностью 150 км. Предполагается, что Иран ведет работы по совершенствованию своих отечественных разработок с целью создания для них надежных систем управления, а также осуществлению долгосрочных планов по разработке твердотопливных баллистических ракет с дальностью свыше 1500 км и 2000 км⁶⁰.

Жидкостные ракеты. В 1989 и 1991 годах Иран заключил ряд сделок с Северной Кореей в отношении технологии производства ракет *Scud-B* (300 км) и *Scud-C* (500 км). На ранних стадиях выполнения этих сделок Иран, вероятно, учился собирать эти типы ракет. По некоторым данным, иранская делегация посетила Северную Корею весной 1993 года для заключения контракта на 145 ракет *Нодон* (дальность свыше 1000 км). Полагают, что в эту сделку была включена технология их производства, за которую Иран заплатил около 500 млн долл⁶¹. В конце 1993 года контракт, по непроверенной информации, был приостановлен или расторгнут. Есть данные, что это было сделано с подачи Израиля, который попадает в пределы досягаемости данной ракеты⁶². В 1995 году

⁵⁷О ракетной программе Ирана. *Экспорт Обычных Вооружений*, №10–11, 1997, с.2

⁵⁸Iran Claims Improved Missile Ability. 10 October 1997; 3:36 p.m. EDT. *Federal Retirement Software*, www.Goalwatcher.com

⁵⁹Ibid.

⁶⁰О ракетной программе Ирана. *Экспорт Обычных Вооружений*, №10–11, 1997, с.2

⁶¹То же, с.3

⁶²По следам ядерного распространения: путеводитель в картах и таблицах. Иран. *Ядерное Распространение*, №7, май 1995, с.25

Иран начал разработку новой ракеты с дальностью 2000 км⁶³. С целью продолжения работ по программе жидкостных ракет большой дальности Иран, видимо, искивает возможность получения помощи из самых разных стран.

24 июля 1998 года Иран провел испытание ракеты *Шахаб-3* дальностью 1200 км. По всей видимости, создание этой ракеты стало результатом сотрудничества с КНДР. Конструкционные особенности ракеты позволяют с высокой степенью вероятности предполагать, что *Шахаб-3*, по сути, является модификацией *Нодон*. Использование другого названия связано с тем, что Иран приобрел сделанную по его заказу технологию производства ракет средней дальности. То есть, скорее всего ракетный контракт 1993 года между Ираном и КНДР был секретно осуществлен.

Крылатые ракеты. Технологией производства крылатых ракет владеет очень небольшое количество стран. Их производство связано со значительными техническими трудностями, которые пока являются непреодолимыми для стран *третьего мира*⁶⁴, поэтому Иран значительные усилия направил на приобретение крылатых ракет за рубежом. Иран планировал закупить в Китае противокорабельные крылатые ракеты С-802 и С-801. Частично эти закупки были осуществлены, по крайней мере С-801. Со ссылкой на американского министра обороны Уильяма Коэна сообщалось, что в Иране были проведены два испытательных пуска С-801 – 3 и 6 июня 1997 года⁶⁵. Под нажимом США Китай был вынужден отказаться от дальнейших поставок крылатых ракет в Иран.

Иран имеет необходимые металлообрабатывающие станки и производственное оборудование для ракетной программы, но нуждается в одном важном элементе – технологиях систем управления и наведения. Иран делает все возможное, чтобы восполнить этот пробел через приобретение технологий двойного назначения. Предполагается, что Иран практиковал заказ НИОКР за рубежом с последующей передачей результатов исследований и, возможно, конкретных изделий⁶⁶.

Официально никакого российско-иранского сотрудничества в ракетной сфере нет. Однако есть подозрения, что отдельные российские предприятия к такому сотрудничеству, действительно, причастны. На Западе, прежде всего в США и Израиле, Россию обвиняют в ракетных

⁶³О ракетной программе Ирана. *Экспорт Обычных Вооружений*, №10-11, 1997, с.3

⁶⁴Bernstein Paul, Shields John, Walrath Barry. Op. cit., p.23

⁶⁵*Washington Times*, 17 June 1997

⁶⁶Bernstein Paul, Shields John, Walrath Barry. Op. cit., p.19

поставках Ирану⁶⁷ или, по крайней мере, в поддержке иранской ракетной программы⁶⁸. Но данных о государственных или санкционированных государственных структурами РФ поставках в Иран технологий или техники в нарушение режима контроля за ракетными технологиями (РКРТ) нет. Более того, в девяностые годы российской власти неоднократно предотвращали несанкционированные поставки в Иран ракетной техники, отдельных узлов и механизмов. Само по себе это хорошо и свидетельствует о приверженности официальных структур международно-правовым обязательствам страны. Но одновременно это можно рассматривать как явный признак того, что иранские представители делали попытки, причем неоднократно, приобрести в России материалы и технологии, применимые для развития ракетных программ. Вопрос в том – все ли подобные попытки были предотвращены. Достоверных данных на этот счет нет.

Хотя обвинения, что Россия якобы на государственном уровне взяла курс на ракетное перевооружение Ирана, имеют место, тем не менее в последние полтора–два года на Западе все чаще начинают использовать *дифференцированный* подход. Он состоит в том, что российские предприятия ВПК осуществляют несанкционированные поставки ракетной техники в Иран в обход официальных структур РФ и в нарушение режима РКРТ. Администрация Билла Клинтона еще в 1997 году рассматривала возможность введения санкций против нескольких российских компаний и НИИ без их распространения на российское правительство, «поскольку оно не всегда может контролировать такие процессы»⁶⁹.

В апреле 1998 года в госдепартаменте США был составлен *черный список* компаний и организаций, которые подозревались в поставках Ирану ракетных технологий⁷⁰. Список, насколько известно из неофициальных источников, включал в себя около 20 российских компаний и организаций⁷¹. Неофициально представители Соединенных Штатов комментировали его следующим образом: «Клинтон не хочет

⁶⁷См., например: Russia and Missile Proliferation. Statement by Richard H. Speier before the Subcommittee on International Security, Proliferation, and Federal Services of the Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, 5 June 1997. *Monitor*, №3, Vol.3, Summer 1997

⁶⁸Russia Seeks to Ally Israel, US on Alleged Iran Cooperation. *Disarmament Diplomacy*, October 1997, p.48

⁶⁹Национальная служба новостей (index.html), 16 октября 1997

⁷⁰Официально госдеп не признал существование такого списка. (Бай Евгений. Госдеп США составил *черный список*. *Известия*, 22 апреля 1998, с.3.)

⁷¹Точного списка неофициальные источники, через которые была организована утечка информации, не приводили. Но насколько можно судить, в него вошли РКА, ЦАГИ, МАИ, ОКБ *Факел*, НПЦ ИНОР, НИИ *Графит*, Балтийский государственный технический университет, компания МОСО, предприятие *Европалас-2000*, *Главкосмос*, НИИ *Полус*, ГосНИИ приборостроения им. Тихомирова, новосибирский завод им. Коминтерна.

санкций. Идет дипломатическая игра, при которой администрация оглядывается не столько на Россию, сколько на конгресс. Законодателям дают понять: все в порядке, мы держим ухо востро, но не нужно топиться и оформлять антиросийские санкции в виде законов»⁷².

В конце мая 1998 года американский конгресс принял закон о санкциях в отношении фирм, подозреваемых в сотрудничестве с Ираном в ракетной сфере. Очевидно, что он был направлен прежде всего против российских компаний, пытающихся на внешнем рынке реализовать свои наработки по высоким технологиям. Именно такое видение мотивов поведения США наиболее популярно среди отечественных разработчиков высоких технологий. Необходимо признать, что определенные основания для этого есть, так как иногда критике и даже санкциям со стороны США подвергаются отечественные предприятия, владельцы современных технологий, не занимающиеся экспортом военной продукции или даже продукции двойного назначения⁷³.

Президент США отклонил законопроект о санкциях. Расклад сил и настроения в конгрессе давали повод ожидать преодоления вето президента. Но он, не дожидаясь этого, в конце июля 1998 года сам принял решение о введении санкций в отношении семи российских компаний: НПЦ ИНОР, НИИ *Графит*, Балтийский государственный технический университет, компания МОСО, предприятие *Европалас-2000*, *Главкосмос*, НИИ *Полюс*. За полмесяца до этого решения администрация США обнародовала список девяти компаний, в отношении которых могли быть наложены санкции.

⁷²Бай Евгений. Госдеп США составил *черный список*. *Известия*, 22 апреля 1998, с.3.

В это время в американском конгрессе уже практически была завершена работа над законопроектом о введении санкций против компаний, нарушающих режим РКРТ, который и был принят через месяц.

⁷³Характерным примером в этой связи является предприятие *Графит*. Американцы называли сотрудничество *Графита* с Ираном подозрительным. Однако официально (а других данных ни американцы, ни израильтяне не предоставили) это сотрудничество ограничивалось поставками в Иран протезов, содержащих графитовые компоненты. (Ганкин Леонид. Кокосин спровоцировал Клинтона. *Коммерсант-Daily*, 30 июля 1998, с.2.)

Другим примером является НИИ *Полюс*, обвинявшейся в поставках в Иран гироскопов. Однако это оказались лазерные гироскопы, используемые только в гражданской авиации. Большой вес контраргументам специалистов *Полюса* дает и тот факт, что при помощи демпинга американцы практически вытеснили лазерные гироскопы с внутреннего российского рынка. (Сергеев Юрий. *Почтовый ящик* из списка Клинтона. *Известия*, 20 августа 1998, с.4.)

Еще один пример – это ОКБ *Факел*. В отношении этой компании санкции введены не были, но, видимо, в ранних *черных списках*, например в апрельском, она значилась. ОКБ разрабатывает электрические, ионные и гидразиновые двигатели малой тяги для космических аппаратов (Рей Алексей. «Иранское дело: предприятия и организации, подозреваемые в поставках ракетных технологий в Иран». Серия *Доклады ПИР-Центра*, №7, сентября 1998). Эти разработки не только недоступны, но и не нужны Ирану.

О введении санкций было объявлено практически сразу после визита в Москву Альберта Гора, официально в ответ на иранское испытание ракеты *Шахаб-3*. Однако в истории с введением санкций в отношении российских компаний есть моменты, которые несколькостораживают и заставляют задуматься как над обоснованностью самих санкций, так и официальной версией причины их введения.

Во-первых, список из девяти компаний, в отношении которых США готовы ввести санкции, появился в преддверии визита вице-президента США Альберта Гора до испытаний *Шахаб-3*. Все эти компании были определены на основе данных комиссии по экспортному контролю, возглавлявшейся Яковом Уринсоном⁷⁴. Причем в тот день, когда в Москве работала эта комиссия, в том числе и с участием представителя ФСБ, директор ФСБ Николай Ковалев находился в Израиле и активно *оправдывал* российские компании, подозреваемые в сотрудничестве с Ираном⁷⁵.

Во-вторых, сразу после испытания *Шахаб-3* Билл Клинтон сдержанно прореагировал на обвинения в адрес России в связи с этим испытанием⁷⁶.

В-третьих, по мнению большинства специалистов, иранская ракета имеет северокорейские, а отнюдь не российские корни.

Набор этих факторов наводит на мысль о том, что введение санкций было не спонтанным, а планировавшимся решением. Испытание *Шахаб-3* стало лишь поводом, но не причиной. Решение было принято до этого, и *торг* шел лишь вокруг вопросов о количестве фирм, которые попадут в этот список и его конкретном наполнении. Отчасти это объясняет и то, что Альберт Гор не стал форсировать проблемы экспортного контроля и сотрудничества российских предприятий с Ираном на встрече с тогдашним премьер-министром России Сергеем Кириенко. После решения президента конгрессмены перестали настаивать на преодолении вето президента, и закон о санкциях потерял актуальность.

В начале 1999 года были введены санкции против еще трех российских организаций – Московского авиационного института (МАИ), Российского химико-технологического университета им. Менделеева

⁷⁴Ганкин Леонид. Кокосин спровоцировал Клинтона. *Коммерсант-Daily*, 30 июля 1998, с.2

⁷⁵В частности, компанию МОСО, которую подозревали в поставках металла для изготовления корпусов ракет. По словам самого Николая Ковалева, озабоченности в отношении этой компании не подтвердились. (Интервью *Новым Известиям* Николая Ковалева. *Новые Известия*, 17 июля 1998, с.1, 7.)

⁷⁶Шумилин Александр. Иран салютовал Гору ракетой средней дальности. *Коммерсант-Daily*, 25 июля 1998, с.2

(РХТУ), Научно-исследовательского и конструкторского института энерготехники (НИКИЭТ).

В марте 2000 года в США был принят закон «О нераспространении в отношении Ирана». Закон предусматривает введение административных и финансово-экономических санкций против любых иностранных физических и юридических лиц в случае появления любой *достоверной информации* о передаче ими Ирану технологий производства ОМУ. Комментируя принятие этого закона, президент США заявил: «В случаях сотрудничества российских организаций с Ираном в прошлом мы уже десять раз вводили санкции и готовы применить их снова, если в этом впредь возникнет необходимость»⁷⁷.

Тем не менее представляется, что пока нет достаточных оснований для обвинений в адрес России по поводу каких-либо нарушений международно-признанных норм в ее военно-техническом сотрудничестве с Ираном. Наоборот, мы стали свидетелями активных усилий государственных структур России по пресечению попыток утечки технологий из России в Иран. В этом контексте надо рассматривать постановление правительства от 22 января 1998 года №57 «Об усилении контроля за экспортом товаров и услуг двойного назначения, имеющих отношение к оружию массового уничтожения и ракетным средствам его доставки» и «Методологическое руководство по созданию на предприятии (в организации) внутрифирменной системы экспортного контроля», принятое 12 мая 1998 года Федеральной службой России по валютному и экспортному контролю. Настораживает, правда, то, что на многих предприятиях, которые должны в своей внешнеэкономической деятельности руководствоваться этими документами, они были приняты критически. Основным аргументом, используемым критиками этих актов, является предположение, что выполнение установленных норм затруднит их внешнеэкономическую деятельность, которая в настоящее время стала основным источником получения средств. Таким образом, налицо коллизия – попытки государства ужесточить режим экспортного контроля критикуются объектами этого режима, так как само государство не финансирует их должным образом, и они вынуждено делают упор на внешние контракты. По сути, разрешение этой проблемы невозможно только в рамках создания системы экспортного контроля. Это проблема экономической и научной политики внутри России.

⁷⁷Сафронов Иван. Иран преткновения. *Коммерсант*. 16 марта 2000

Заключение

Иран, являясь крупной страной со значительным геополитическим и геоэкономическим потенциалом пока не располагает возможностями по полному его раскрытию. Это объясняется тем, что в государстве процветает восточная бюрократическая модель, которая абсолютно не приспособлена для реальной эффективной работы, зато может достоверно имитировать активность по совершенно различным направлениям. В этом состоит основная трудность при определении реального военно-технического потенциала Ирана и его *продвинутости* по военно-техническим программам, в том числе в области ОМУ, что совершенно необходимо при принятии решения о том, каковы должны быть особенности ограничений на поставки технологий и конечных продуктов в страну.

Иран не ближе подошел к созданию ядерного оружия, чем 20–25 других государств⁷⁸. Предотвращение появления ядерного оружия у Ирана – это тем не менее задача, которую не надо игнорировать. Однако при ее реализации не стоит переходить границы разумного⁷⁹ и оставлять все *подозрительные* страны, в том числе и Иран, в стороне от достижений прогресса. Тем более, что для этого нет международно-правовых оснований. Сотрудничество в области гражданской энергетики еще не означает помощь в создании ядерного оружия. В попытках предотвращения возможности появления последнего у *пороговых* государств стоит *не распыляться*, стараясь контролировать все, что в принципе имеет отношение к созданию ядерного оружия, а сосредоточиться на ключевых сферах, прежде всего – на проблеме ядерных материалов, пригодных для создания ядерных взрывных устройств.

Можно с высокой долей уверенности говорить лишь о том, что научно-технический (в том числе, и в части наличия специалистов) потенциал данного государства позволяет ему воспринимать импортные (легальные и нелегальные) технологии лишь на научно-техническом, но не научно-

⁷⁸Нераспространение ядерного оружия. Проблемы продления ДНЯО. СВР, Москва, 1993, с.52. Некоторые западные эксперты полагают, что Ирану по силам создать собственное ядерное оружие в течении пяти лет. US General Predicts Iran Nuclear Weapons Within Five Years. *Disarmament Diplomacy*, October 1998, p.31

⁷⁹Например, Израиль в 1995 году угрожал подвергнуть бомбардировкам один из ядерных объектов в Иране из-за подозрений в наличии у Ирана военной ядерной программы. (*Independent*, 22 May 1995.) Израиль уже однажды осуществил подобную операцию: 7 июля 1981 года израильские ВВС (14 самолетов) разбомбили почти достроенный научно-исследовательский реактор в Ираке. (Barneby F. *The invisible bomb: The Nuclear Arms Race in the Middle East*. London: Tauris. 1989, p.88.) За это Израиль исключили из МАГАТЭ в 1982 году, но спустя три года восстановили. В апреле 1979 на территории Франции были взорваны сердечник и другие части реактора, подготовленные для отправки в Ирак. В этом также подозревали Израиль. (Barneby F. *The invisible bomb: The Nuclear Arms Race in the Middle East*. London: Tauris. 1989, p.85.)

практическом уровне. Именно этим, по нашим оценкам, объясняется стремление Ирана к приобретению не технологий, а конечных продуктов. Правда, при этом иранские заинтересованные лица и ведомства стремятся к тому, чтобы приобретать не только конечные продукты, но и чертежи, планы их производства. Тем самым они, *с одной стороны*, экономят ресурсы, а *с другой*, оправдывают выделяемые из казны деньги на собственные программы, так как такая модель дает возможность представить тиражируемый по полученным чертежам и планам конечный продукт в качестве собственной разработки.

В этой связи представляется справедливым положение, что существующий уровень ВТС России с Ираном (и даже его некоторое расширение в рамках международно-правовых обязательств РФ) не может помочь Ирану совершить технологический скачок, которой выведет его на новый уровень в военно-технической сфере.

Иран представляется перспективным рынком реализации российских технологий в различных сферах. Пока этот рынок имеет ограниченный уровень конкуренции, что определяется позицией США, которую они навязывают своим союзникам, а по возможности и всем остальным. Причем такие возможности по работе в условиях искусственного ограничения конкуренции будут существовать скорее всего не бесконечно. Это определяется, *с одной стороны*, тем, что Иран не удалось изолировать ни экономически, ни политически. *С другой стороны*, интересы США на юге Евразии, которые определяются стремлением обеспечить зону безопасности вокруг Каспия и пути транспортировки нефти к мировым океанам, приведут к тому, что США пойдут на постепенный пересмотр своих отношений с Ираном. Условно такая перспектива обозначается как *геополитическое замирение*. При действии этих двух факторов Россия может утратить привилегированное положение практически единственного партнера. Тогда предложения РФ могут оказаться уже не *конкурентоспособными*. Таким образом, существующие возможности надо использовать сейчас, пока они еще есть, учитывая при этом интересы национальной безопасности и международные обязательства.

Опыт международного взаимодействия в сфере экспортного контроля по вопросу о ядерной и ракетной программах Ирана дает серьезную пищу для некоторых обобщений. Одним из наиболее важных выводов следовало бы считать то, что легитимизация давления на Иран с использованием фактора потенциальных намерений говорит о восприятии механизмов предотвращения распространения отдельных

видов ОМУ в целом ряде стран, и в том числе в США, как недостаточно эффективных.

Ситуация вокруг Ирана также дает повод говорить об уязвимости международной системы экспортного контроля от воздействия факторов политической конъюнктуры и о необходимости ее развития на принципах, которые бы гарантировано обеспечили равный доступ развивающихся государств, находящихся в процессе промышленной модернизации, к новым технологиям, в том числе и в *чувствительных областях*. Вряд ли можно будет говорить о формировании эффективной системы предотвращения распространения ОМУ на принципах политической избирательности.

Этот вывод, в свою очередь, возвращает нас к проблеме факторов, обуславливающих проведение Ираном активной ракетной программы и подозрения относительно характера его деятельности в ядерной области. Как представляется, большинство этих факторов связано с проблемой региональной нестабильности и нерешенности целого ряда кардинальных военно-политических вопросов. И прежде всего с неурегулированностью политических и военно-политических отношений между Израилем и рядом относительно сильных в военно-политическом смысле и имеющих существенные геополитические амбиции исламских государств.

Таким образом, главный вывод, который можно сделать из изучения проблем, связанных с деятельностью Ирана в области критических технологий, заключается в том, что фундаментальные проблемы, обуславливающие столь нервное отношение мирового сообщества к различного рода слухам, экспертным оценкам и подозрениям, могут быть сняты только в более широком геополитическом контексте – через создание действенной системы региональной безопасности и контроля над вооружениями. Все попытки решить возникающие противоречия только на основе механизмов экспортного контроля и некоего соглашения внешних сил об ограничении доступа Ирана к критическим технологиям не могут дать требуемого эффекта. Более того, они – будучи во многом лишены свойства политико-психологической легитимности восприятия – могут стать источниками кризисов в отношениях между Россией и странами *семерки*, прежде всего США.

Говоря о позициях России в контексте отношений с Ираном в сфере критических технологий, следовало бы отметить два принципиальных момента. *Во-первых*, одним из факторов, делающих такое сотрудничество политически (хотя и не формально-юридически) уязвимым, является то, что помимо сотрудничества в сфере критических технологий и, в

частности, ядерной энергетики, а также широкой программы ВТС, в российско-иранском экономическом взаимодействии достаточно мало *опорных точек*. В результате создается впечатление, что вся повестка дня российско-иранского сотрудничества ограничивается только сферой *чувствительных* товаров и технологий. *Во-вторых*, отчасти благодаря отсутствию долгосрочной повестки дня в российско-иранских отношениях, но в большей степени в результате продолжающегося системного кризиса в России, существенным дестабилизирующим фактором как в двусторонних отношениях, так и с точки зрения восприятия позиции России на мировом уровне, является низкий уровень геополитической ответственности экспортеров и производителей, ставящих собственные коммерческие интересы выше долгосрочных государственных интересов.

Решение указанных выше двух задач во многом также может снять нарекания Запада относительно характера российско-иранского сотрудничества.

Иран заинтересован в сотрудничестве с Россией, поскольку обладает ограниченными возможностями выхода в качестве импортера в рассматриваемых областях на западные рынки. Геополитическое положение Ирана и перспективы повышения геостратегической значимости его территории⁸⁰ заставляют руководство иранской республики проводить программы, направленные на снижение зависимости от США, что особенно актуально в условиях сложных отношений с США и по мере приближения перспективы *геополитических торгов*, в результате которых может произойти *замирение* с США⁸¹. Снижение этой зависимости предполагает усиление армии, в основном, в качественном плане за счет приобретения современной военной техники и создание базовых условий для экономического развития, одним из которых является ресурсообеспеченность. Это касается электроэнергии. А значит, появляется заинтересованность в развитии ядерной энергетики. В обеих названных областях естественным партнером Ирана в современных условиях является Россия.

Российская заинтересованность в сотрудничестве с Ираном в названных областях определяется общей заинтересованностью страны в реализации своего потенциала в области высоких технологий на внешних рынках в условиях отсутствия платежеспособного спроса на них внутри страны.

⁸⁰Роль России в Персидском заливе: тенденции, последствия. *Вопросы Безопасности*, №4, Том 24, февраль 1998, с.3

⁸¹То же, с.4

Тем более, что Иран является страной, которая в принципе способна оплачивать свои закупки по общемировым схемам (то есть в кредит), но твердой валютой, а не бартером.

При этом, правда, не стоит считать, что внешнее сотрудничество вообще, и в частности с Ираном, принесет золотые горы стране и конкретным предприятиям *оборонки* и Минатома. По масштабам России суммы в несколько миллиардов долларов с растянутыми во временном плане выплатами, не являются определяющими. Здесь не должно быть *экспортной эйфории*. Еще большее значение, чем непосредственная валютная выручка, имеет поддержание занятости и инфраструктуры⁸². Кроме этого, внешние поступления могут использоваться для финансирования наиболее перспективных новых разработок.

С точки зрения национальной безопасности, Россия не заинтересована в повышении военно-научного потенциала Ирана. Значит, Россия должна ограничиваться продажей стране конечных продуктов, но не технологий.

⁸²Герасев Михаил, Суриков Виктор. Кризис российской оборонной промышленности и перспективы экспорта вооружений. Россия в мировой торговле оружием: стратегия, политика, экономика. М., 1996, с.31

ПОЛИТИКА ИНДИИ В ОБЛАСТИ РАКЕТНОГО И ЯДЕРНОГО НЕРАСПРОСТРАНЕНИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВО С РОССИЕЙ¹

Геннадий Хромов

Являясь одной из крупнейших стран Южной Азии, Индия находится в гуще политических событий, происходящих на этом субконтиненте. На разных этапах своего развития Индия пережила колониальное владычество Великобритании, трудности борьбы за национальную независимость, территориальные претензии со стороны некоторых своих соседей и сумела не только справиться с этими трудностями, но и создать устойчивую демократическую систему.

Сегодня Индия – самостоятельное государство с развитой промышленностью, по уровню выпуска промышленной продукции она входит в первую десятку государств мира. Индия уже сейчас располагает достаточно мощной ядерной энергетикой (на индийских электростанциях работают 10 ядерных реакторов и четыре строятся), является одной из немногих стран мира, разрабатывающих и изготавливающих суперкомпьютеры, входит в немногочисленную группу стран, активно занимающихся освоением космоса и широко использующих результаты космической деятельности. Трудно найти такие направления современной науки и техники, которые бы не интересовали Индию и которым не уделялось бы соответствующее (безусловно, с учетом имеющихся экономических возможностей) внимание.

Как сообщил в начале 1997 года министр обороны Индии, в стране сформирована программа развития индийской оборонной промышленности до 2005 года, основной целью которой является создание эффективного производства вооружений и военной техники, в результате чего к указанному сроку будет удовлетворяться до 75% потребности вооруженных сил (сейчас 40%), и таким образом будет сделан серьезный шаг к полной самообеспеченности страны в данной сфере. По оценкам главы департамента оборонных НИОКР А.Калама, страна уже сейчас располагает передовыми технологиями в ракетно-космической области, создании искусственных спутников Земли (ИСЗ), программного матобеспечения, современной вычислительной техники. Страна, по данным г-на Калама, уже не зависит от ограничений, накладываемых международным режимом контроля за ракетными технологиями (РКРТ). Особо он выделяет создание отечественного

¹Настоящая статья написана специально для данного сборника. Редакционная работа над ней завершена в феврале 2000 года.

суперкомпьютера *Ану Раг*, обеспечивающего более высокое быстродействие в сравнении с американской ЭВМ *Крей*.

Деятельность Индии по созданию боевых ракетных систем

Оценивая положение дел с развитием индийского ракетного потенциала, следует указать на уникальность ситуации, сложившейся в стране в этой области. Если в других странах мира – СССР, США, КНР космические программы начали развиваться на базе обширных военных ракетных программ после того, как на вооружении в этих странах появились баллистические ракеты, включая межконтинентальные, то в Индии имели место прямо противоположные события. Этот подход проиллюстрирован на примере, приведенном в таблице 1.

Таблица 1

	Год начала летных испытаний баллистических ракет с дальностью порядка 1000 км (или более)	Год первого запуска ИСЗ с помощью собственной ракеты-носителя
Индия	1989	1980
США	1957	1958
СССР	1954	1957
КНР	1965	1970

Космические программы начали реализовываться еще в шестидесятых годах: в это время стали проводиться запуски геофизических ракет, переделанных из предоставленных Соединенными Штатами. 19 апреля 1975 года был запущен первый индийский искусственный спутник с помощью иностранной ракеты-носителя, 10 августа 1979 года осуществлен первый пуск исследовательской ракеты собственного производства. В то же время официально обнародованная комплексная программа создания боевого управляемого ракетного оружия *IMGDP (Integrated Guided Missile Development Program)* была принята только в 1983 году, то есть примерно через 20 лет после начала реализации космических программ, а первый запуск боевой баллистической ракеты (оперативно-тактическая ракета *Притхви*) был произведен лишь 25 февраля 1988 года. В программу *IMGDP* входят две программы разработки баллистических ракет (*Притхви* и *Агни*), две программы разработки зенитных ракет (*Акаш* и *Тришул*) и программа создания противотанковых управляемых ракет (*Наг*)².

Индия, являясь государством с крупным военно-морским флотом, для обеспечения защиты своих кораблей вынуждена создавать и современные противокорабельные средства. Как известно, при участии

²*The RISK report. No.1, Vol.1, January–February 1995*

России начата разработка противокорабельной крылатой ракеты (некоторые эксперты считают, что речь идет о проекте, называемом *Сагарика*). Указанная ракета, по оценкам экспертов, не подпадает под категорию I РКРТ (кроме того, следует учитывать, что имеются официальные гарантии индийского правительства по этому поводу). Ожидать появления этой ракеты на вооружении ранее 2001–2002 годов не следует.

Нестандартно выглядит и сам ход реализации программ создания индийского ракетного оружия. Располагая достаточным научно-техническим потенциалом и необходимой производственной инфраструктурой, Индия не спешит оснастить свою армию ракетным оружием. Отработка и развертывание ракет ведется с учетом оборонной целесообразности, хотя, безусловно, на развитие ракетных программ в существенной степени влияют и экономические факторы. Сегодня страна располагает возможностями собственного производства практически всех ключевых элементов баллистических ракет любой дальности стрельбы. Анализ состояния дел с реализацией космических и ракетных программ показывает, что Индия самостоятельно удовлетворяет свои потребности в компонентах жидких и твердых ракетных топлив, в конструкционных и теплозащитных материалах, аппаратуре системы управления, знаниях в области аэродинамики и баллистики, конструирования многоступенчатых баллистических ракет и проведению их отработки.

Тем не менее Индия, скорее всего, заинтересована продолжать импортировать для реализации своих ракетных программ отдельные технологии и оборудование, имея в виду обеспечение следующих целей:

- получение экономической выгоды в тех областях ракетной техники, где покупка комплектующих элементов будет обходиться дешевле, чем их производство собственными силами. Такой подход применим прежде всего к элементам, в отношении которых индийские руководители уверены, что каналы их поступления никогда не будут перекрыты, поскольку элементы не подпадают под ограничения режимов нераспространения, хотя нет сомнения в том, что Индия в случае необходимости могла бы самостоятельно производить большую часть этих элементов (оборудования). Сюда прежде всего можно отнести изделия современной электронной техники, широко представленные на международном рынке. При этом следует отметить, что подобная позиция присуща не только Индии. Даже в США, где в законодательном порядке запрещено применение импортных комплектующих элементов в военной технике, становятся

известными все больше случаев закупки за рубежом сложных в производстве элементов вооружений;

- дальнейшее повышение эффективности созданной и создаваемой ракетной техники за счет использования некоторых самых современных технических решений, которых в Индии пока еще не имеется. Так, недостаточная эффективность обычных боеголовок из-за неудовлетворительной точности стрельбы на дальностях полета, соответствующих дальности ракеты *Агни*, естественно, побуждает приобрести технологии наведения боеголовок на конечном участке их полета;
- приобретение технологий для разработки и производства современных крылатых ракет, где опыт индийских специалистов пока еще недостаточен, и не может базироваться на достижениях индийской космической отрасли, как это имеет место в отношении баллистических ракет.

Реализацию подобных намерений Индия в значительной мере могла бы осуществить, не выходя за нормы РКРТ, через импорт соответствующих технологий, либо через создание совместных предприятий с теми странами, которые уже обладают такими технологиями.

Все работы в стране по военным исследованиям и разработкам ведутся организацией DRDO (*Defence Research and Development Organisation*) министерства обороны Индии, а собственно реализация ракетных программ осуществляется подразделением DRDO – лабораторией DRDL (*Defence Research and Development Laboratory*), расположенной в Хайдарабаде.

Основу сегодняшнего ракетного потенциала страны составляют баллистические ракеты *Притхви* и *Агни*. Головным разработчиком ракет является государственная компания BDL – *Bharat Dynamic Limited* в Хайдарабаде, сборку головных частей для этих ракет осуществляет завод в городе Кхамерия (штат Мадхья Прадеш), а предприятия компании *Хиндустан аэронотикс* выполняют работы по аппаратуре системы управления и двигателям ракеты. Летные испытания ракет на различных этапах их отработки производились на полигонах Шрихарикота и Чандипур. В настоящее время производство некоторых важных компонентов ракет открыто для частного сектора.

Ракета *Притхви* имеет максимальную дальность стрельбы от 150 км до 250 км в зависимости от веса головной части (от 500 до 1000 кг). Ракета

одноступенчатая с жидкостным ракетным двигателем (многие специалисты считают, что в качестве прототипа этого двигателя использовался двигатель советской зенитной ракеты SA-2). Для пуска ракеты используется мобильная пусковая установка на базе большегрузного автомобильного шасси. Считается, что развертывание этой ракеты началось в 1995 году³.

Программа работ по ракете *Агни* рассчитана на создание ракеты средней дальности стрельбы, обеспечивающей поражение целей, находящихся на расстоянии до 2500 км от точки старта. Вес боевой части около 500 кг. Ракета двухступенчатая: первая ступень твердотопливная, вторая – жидкостная. Тип старта – мобильный. Первый пуск ракеты осуществлен в мае 1995 года. Считается, что ракета в модификации с максимальной дальностью стрельбы в 1500 км доведена до стадии серийного производства.

Носителями индийского ядерного оружия кроме ракет могут быть истребители и истребители-бомбардировщики: *Ягуар*, *Мираж-2000*, МиГ-23, 27, 29.

Рассматривая военные ракетные программы Индии и вопросы ракетного нераспространения, нельзя не затронуть деятельность, связанную с освоением космического пространства.

Деятельность Индии в области освоения космоса

Здесь итоги работ научных и промышленных организаций Индии наиболее впечатляющи. В кооперации организаций, непосредственно обеспечивающих реализацию космических программ, принимает участие более 400 фирм, научно-исследовательских и испытательных центров, которые в своей работе базируются либо на результатах отечественных разработок, либо на уже полученных (и получаемых) от других стран лицензиях и поставках. Можно смело утверждать, что заложенный на сегодня фундамент практически обеспечивает выполнение индийских космических программ без дополнительной помощи других стран на многие годы вперед.

В 1994 году Индия производит с полигона Шрихарикота первый запуск ракеты-носителя PSLV (стартовый вес 280 т), предназначенной для вывода спутников дистанционного зондирования Земли весом порядка 1000 кг на полярную орбиту. Появление подобной ракеты-носителя уже могло рассматриваться, как способность Индии решить задачу создания

³The RISK report. No.1, Vol.1, January–February 1995

межконтинентальных баллистических ракет (МБР), если бы появились такие намерения.

Сейчас ведутся активные работы по созданию принципиально нового носителя GSLV (стартовый вес около 530 т) для вывода на геостационарную орбиту спутников связи весом порядка 2500 кг.

Индийское сотрудничество в области космоса с другими странами по воле правительств западных стран, и прежде всего правительства США, а также с подачи средств массовой информации этих стран, представляется похожим на настоящую детективную историю. Достаточно остановиться на истории с криогенным разгонным блоком (КРБ), который планируется использовать в качестве третьей ступени в создаваемой ракете-носителе GSLV. Этот КРБ предусматривается создать с использованием кислородно-водородного жидкостного ракетного двигателя. По оценке экспертов, это будет одна из самых совершенных в мире ракетных ступеней подобного типа.

История с КРБ началась еще в конце восьмидесятых годов, когда индийские специалисты заинтересовались возможной кооперацией в этой области с крупнейшими фирмами, имеющими соответствующий опыт. В числе предложивших свои услуги были CNES/*Ariane Space* (Франция), американская компания *Pratt and Whitney*, которая предлагала свой двигатель RL-10, а затем на первое место вышли более мощная американская компания *General Dynamics* (США) и кооперация советских организаций, которую возглавляла государственная организация *Главкосмос*. ИСРО (ISRO – *Indian Space Research Organisation*), выступавшая от имени государства в качестве головного заказчика этих работ, предпочла тогда советские разработки, исходя из экономических показателей и технического уровня предлагаемых решений, и в январе 1991 года заключила с организацией *Главкосмос* контракт на разработку, изготовление и поставку небольшой партии КРБ и передачу технологий их изготовления.

6 марта 1992 года Соединенные Штаты ввели санкции против организации *Главкосмос*, ссылаясь на то, что это сотрудничество с ИСРО, связанное с предоставлением ей КРБ и технологий их изготовления, подпадает под самые жесткие ограничения РКРТ (категория I). Причем упор делался на недопустимость передачи технологий. А то, что Россия в 1992 году не была членом РКРТ и

соответственно не имела юридических обязательств препятствовать таким поставкам, никого не интересовало⁴.

У Российской Федерации было два пути решения возникшей проблемы.

Во-первых, проигнорировать американские нападки на Россию, в значительной степени несправедливые и необоснованные, не говоря уже о том, что введенные санкции в практическом плане ни к чему не вели, поскольку объем экспортно-импортных операций организации *Главкосмос* с американскими фирмами в то время был близок к нулю. Отнесение американских обвинений к несправедливым связано с тем, что запреты, предусмотренные категорией I ограничительного списка РКРТ, применяются только к автономно поставляемым жидкостным ракетным двигателям и это специально оговорено в документах РКРТ (в данном же случае двигатель поставляется в качестве неразъемной части КРБ и не может быть использован в составе какой-либо другой ракеты – в соответствии с этим признаком рассматриваемый КРБ подпадает только под категорию II ограничительного списка РКРТ и ограничения на экспорт в этом случае, при выполнении определенных условий просто не должно быть), да и сами криогенные блоки по эксплуатационным соображениям не используются в современных боевых ракетах. Достаточно, например, отметить, что особенности подготовки к пуску ракеты *GSLV* с КРБ требуют трехмесячной подготовки ракеты на стартовой позиции, что заведомо неприемлемо для боевой ракеты.

Все эти проблемы, как представляется, могли бы быть разрешены путем проведения международной экспертизы, практика которой существует в рамках РКРТ, однако сделано этого не было из-за противодействия Соединенных Штатов.

Проигнорировать американские претензии в отношении российско-индийского сотрудничества можно было и в связи с тем, что американцы в значительной степени были заинтересованы в то время в привлечении России к сотрудничеству в области создания международной пилотируемой космической станции и поэтому не пошли бы на обострение отношений дальше определенного предела. Более того, в то время положение можно было оценивать следующим образом: либо будет иметь место участие России всем своим потенциалом в этом проекте, либо проект международной космической станции *Альфа*, скорее

⁴Хромов Геннадий. Ракетное нераспространение и государственные интересы Российской Федерации. *Ядерный Контроль*, №20–21, август–сентябрь 1996, с.22

всего, *умрет* из-за недостаточного финансирования и срыва первоначально намеченных сроков создания станции.

Во-вторых, учесть притязания американцев и скорректировать российско-индийский контракт, исключив из него передачу технологий КРБ, хотя серьезных оснований, как уже отмечалось выше, для этого не было. При этом следовало учитывать, что американская сторона ухитрилась сделать пересмотр этого российско-индийского контракта условием подписания коммерческого соглашения по запуску иностранных спутников с помощью российских ракет-носителей и принятия нашей страны в РКРТ.

Россия предпочла двигаться по второму варианту, то есть полностью принять требования Соединенных Штатов. Пути решения всех отмеченных проблем были зафиксированы в российско-американском меморандуме от 2 сентября 1993 года, согласно которому Российская Федерация приняла на себя, в том числе, и все обязательства по режиму контроля за ракетными технологиями, не получив никаких прав, поскольку еще не являлась тогда членом этого режима. (В РКРТ Россия была официально принята только через два года, испытав за этот период много дополнительных унижений.) Обязалась она и скорректировать контракт по КРБ, исключив из него передачу технологий. Абсурдность сложившегося положения заключалась еще и в том, что к моменту корректировки контракта российские организации уже передали Индии 85% всей технологической документации на КРБ (и такое положение дел было доведено до сведения американской стороны), то есть сама корректировка контракта уже не имела практического смысла.

Индия в этом *обсуждении* не принимала участия и официально узнала о нем только после того, как все решения по итогам российско-американского торга были практически уже приняты. Первая ее реакция на эти события прозвучала в обращении МИДа Индии от 19 июля 1993 года, в котором обращалось внимание на неспособность Российской Федерации выполнить обязательства по контракту, заключенному в 1991 году, несмотря на то, что Индия подтвердила все свои обязательства по ракетному нераспространению, вытекающие из норм РКРТ. Вопрос был предметом неоднократного обсуждения в индийском парламенте и в правительстве страны. Решения, принятые российской стороной, далеко не приветствовались руководством Индии и не способствовали укреплению авторитета нашей страны. Многие в Индии считали и продолжают считать, что действия американской администрации, фактически направленные против их страны, и являются не чем иным, как наказанием за отказ подписать контракт на поставку криогенных

двигателей с американскими фирмами. Выражающая точку зрения индийского правительства газета *National Herald* считает, что цель политики США – обеспечить им и их западным союзникам монополию в области ракетной технологии: «Попытки закрепить это преимущество путем создания препятствий на пути прогресса других стран в этой области можно сравнить с действиями разъяренного быка».

Тем не менее контракт между ИСРО и *Главкосмосом* в 1993 году был скорректирован. Индийская сторона была поставлена в безвыходное положение, кроме того, была вынуждена считаться и с уже понесенными значительными расходами.

В долгосрочном плане корректировка контракта навредила и России, подорвав ее имидж надежного партнера, особенно в части сотрудничества в области высоких технологий.

Американские эксперты и представители администрации, самым внимательным образом наблюдавшие за российско-индийским космическим сотрудничеством в части работ по КРБ, в конечном итоге перестали высказывать какие-либо озабоченности по откорректированному контракту (Госдепартамент США сделал официальное заявление о том, что все претензии к рассматриваемому российско-индийскому контракту сняты). Его реализация была продолжена, хотя и в скорректированном виде (передача технологии изготовления КРБ была прекращена). В марте 1994 года истек установленный законом срок действия санкций против организации *Главкосмос* и они *автоматически* были сняты. У США исчезли и формальные основания препятствовать принятию России в члены РКРТ, хотя американские дипломаты еще более года находили разного рода зацепки для того, чтобы противодействовать принятию нашей страны в этот международный режим.

А Индия тем временем продолжила движение вперед в деле самостоятельного решения задач по мирному освоению космоса, используя случившееся в качестве одного из стимулов для такого движения. В последние годы расходы на освоение космоса росли высокими темпами, увеличиваясь на 8–15% ежегодно.

Были завершены работы по модернизации ракеты-носителя PSLV, что позволило отказаться от запланированного использования в конце 1997 года российской ракеты-носителя *Молния* для вывода на полярную орбиту спутника дистанционного зондирования Земли ИРС-1Д (кстати, по мнению большинства специалистов, в том числе и американских, этот

спутник является одним из лучших в мире спутников подобного типа), хотя до этого времени запуски таких спутников (весом около 1000 кг) Индии были не по силам.

Для того чтобы подстраховаться в связи с непрогнозируемым поведением России, Индия приняла меры по форсированию разработок собственного кислородно-водородного ракетного двигателя. В 1993–1994 годах в городах Махендрагири и Бангалоре были открыты лаборатории по криогенной ракетной технике. В феврале 1998 года впервые была испытана полноразмерная камера сгорания такого двигателя, правда, без турбонасосного агрегата и на неполную тягу. Вместе с тем, как заявил в начале 1998 года председатель ИСПО, индийский КРБ выйдет на *серьезные* испытания не ранее, чем через два–три года, а для запусков первых ракет-носителей GSLV в первую очередь будут использоваться семь КРБ, запланированных к поставке из России⁵.

Индия и РКРТ

С самого начала РКРТ создавался как клуб избранных стран, поставки между которыми любой ракетной техники практически не ограничивались. Не ограничиваются они и сейчас. Так, США ничего зазорного не видят в продаже Великобритании баллистических ракет для подводных лодок *Trident-2* и крылатых ракет *Tomahawk*, которые подпадают под категорию I РКРТ и экспорт которых в соответствии с нормами этого режима строжайше запрещен.

На начало 1998 года число стран-членов РКРТ увеличилось до 29, хотя никто, кроме России, из стран, обладающих значимым научно-техническим и производственным потенциалом, в этот режим дополнительно не был включен. За бортом РКРТ сегодня находятся такие *ракетные* государства, как КНР, Украина и Индия, что не способствует высокой эффективности режима контроля за ракетами и ракетными технологиями.

Индия высказывает критическое отношение к этому режиму, как наносящему политический и экономический ущерб развивающимся странам. В одной из публикаций правительства отмечается: «Развитые страны часто пытаются остановить всякий приток технологий в нашу страну, прикрываясь интересами экономически и политически мотивируемых режимов, таких, как РКРТ»⁶. Вместе с тем Индия де-факто соблюдает его правила. Более того, руководители ракетно-

⁵*Space News*. 26 January – 1 February, 1998

⁶Документ, представленный 27 мая 1998 года правительством Индии нижней палате парламента об эволюции ядерной политики страны, <http://www.indianembassy.ru/pressru/polru2.htm>

космических программ страны, давая оценку своей деятельности, отмечают, что Индия осуществляет экспортную политику в большем соответствии с нормами РКРТ, чем это делают некоторые страны-члены режима. Вся публиковавшаяся информация об угрожающем экспорте ракетных технологий из этой страны, не говоря уже об экспорте индийских боевых ракет, носит характер предположений и в настоящее время не подтверждается какими-либо фактическими данными.

Одним из объективных факторов, объясняющих отсутствие стремления Индии к экспорту боевых ракет, является тот факт, что потребителями, заинтересованными в их получении, являются прежде всего мусульманские страны, в оснащении которых современными вооружениями Индия не заинтересована.

Если же в конкретном плане говорить об экспортном потенциале Индии в ракетно-космической области, то единственным направлением, где к настоящему времени проявились ее экспортные намерения, явились предложения по предоставлению услуг, связанных с космической деятельностью.

Согласно официальным заявлениям руководства ИСРО, Индия уже в настоящее время предлагает свои услуги по испытаниям спутников, предоставлению данных дистанционного зондирования Земли по более низким, чем на Западе ценам, оборудованию наземных станций управления ИСЗ и осуществлению запусков иностранных спутников на низкие околоземные орбиты. Кстати, услугами, предоставляемыми Индией, широко пользуются Соединенные Штаты, заинтересованные в получении информации со спутников серии ИРС. В этих целях США строят специальные приемные станции.

Возможности Индии в ядерной области

Начало развития работ по использованию атомной энергии в мирных целях относится еще к 1948 году. Военная программа Индии, как считается, была инициирована в первой половине шестидесятых годов в связи с осложнением обстановки в Южной Азии и ядерными амбициями КНР.

Если первоначально ядерная программа Индии зависела от иностранной помощи, то к настоящему времени она стала практически автономной. Даже по самым неблагоприятным для Индии оценкам, зависимость ее ядерной программы не превышает 10%. Причем эта зависимость сохраняется в тех областях, которые больше относятся к общетехническим, а не к сугубо ядерным. Тем, кто захотел бы *поиграть*

на этой зависимости, пришлось бы проводить политику неприкрытой дискриминации Индии.

Индия испытала свое первое ядерное взрывное устройство еще в 1974 году (официально в мирных целях) и с тех пор, как считают многие западные аналитики, активно реализует свою военную ядерную программу, что подтверждается пятью подземными ядерными взрывами, проведенными 11 и 13 мая 1998 года на ядерном полигоне Покхран в штате Раджастан. По некоторым оценкам уже в 1995 году у Индии было 400 кг плутония и она могла производить до 16 атомных бомб в год.

По официальным данным в первой серии испытаний, проведенных 11 мая 1998 года, мощность термоядерного испытательного взрыва достигла 45 кт; второго, уранового, боезаряда – 15 кт; третьего – 0,2 кт. Во второй серии, 13 мая, мощность взрывов составила 0,5 кт и 0,3 кт⁷.

Индия в последние десятилетия доказала, что может вести политику в двух направлениях: развивать ядерную технологию для использования ее в мирных целях (что весьма важно при нехватке в стране электроэнергии) и в то же время сохранять способность опираться на ядерное оружие в критической для своей безопасности ситуации. Тем не менее, как заявляют индийские руководители, основной упор в стране делается на реализацию программы мирного использования ядерной энергии. Анализ бюджетной и военно-технической политики государства в основном подтверждает правдивость таких заявлений.

Что же касается проведенных испытаний ядерных взрывных устройств, то считается, что поскольку основным результатом этих испытаний стало увеличение силовых возможностей прежде всего Индии (а их она станет использовать не за передел регионального баланса, а для его закрепления, так как существующий баланс отвечает ее интересам), то серьезной дальнейшей дестабилизации обстановки в регионе ожидать не приходится⁸.

Можно утверждать, что ключевое значение в создании ядерного потенциала Индии сыграли знания и опыт, полученные индийскими специалистами в США. Развитие ядерной программы на ранней ее стадии Индия обеспечила за счет импорта из Канады тяжеловодных реакторов и из Германии – заводов по производству тяжелой воды, что уже тогда позволило добиться автономности разработок. В то же время Индия

⁷ *Ядерная Безопасность*, №15–16, август–сентябрь, 1998, с.3

⁸ Прогноз новой расстановки сил в Южной Азии. *Вопросы Безопасности*, №1, 1998, с.6

развивала и свои возможности по обогащению урана на базе использования собственных запасов урановой руды.

В настоящее время Индия располагает развитой ядерной инфраструктурой. Достигнут значительный прогресс с тех пор, как 30 лет назад вошли в строй два энергоблока АЭС в Тарапуре, разработанные по проекту американской компании *General Electric*. Сейчас в Индии уже эксплуатируются АЭС с реакторами собственной разработки и изготовления. Кроме развернутых и строящихся промышленных объектов планируется к постройке и множество других. Большинство из этих объектов не подпадают под гарантии МАГАТЭ, что дает Индии не только широкие возможности по развитию военной ядерной программы, но и по проведению этих работ с высокой степенью скрытности.

Из данных таблицы 2 видно, что по отдельным элементам индийская ядерная инфраструктура превосходит инфраструктуру некоторых *старых* членов *ядерного клуба*.

Основой для критики как самой индийской политики в ядерной области, так и российско-индийского сотрудничества в этой области (во всяком случае до 11 мая 1998 года) был избран проект контракта по продаже двух российских атомных реакторов Индии. Сделка на сумму в 2,6 млрд долл. предусматривает строительство двух 1000-мегаваттных реакторов на легкой воде на атомной электростанции в Куданкуламе, на юге Индии. Эти реакторы (ВВЭР-1000) относятся к тому же типу, что и поставляемые Россией в Иран (такой же тип реакторов США, Япония и Республика Корея планируют поставить в КНДР).

Контракт этот первоначально был подписан еще в 1988 году премьер-министром Индии Радживом Ганди и президентом СССР Михаилом Горбачевым. С момента распада Советского Союза возникли трудности финансирования этих работ и создание электростанции было заморожено до *лучших времен*.

3 апреля 1992 года Россия и другие страны-члены Группы ядерных поставщиков (ГЯП) договорились не продавать ядерные технологии государствам, владеющим необъявленным ядерным оружием, которые не поставили под гарантии МАГАТЭ все свои ядерные объекты. Индия, как известно, относится именно к таким государствам.

Таблица 2. Состояние индийской ядерной инфраструктуры⁹

Назначение объекта	Тип объекта	Дата постройки или ввода в эксплуатацию	Инспекции МАГАТЭ
Энергетические реакторы: действующие	10 реакторов общей мощностью 2270 МВт	1969–1995	4 реактора – да 6 реакторов – нет
Энергетические реакторы: строящиеся	4 реактора общей мощностью 940 МВт	1998–1999	Нет
Энергетические реакторы, планируемые к постройке	12 реакторов общей мощностью 5940 МВт		10 – нет 2 реактора, планируемые к постройке с помощью России, – да
Исследовательские реакторы	8 реакторов	1956–1984	Нет
Реакторы расширенного производства ядерного топлива	2 реактора	1 – 1985 1 – планируется	Нет
Обогащение урана	4 производства	1985–1993	Нет
Получение плутония	4 установки	1964–1998	Нет
Производство урана	6 объектов		как правило, нет
Производство тяжелой воды	10 объектов	1962–1991	

Американская администрация выразила свои опасения по поводу рассматриваемой сделки, утверждая, что она идет вразрез с духом соглашения от 3 апреля 1992 года между странами-членами ГЯП, однако Россия вправе считать сделку по поставке двух реакторов законной, поскольку сделка была заключена еще 20 ноября 1988 года, то есть предшествовала соглашению 1992 года, а одно из условий этого соглашения состоит в том, что выполнение контрактов, заключенных ранее, может быть продолжено. Как отмечается в официальном заявлении МИД России от 9 июля 1997 года, все поставки по этим контрактам будут осуществляться под контролем МАГАТЭ¹⁰. Причем под контролем будет находиться и обращение как свежего, так и отработанного топлива. На сегодня суть американских претензий сводится только к тому, что сделка в 1988 года была *неполноценной* – как будто где-то определено, что следует считать сделкой, устраивающей администрацию США.

⁹Rodney W. Jones, Mark G. McDonough, Tobi F. Dalton, Gregori D. Koblenz. Tracking Nuclear Proliferation. A Guide in Maps and Charts, 1998, p.127

¹⁰Заявление МИД РФ от 9 июля 1997 года. *Ядерное Распространение*, выпуск 18, июль 1997, с.33

В целом положение дел в мире с экспортом-импортом реакторов выглядит крайне противоречиво. Так, в США был поднят колоссальный скандал по поводу российского экспорта в Иран легководных реакторов, одновременно с которыми в Иран, как утверждается, передаются знания и опыт, способствующие созданию ядерного оружия. В то же время сами США принимают участие в обеспечении поставок в КНДР реакторов такого же типа, передавая при этом соответствующие знания и опыт.

В качестве ответа на упреки в адрес США в отношении применения таких двойных стандартов официальные представители американской администрации оправдывают свою позицию тем, что передача опыта и знаний в КНДР не страшна, поскольку КНДР в ядерной области ушла далеко вперед по сравнению с Ираном. Используя эту логику, Соединенным Штатам было бы пора снять свои озабоченности в отношении экспорта ядерных реакторов в Индию, поскольку эта страна еще дальше ушла вперед в освоении ядерных технологий не только по сравнению с Ираном, но и по сравнению с КНДР, да и сами эти опыт и знания в свое время были получены индийскими специалистами в Соединенных Штатах.

Россия, как это следует из ее официальных заявлений, не планирует увязывать (во всяком случае так было до последнего времени) вопрос о развитии контактов с Индией в ядерной области с отношением Дели к Договору о всеобщем запрещении ядерных испытаний.

Проблемы экспортного контроля

Сегодня находится много критиков имеющейся в Индии системы экспортного контроля, а некоторые даже утверждают, что такой системы вообще нет.

На самом деле все обстоит по-другому. Несмотря на то, что страна не является участником некоторых международных режимов нераспространения, экспорт критически важной продукции и технологий полностью находится под контролем государства. Наличие такого контроля, как представляется, выгодно прежде всего самой Индии. Для обеспечения экспорта в современных условиях индийскому товаропроизводителю необходимо получить согласие трех ведомств: МИДа, министерства торговли и министерства обороны (при отсутствии возражений у агентства службы безопасности). Обсуждение проводится под руководством МИДа, решения принимаются на основе консенсуса.

Задачи контроля государства за экспортом облегчаются тем, что подавляющее число предприятий, выпускающих оборонную продукцию в законченном виде, являются государственными.

Как показывает анализ государственных нормативных актов Индии в области экспортного контроля, в стране создана система мер, регулирующих экспорт из страны специальных материалов, оборудования и технологий, которые могут применяться при разработке, производстве и использовании оружия массового уничтожения и средств его доставки.

На правительственном уровне определен перечень товаров, относящихся к ядерной и ракетной проблематике, для экспорта которых требуется получение лицензий. На случай импорта товаров из стран, где имеются ограничения на экспорт, определены ведомства, отвечающие за внешнюю торговлю. В этом случае выдача импортного сертификата – документа, являющегося государственной гарантией на использование получаемого товара по заявленному назначению, возлагается на министерство обороны.

Вопросы экспортного контроля, да и вопросы российско-индийского сотрудничества в целом, с точки зрения нераспространения, на сегодня являются достаточно противоречивыми.

С одной стороны, распространение опасных военных технологий и самого оружия чревато созданием определенных угроз, а *с другой стороны*, рассматриваемый экспорт является колоссальным подспорьем для поддержания российской оборонной промышленности и экономики страны в целом. Выход здесь, очевидно, должен быть найден в сбалансированном обеспечении военно-политических и экономических интересов.

Обеспечение первых должно базироваться на соображениях, которые вытекают из международных обязательств и содействуют достижению целей договоров и международных режимов по ограничению торговли оружием и технологиями военного назначения без ущерба для безопасности страны и мирового сообщества. Безусловно, следует учитывать при этом, что любой ограничительный режим не является абсолютно совершенным и для гармонизации отношений между всеми государствами-членами международного сообщества. Целесообразно продолжить работу по совершенствованию этих режимов, в частности, необходимо возобновление многосторонних переговоров с привлечением всех крупных экспортеров оружия, на которых должны быть выработаны

общепризнанные принципы ограничения и контроля за экспортом вооружений.

В политическом плане Россия, несомненно, заинтересована в нормализации и улучшении отношений между своими соседями – Индией и Пакистаном, также как между Индией и Китаем, и должна отслеживать развитие ситуации в этих регионах, не говоря уже о том, что Россия должна осуществлять военно-техническое сотрудничество со странами с умеренными режимами, проводящими предсказуемую политику и обязующимися применять российское оружие только в целях обороны. А для рассматриваемого случая это очень важно, поскольку на сегодня Индия является одним из самых крупных (вторым после КНР) импортером российского оружия.

К сожалению, экспортно-импортная политика в мировой практике сегодня часто формируется не исходя из позиций нераспространения и укрепления безопасности, а только из соображений *сильных мира сего*. Так, постоянно вводимые США и часто абсолютно немотивированные санкции в отношении тех или иных стран, экспортную политику которых Соединенные Штаты рассматривают как нежелательную, часто приводят к противоположным, по отношению к ожидаемым, результатам. Например, летом 1998 года, после введения американских санкций в связи с майскими ядерными взрывами в Индии, председатель ИСРО начал внедрять рекомендации по отказу от использования в ключевых индийских космических объектах американских комплектующих элементов вне зависимости от текущей возможности их получения, что должно гарантировать индийскую сторону от всяких случайностей в будущем¹¹.

В своей экспортной политике Индия открыта для сотрудничества с другими странами. Заслуживают внимания примеры конкретных работ индийских организаций со странами-членами РКРТ (когда эти страны обращались к Индии) в решении текущих вопросов, связанных с экспортным контролем и ракетным распространением. Для обеспечения обмена опытом и повышения эффективности экспортного контроля Индия заключила соответствующее соглашение с Российской Федерацией.

У стран-членов РКРТ сегодня нет официальных претензий к Индии, как к экспортеру ракетных технологий, и в настоящее время эта страна отсутствует в традиционно составляемом перечне потенциальных

¹¹Space News, 3–9 August 1998

распространителей ракетных технологий, в котором (скорее всего, необоснованно) она была раньше.

Безусловно, участие Индии в РКРТ на правах равноправного члена только укрепило бы этот режим, так же как и участие в этом режиме некоторых других стран (например, КНР), обладающих ракетным потенциалом и соответствующей научной и производственной инфраструктурой. Привлечение внимания Индии к этой проблеме можно было бы обеспечить за счет использования *положительных стимулов*. Одним из таких стимулов могла бы быть определенная помощь в реализации индийских космических программ.

Выводы

Рассматривать Индию, как страну-парию, угрожающую глобальной стабильности в мире, нет каких-либо оснований. Политика этой страны подтверждает ее приверженность всем принятым международным обязательствам.

В целом позиция Индии в области нераспространения и обеспечения национальной безопасности заслуживает самого внимательного изучения и не должна игнорироваться мировым сообществом. Без учета этой позиции трудно будет рассчитывать на эффективное решение задач ядерного и ракетного нераспространения.

Проблемы нераспространения и контроля над вооружениями остаются в повестке дня на XXI век, но этот важный вопрос не должен выродиться в политику диктата высокоразвитых стран, не должен допускать дискриминационного подхода.

Что же касается российско-индийского сотрудничества, то оно осуществляется с полным соблюдением международной практики нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки и не ведет к подрыву глобальной стабильности.

РОССИЙСКО-КИТАЙСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ПРОБЛЕМЫ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ¹

Иван Сафранчук

После окончания *холодной войны* Китай приобрел дополнительные возможности для реализации накопленного экономического и военного потенциала в мировой политике и выхода на лидирующие позиции.

Еще в рамках биполярной блоковой системы международных отношений Китай наращивал потенциал для подкрепления своего формального статуса реальным ресурсным обеспечением. Наравне с укреплением армии с конца семидесятых годов стали проводиться масштабные экономические реформы. Благодаря этому необходимая база у Китая была, но жесткие рамки послевоенной системы ограничивали свободу маневра новых независимых игроков в мировой политике. После крушения старой системы Китай смог реализовать накопленный потенциал. В настоящее время Китай – это признанная мировая держава.

С точки зрения понимания подходов китайского руководства к проблемам экспортного контроля показателен пример действий китайцев в сфере импорта и экспорта обычных вооружений. Политика Китайской Народной Республики в этой сфере определяется в значительной мере тем, что КНР, являясь одним из крупнейших поставщиков вооружения на мировые рынки, не обладает достаточным техническим и технологическим потенциалом для реализации собственных крупных программ по производству технологически сложных видов вооружения и военной техники. Большинство программ по разработке систем вооружения – несмотря на то, что поставки вооружения и военной техники на внешний рынок в Китае изначально носили подчеркнуто коммерческий характер – являются своего рода *догоняющими* и основаны на копировании с некоторыми улучшениями образцов вооружения и военной техники, ранее полученных из стран с более развитой в технологическом смысле военной промышленностью. Ранее это был СССР, теперь эту роль взяла на себя Россия. Особенностью военного производства в КНР по предыдущему опыту, таким образом, является его цикличность: Китай получает достаточное количество военной техники для обеспечения собственной обороноспособности, осваивает его простое и модифицированное производство, обеспечивая покрытие внутренней потребности, затем переходит к экспорту готовых образцов

¹Настоящая статья написана специально для данного сборника. Редакционная работа над ней завершена в январе 2000 года.

вооружений, фактически покрывая часть затрат, предварительно понесенных в процессе формирования нового производственного цикла. Однако характерной особенностью такой политики являются, с одной стороны, необходимость периодически возобновлять *технологических импульс* (например, технологические заделы, полученные в результате освоения советских образцов вооружения и военной техники, во второй половине пятидесятых годов к началу восьмидесятых был практически полностью утрачен), а с другой – практически инвариантно детерминирует необходимость исключительно агрессивного поведения государства на мировом рынке двойных и *чувствительных* технологий.

Китай проводит весьма диверсифицированную политику по заимствованию *чувствительных* технологий и копирования производственного цикла. Помимо сотрудничества с Россией, которое концентрируется в основном в сфере получения готовых образцов и комплексных технологических решений, КНР развивает сотрудничество с западными фирмами, которые являются основным источником отдельных технологических решений. В частности, в настоящее время источниками получения двойных технологий в сфере микроэлектроники, средств связи и космического наблюдения являются США, Германия (наиболее известным случаем спорной поставки оборудования двойного назначения из этой страны в КНР является поставка фирмой *Тедикс* оборудования для обеспечения работы спутниковых системы связи и наблюдения), а также Франция. Такие возможности появились в Китае исключительно благодаря открытости экономики в гражданских областях. Это дает возможность осуществить не просто копирование технологического цикла, но *улучшенное копирование*. В то же время многие западные специалисты отмечают ограниченные возможности китайского военно-промышленного комплекса (ВПК) полноценно абсорбировать полученные технологии и неспособность полностью копировать получаемые образцы техники и вооружения. Это связано с тем, что китайская промышленность и наука практически упустили поворотный момент в развитии военных технологий, связанный с массовой компьютеризацией².

В Соединенных Штатах вопросы передачи технологий Китаю вызывают ожесточенные споры. В частности, администрацию президента Клинтоня упрекают в том, что, несмотря на все заверения о продолжении соблюдения в максимально жесткой трактовке ранее взятых на себя обязательств по экспортному контролю, она выбрала в отношении Китая

²См., например: Freedman Norman. Chinese Military Capacity: Industrial and Operational Weaknesses. В книге: Arnet Eric (ed). Military Capacity and the Risk of War. China, India, Pakistan and Iran. SIPRI, Oxford University Press, 1997, pp.61–75

стратегию *нового меркантилизма*, которая предопределяет негласный допуск Китая к *чувствительным* технологиям, в том числе и связанным со сферой стратегических вооружений в обмен на сохранение сравнительно благоприятного климата в торговых взаимоотношениях³. На протяжении второй половины девяностых годов в американской печати возникало не менее 10 крупных инцидентов, связанных с успешными или неуспешными попытками китайцев получить доступ к технологиям военного назначения в обход законодательства по экспортному контролю. Наиболее серьезным из этих инцидентов является попытка получения технологической информации относительно наиболее совершенной американской боеголовки для стратегических ракет W-88.

Ряд ученых справедливо отмечают, что дальнейший бурный рост КНР может стать проблемой для всего мира⁴: не только экономической, но и политической. Однако с точки зрения *управления* поведением Китая, развитие с ним сотрудничества в области высоких технологий может наоборот способствовать ограничению амбиций КНР. По крайней мере, это справедливо в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Стратегия *позитивной обусловленности* позволяет решить эту проблему через предоставление доступа КНР к технологиям, «в обмен на хорошее поведение»⁵. В самом Китае, понимая логику поведения западных стран, и прежде всего США, могут к ней в перспективе относиться по-разному. Не исключено, что с Китаем, если правящая элита в стране будет осознавать, что ее пытаются поставить под контроль, дело иметь будет не легче, а наоборот – труднее⁶.

Китайский фактор и безопасность России

Китайская армия, которую еще недавно не все воспринимали всерьез, сейчас оценивается рядом специалистов как достаточно сильная и подготовленная для ведения военных действий различных масштабов⁷. Причем сила китайской армии не только в ее численности, которая сейчас составляет примерно три миллиона военнослужащих⁸, что в условиях использования мощных средств поражения на поле боя тоже немаловажно, но и в высокой дисциплине и постоянно повышающемся

³Gertz Bill. Betrayal. How the Clinton Administration Undermined American Security. Wash.D.C.: Regenery Publishing, Inc.,1999, p.83

⁴Сигал Джеральд. Как сделать Китай частью международной системы. *Survival*, осень 1996, специальный выпуск на русском языке, с.93

⁵То же

⁶Young Peter Lewis. China and the process of transition in regional security affairs. *Asian Defence Journal*, June 1996, p.76

⁷Шабуркин А. Крупнейшие вооруженные силы мира. *Независимое Военное обозрение*, 2–8 августа 1997, с.4

⁸То же

уровне боевой подготовки и оснащенности передовыми образцами военной техники⁹. Учитывая проводимые в китайской армии реформы (хотя не все уверены в их успехе¹⁰), можно ожидать, что тенденция по сокращению ее численного состава сохранится¹¹, причем без ущерба для ее суммарной мощи.

Замысел китайской военной реформы не до конца ясен. Очевидно, что проводится модернизация армии, целью которой является переход от модели массовой народной армии к модели армии современной, компактной, хорошо оснащенной, высокопрофессиональной. Есть информация, что китайские военные ориентируются на участие в локальном конфликте. Однако сейчас скорее можно говорить о том, что китайская армия больше приспособлена для решения *больших* задач, чем локальных: например, для крупной региональной войны. Какой станет китайская армия после модернизации, пока сказать сложно. Наравне с пессимистическими прогнозами о том, что в следующем веке КНР попытается с помощью современной и переоснащенной армии стать гегемоном в своем регионе, есть и другие предположения: КНР не заинтересована в гегемонии и будет проводить политику *активной обороны*, у Китая много внутренних проблем, решить которые без различного по своим масштабам участия западного мира невозможно¹². А любой региональный конфликт с участием КНР может стать причиной санкций со стороны развитых стран.

Модернизация армии требует увеличения военных расходов, что и происходит. Китайский военный бюджет растет. Есть точка зрения, что прирост цифр покрывается инфляцией. Это отчасти подтверждается тем, что в долларовом исчислении наблюдается его отрицательная динамика в отдельные годы. Однако в процентах к ВВП военный бюджет постоянно растет.

С основными трудностями в военной реформе Китай сталкивается при переоснащении армии. Уровень китайских НИОКР и темпы проведения исследовательских и опытных работ не позволяют рассчитывать на быстрое переоснащение армии. Это в китайском руководстве считают серьезной проблемой, так как в ближайшие годы ожидается переход индустриальных стран на новые поколения вооружений.

⁹Anselmo Joseph C. China's Military Seeks Great Leap Forward. *Aviation Week & Space Technology*, 12 May 1997, p.68

¹⁰Swaine Michael D. Chinese Military Modernization: Motives, Objectives, and Requirements. Rand/RP-615. Santa Monica, 1997, p.38

¹¹Китай : контроль над вооружениями и разоружение. Пекин, 1995, с.8–10

¹²Hua Hongxun. China's Strategic Missile Programs: Limited Aims, Not Limited Deterrence. *Nonproliferation Review*, Winter 1998, Vol.5, No.2, p.66

Интенсивность российско-китайских отношений очень высокая. Кроме встреч на высшем уровне, проходят регулярные визиты глав министерств и ведомств. Но настораживает то, что активизация отношений происходит в кризисные моменты международных отношений и, по сути, может рассматриваться как реакция на них. Так было в случае с расширением НАТО на Восток, то же можно было наблюдать и сразу после бомбардировок Ирака в декабре 1998 года и Югославии в 1999 году.

В российском политическом и военном истеблишменте, насколько можно судить, разделяют опасения большинства экспертного сообщества России по вопросу о том, что КНР – это стратегический конкурент России в XXI веке. Однако логика отношений в геополитическом треугольнике Вашингтон–Москва–Пекин диктует определенную модель поведения. Она характеризуется прежде всего стремлением не дать превратить Россию в *разменную карту* этого треугольника, что предполагает необходимость делать *хорошую мину при плохой игре*, и ни в коем случае не допускать элементов конфронтации или хотя бы открытого соперничества в отношениях с КНР. В связи с этим не только российские политики, но и военные предпочитают говорить не о соперничестве, а о *стратегическом партнерстве*¹³.

Ядерный аспект российско-китайского сотрудничества

Китай – это динамично развивающаяся страна, с рекордными для восьмидесятых и девяностых годов показателями прироста объема ВВП. Однако она сталкивается с рядом объективных препятствий при составлении перспективных планов развития экономики в следующем столетии. Одна из таких трудностей состоит в необходимости увеличения производства электроэнергии как для бытового, так, главным образом, и для промышленного потребления. Традиционным для Китая источником электроэнергии являются угольные электростанции. И хотя себестоимость угля в Китае низкая, тем не менее рассчитывать на этот ресурс при планировании роста промышленного производства и увеличения потребления электроэнергии не приходится¹⁴.

¹³Russo-Chinese Relations Brought To New Level. *East Defence & Aerospace Update*. Issue 6(58), June 1996, p.2

¹⁴Показателен в этом отношении пример Восточного Китая, в состав которого входят три провинции – Цзянсу, Чжэцзян, Аньхой – и город Шанхай. 94% электроэнергии здесь производится на угольных электростанциях. Их мощностей уже сейчас не хватает для покрытия потребностей региона в электроэнергии: из других провинций ежегодно импортируется около 3000 мегаватт. А это расходы на транспортировку, отсутствие возможностей для покрытия ожидающегося дальнейшего увеличения спроса на электроэнергию в промышленном секторе. Стушнов Александр. Конкурентов обошли. Пока. Что дальше? *Российская Газета*, 11 февраля 1998, с.7

Западные расчеты показывают, что в следующем веке потребности КНР в энергоресурсах значительно возрастут¹⁵. Частично они будут покрыты за счет увеличения импорта нефти. Однако интересы экономической безопасности и получения собственных дешевых источников электроэнергии, прежде всего для промышленного сектора, делают КНР объективно заинтересованной в развитии мирного атома и строительстве АЭС. Китайские специалисты, насколько можно судить, разделяют подобную точку зрения. В соответствии с планами развития ядерной энергетики в КНР, в течение 20 лет в стране планируется построить не менее 20 АЭС¹⁶. Всего на эти цели может быть израсходовано 50–60 млрд долл¹⁷.

Китайский рынок до последнего времени был закрыт и не предполагал жесткой конкуренции ядерных поставщиков. Однако политика Китая, а также коммерческие интересы экспортеров АЭС обострили конкуренцию на этом рынке. Основными его участниками являются французские, канадские и российские компании¹⁸, в последние время к ним присоединились и американские¹⁹.

После нормализации отношений между СССР и КНР, что стало результатом визита в Китай президента Советского Союза Михаила Горбачева, независимая Россия могла не тратить время на улаживание политических вопросов принципиального характера, и сразу переходить

¹⁵Подробнее об энергетических проблемах Китая см.: Саламе Мамду Дж. Китай, нефть и риск регионального конфликта. *Survival*, осень 1996, специальный выпуск на русском языке, с.100–107

¹⁶Корецкий Александр. Битва за мирный атом: не обманешь – не продашь. *Коммерсант-Daily*, 11 марта 1995

¹⁷Китаю можно то, что нам нельзя. *Российская Газета*, 20 января 1998, с.1

¹⁸С 1989 года Китай купил или подписал соглашения на приобретение оборудования для атомной энергетики у Франции на сумму примерно восемь миллиардов долларов, у Канады – на три миллиарда долларов, у России – на четыре миллиарда долларов. (Хардинг Джеймс. Китай призывает США отменить запрет на экспорт высоких технологий. *Финансовые Известия*, 21 августа 1997, с.4.) Кроме этого, Китай закупает или делает попытки произвести закупки различного оборудования и технологий для АЭС в Аргентине, Японии, Германии, ЮАР. В Испании проходят обучение китайские специалисты (China's Nuclear Imports and Assistance from Abroad. <http://cns.miiis.edu/db/china/nimport.htm>)

¹⁹В 1985 году США и КНР подписали Соглашение о развитии сотрудничества в области развития мирной ядерной энергетики. Однако его вступление в силу было отложено в связи с событиями на площади Тяньаньмэнь в 1989 году. Администрации Буша, а затем Клинтону не давали разрешения на ядерный экспорт в Китай. Во время визита в США в 1997 году лидера КНР Цзянь Цзэмина ему удалось добиться от президента Клинтона части ограничений на сотрудничество американских компаний с КНР в области высоких технологий, а именно в области гражданской ядерной энергетики. (Тимергалиева Дайма. Вашингтон решился на продажу Пекину ядерных технологий. *Финансовые Известия*, 4 ноября 1997, с.5.)

В январе 1998 года администрация Клинтона ввела в действие Соглашение о развитии сотрудничества в области развития мирной ядерной энергетики. Такое решение было принято в Белом доме 12 января и официально оглашено 15 января 1998 года. В тексте официального заявления по этому поводу, в частности, говорилось: «Данное соглашение отвечает национальным интересам США и интересам в области экономики, оно демонстрирует, что политика администрации по привлечению (*policy of engaging*) Китая дает конкретные результаты». (*Disarmament Diplomacy* № 22, January 1998, p.32.)

к осуществлению конкретных экономических проектов. Этому способствовало и то, что сдержанная реакция советского руководства на разгон демонстрации на площади Тяньаньмэнь²⁰ позволяла России несколько лет действовать в условиях ограниченной конкуренции. В то же время противовесом этим элементам, способствовавшим сотрудничеству, было то, что на высшем политическом уровне упор делался на российско-американские отношения.

Российско-китайское сотрудничество в ядерной сфере включает в себя:

- строительство АЭС;
- строительство завода по обогащению урана;
- сотрудничество в научно-технической области и конверсии.

В 1992 году Россия и Китай начали переговоры о строительстве АЭС в Китае и подписали соответствующее межправительственное соглашение. В том же году было подписано Соглашение между правительством РФ и правительством КНР о сотрудничестве в сооружении на территории КНР газодиффузионного завода по обогащению урана для атомной энергетики. Кроме этого, в 1992 году Минатом РФ и Китайская академия инженерной физики (КАИФ) подписали Меморандум о сотрудничестве в области конверсии оборонной промышленности и мирного использования атомной энергии.

В 1993 году Минатом и Китайская государственная атомная корпорация подписали два соглашения, в соответствии с которыми была создана китайско-российская совместная компания с ограниченной ответственностью *Шеньчженьский Промышленный Технологический Парк* (CRN).

В следующие три года интенсивность переговоров несколько снизилась, но продолжалась подготовка контракта на строительство АЭС в провинции Ляонин. Российская и китайская стороны готовили технико-экономическое обоснование, согласовывали цену контракта, объем выполняемых российской стороной работ, условия оплаты контракта²¹.

В 1996 году во время визита российского президента в Китай было подписано соглашение о сотрудничестве двух стран в области мирного использования ядерной энергии²². В нем регламентировались (по сути,

²⁰Визит советского лидера в КНР совпал по времени с разгоном демонстрации студентов, во время этих событий Михаил Горбачев находился в Пекине и не внес никаких изменений в свой рабочий график.

²¹Спиридонов Евгений. Россия построит АЭС в Китае за свои деньги. *Сегодня*, 9 декабря 1997, с. 7

²²Россия и Китай подпишут соглашение о сотрудничестве в мирном использовании ядерной энергии. *Интерфакс*, 22 апреля 1996

скорее перечислялись) российско-китайские проекты, уже реализуемые и планируемые.

В 1996 году китайская сторона решила изменить площадку строительства АЭС. Решено было построить станцию в городе Ляньюньган в провинции Цзянсу. В связи с этим пришлось переделывать уже практически готовый к тому времени рамочный контракт.

В начале декабря премьер-министр России Виктор Черномырдин подписал постановление «О подписании Протокола к Соглашению между Правительством РФ и Правительством КНР о сотрудничестве в сооружении на территории КНР газодвигательного завода по обогащению урана для атомной энергетики от 18 декабря 1992 года». Постановление давало Минатому право подписать этот протокол, что было необходимо для продолжения сотрудничества в деле строительства второй и затем третьей очередей газодвигательного завода.

К декабрю 1996 года работа над рамочным документом была в основном закончена и во время визита в РФ премьера Госсовета КНР был подписан рамочный протокол. Тогда же подписали протокол по газодвигательному заводу, о котором говорилось ранее.

Со ссылками на министра Виктора Михайлова сообщалось, что в протоколе были отражены все основные вопросы строительства станции, в том числе и финансовые²³. Однако через несколько дней его заместитель Евгений Решетников сообщил, что работа по согласованию условий сделки продолжается и контракт может быть готов к подписанию в середине 1997 года²⁴. В феврале 1997 года сообщалось, что подписание контракта возможно уже в марте–апреле 1997 года²⁵.

По всей видимости, на переговорах с премьером Госсовета в декабре 1996 года удалось согласовать объем работ, которые должна была выполнить российская сторона: подготовка проекта, полная поставка оборудования и сварка на первом контуре реактора, все строительные работы оставались за китайской стороной. Остальные вопросы, по всей видимости, решить не удалось. Они согласовывались на российско-китайской подкомиссии по ядерным вопросам, которая работала в РФ и КНР²⁶.

²³ *Инфо-Тасс*, 27 декабря 1996

²⁴ АЭС в Китае Москва будет строить в кредит. *Финансовые Известия*, 31 декабря 1996, с.2

²⁵ Атомные реакторы не могут служить военным целям. *Коммерсант-Daily*, 8 февраля 1997, с.3

²⁶ Первое заседание комиссии прошло в июле 1997 года. На нем обсуждались технические вопросы строительства АЭС. Были созданы пять рабочих групп: по строительству, по вопросам конверсии, по

Предполагалось, что торжественное подписание контракта может состояться во время визита в КНР президента России в ноябре 1997 года. Однако этого не произошло. Как следствие положение России стало не вполне удобным, так как контракт с Китаем к тому времени уже был разрекламирован российской стороной как судьбоносный, сделка века и т.д. и т.п. Переговоры и согласование оставшихся нерешенных проблем, в основном финансовых, продолжались с новой силой. Последние параметры контракта утверждались непосредственно президентом РФ на его встрече с первым вице-премьером России Борисом Немцовым, перед отъездом последнего в Китай для подписания контракта от имени правительства России²⁷. 29 декабря 1997 года генеральный контракт был подписан.

После подписания соглашения в 1992 году переговоры застопорились. Основные вопросы, которые не удавалось разрешить, – это финансовые условия сделки, местоположение станции. Были и другие проблемы. Например, Госсовет КНР не включил строительство АЭС в пятилетний план²⁸.

Точно сказать, что же именно стало причиной такого затягивания переговоров, сложно. Однако нельзя не обратить внимания на то, что, *во-первых*, контуры сделки стали обозначаться только к концу 1996 года, то есть когда в российской внешней политике все отчетливее стали звучать нотки державности и пока умеренного антиамериканизма, *во-вторых*, в тех данных, которые стали появляться с конца 1996 года по параметрам соглашения, были некоторые противоречия. Например, во время визита в Москву премьера Госсовета КНР Ли Пэна в декабре 1996 года в то время министр по атомной энергии РФ Виктор Михайлов заявил, что технико-экономическое обоснование строительства АЭС готовит китайская сторона²⁹. Несколько дней спустя его заместитель Евгений Решетников сообщил, что «российская сторона уже представила технико-экономическое обоснование проекта» [строительства АЭС – Авт.]³⁰. Были противоречивые данные и о стоимости контракта, но об этом речь пойдет дальше.

вопросам научно-технического сотрудничества, по вопросам безопасности в ядерной области, по экономическим вопросам. (*Nuclear News* 7/97, p.18; *Атомпресса*, №27, июль 1997.)

²⁷ *Российские Вести*, 25 декабря 1997, с.1

²⁸ Спиридонов Евгений. Россия построит АЭС в Китае за свои деньги. *Сегодня*, 9 декабря 1997, с.7

²⁹ *Инфо-Тасс*, 27 декабря 1996

³⁰ АЭС в Китае Москва будет строить в кредит. *Финансовые Известия*, 31 декабря 1996, с.2

Средняя стоимость, так называемая мировая цена, АЭС, состоящей из двух энергоблоков, составляет примерно 1,5–2,5 млрд долл³¹. Что касается российского реактора, который планировалось поставить в КНР, то его точная цена неизвестна. Однако необходимо учитывать, что это усовершенствованный реактор ВВЭР-1000. Этот тип реактора имеется в двух модификациях. Одна из них является базовой и ее планировалось использовать для переоснащения российских АЭС, вторая модификация была сделана с учетом пожеланий китайской стороны специально для Люнганской АЭС³².

Во время уже упоминавшегося визита в Россию премьера Госсовета КНР Виктор Михайлов заявил, что «[...] полностью определены затраты России и Китая по строительству АЭС. По просьбе китайской стороны сумма не называется, но обычная мировая цена таких станций составляет более трех–четырёх миллиардов долларов»³³.

В уже упоминавшемся сообщении заместителя министра по атомной энергии Евгения Решетникова говорилось, что специалисты двух стран согласовывают цену строительства АЭС: «[...] цена будущего контракта пока не определена, однако она будет не дешевле мировой (1,5–2,5 млрд долл. за один блок)»³⁴.

Конечная цена контракта так и осталась неизвестной. Сообщалось, что она составляет примерно 3,5 млрд долл. Но были и сообщения о двух–трех миллиардах³⁵. Разброс данных, по всей видимости, объясняется тем, что до последнего момента шло обсуждение суммы контракта. Интересно, что в день встречи Бориса Немцова и Бориса Ельцина, а также в следующие несколько дней до его прибытия в Пекин, в

³¹Корецкий Александр. Битва за мирный атом: не обманешь – не продашь. *Коммерсант-Daily*, 11 марта 1995

³²Новый ВВЭР-1000 имеет более совершенные системы безопасности. В частности, он снабжен двойной защитной оболочкой. Ее внешний слой сделан из бетона толщиной более метра и может защитить реактор даже от упавшего на крышу блока самолета. Внутренняя оболочка сделана из стальных листов. Между двумя слоями помещаются сосуды с водой, которые в случае аварии будут служить для дополнительного охлаждения корпуса реактора. Есть в нем и другие новшества для повышения безопасности АЭС. *Китайский* ВВЭР-1000 имеет меньше дублирующих систем безопасности. Возможно, китайская сторона попросила несколько его упростить для снижения стоимости, имея при этом в виду, что основой для этой модификации усовершенствованного реактора стал проект АЭС-91. Он был разработан совместно с финскими специалистами специально для третьего блока АЭС в Ловизе (Финляндия). (Российские реакторщики готовы к международной конкуренции. *Сегодня*, 29 июня 1995, с.9.)

³³*Инфо-Тасс*, 27 декабря 1996

³⁴АЭС в Китае Москва будет строить в кредит. *Финансовые Известия*, 31 декабря 1996, с.2

³⁵Еще за месяц до подписания контракта были сообщения, что российская сторона согласилась на нижний предел стоимость каждого реактора – 1,5 млрд долл. (Фролов Дмитрий. В Китае Минатом взял реванш. *Новые Известия*, 30 ноября 1997, с.2.)

официальных сообщениях фигурировала цифра 3,5 млрд долл³⁶. Но после подписания контракта стали чаще говорить о трех миллиардах³⁷.

Необходимо учитывать, что российская сторона не получает *живых* денег. Россия выделяет Китаю кредит на сумму контракта для строительства АЭС³⁸. Не исключено, что часть расчетов будет осуществляться товарами народного потребления.

Строительство завода по обогащению урана шло быстро и особых проблем здесь не возникало, если не считать критических замечаний по поводу продажи газодиффузионного завода, еще когда этот проект только начинали осуществлять.

Первая очередь завода была пущена осенью 1996 года³⁹. И Китай практически сразу предложил России построить вторую очередь. Соответствующее соглашение (протокол) был подписан в декабре 1996 года. В августе 1998 года вторая очередь была введена в строй⁴⁰. Их общая стоимость по некоторым данным составляет четыре миллиарда долларов⁴¹. Правда эта цифра представляется несколько завышенной, поскольку весной 1996 года в то время министр Виктор Михайлов оценивал объем российского ядерного экспорта в Китай примерно в 150 млн долл⁴². Тогда полным ходом шло сооружение первой очереди обогатительного завода.

Еще до введения в строй второй очереди стороны выразили готовность построить и третью очередь завода⁴³. Во время визита в Китай в июне 1998 года министр Евгений Адамов заявил: «Мы будем строить в Китае столько заводов по обогащению урана, сколько они [китайцы – Авт.] захотят»⁴⁴.

³⁶ *Российские Вести*, 25 декабря 1997, с.1; Выгодный контракт. *Известия*, 26 декабря 1997, с.1

³⁷ Баскаев Константин. Российские реакторы будут установлены на АЭС в Китае. *Финансовые Известия*, 30 декабря 1997, с.1; Корреспондент *Известий* сообщил из Пекина, что сумма контракта не менее двух миллиардов долларов. (Платковский Александр. Российская АЭС для Китая. *Известия*, 30 декабря 1997, с.1.)

³⁸ В открытые источники попадали данные о кредите на строительство АЭС, которые обговорили еще при подготовке первого варианта контракта, до изменения местоположения площадки под станцию. Тогда планировалось выделить кредит на сумму работ, выполняемых российской стороной под четыре процента годовых. Срок погашения кредита не назывался. (Корецкий Александр. Битва за мирный атом: не обманешь – не продашь. *Коммерсант-Daily*, 11 марта 1995.)

³⁹ *Инфо-Тасс*, 27 декабря 1997

⁴⁰ Китай обогащает уран по-российски. *Известия*, 9 апреля 1998, с.1

⁴¹ Россия построит в КНР вторую очередь предприятия по обогащению урана. *Сегодня*, 17 декабря 1996, с.1

⁴² *Интерфакс*, 22 апреля 1996

⁴³ Возможность строительства третьей очереди начали обсуждать, еще когда договорились о второй. (Россия построит в КНР вторую очередь предприятия по обогащению урана. *Сегодня*, 17 декабря 1996, с.1.)

⁴⁴ *Коммерсант-Daily*, 17 июня 1998, с.4

Необходимо отметить, что Китай – это первая страна, в которую Россия стала поставлять технологии и мощности по обогащению урана. В 1994 году, когда начиналась реализация контракта, в РФ высказывались сомнения в целесообразности экспорта этих технологий. Аргументы противников сделки состояли в том, что Китай с помощью России может стать самостоятельным игроком на рынке обогащения урана и вступить в конкурентную борьбу с самой Россией⁴⁵. В Минатоме с этими аргументами не соглашались⁴⁶. С точки зрения ядерного нераспространения экспорт газодиффузионной технологии обогащения урана и соответствующего оборудования требует особой осторожности. Но российский завод будет в Китае под контролем МАГАТЭ.

Российско-китайское ядерное сотрудничество не ограничивается строительством АЭС и газодиффузионного завода. Россия также оказывает КНР научно-техническое содействие в области фундаментальных исследований и в конверсионной области.

Проекты в этих сферах идут в рамках сотрудничества Минатома с КАИФ и КГКЯП на основании соглашений, которые упоминались ранее. В области конверсии сотрудничество осуществляется в рамках CRN. Об этой стороне сотрудничества практически ничего не известно⁴⁷. Российский Минатом упоминал только о 30 контрактах и соглашениях на общую сумму шесть миллионов долларов⁴⁸.

Китай как импортер высоких технологий

Результатом китайских реформ, начатых Дэн Сяопином, стало то, что КНР не только открылась для ограниченного внешнего влияния, но и в определенном смысле слова открыла мир, прежде всего мир высоких технологий, для себя.

К концу восьмидесятых годов, когда Китай активно выходит на мировой рынок высокотехнологичных товаров как импортер, он смог решить наиболее насущные экономические проблемы и имел ресурсы для масштабных закупок.

⁴⁵Пашков Александр. На Урале встревожены, что атомный завод будут строить китайцы. *Известия*, 23 августа 1994

⁴⁶В экспертных кругах позиция Минатома часто воспринимается критически, и аргумент, состоящий в том, что России лучше самой обогащать уран, чем продавать завод, высказывается как сторонниками ядерного сотрудничества с КНР, так и его противниками.

⁴⁷*Атомпресса*, №3, 28 января 1998, с. 1

⁴⁸Сотрудничество между Россией и КНР в области развития атомной энергетики – традиции, реальные результаты, проблемы и перспективы. Сводный доклад Минатома России на парламентских слушаниях 10 марта 1998 года. *Атомпресса*, №12, 3 апреля 1998, с. 1

К этому времени уже был исчерпан тот технологический задел, который КНР приобрел от СССР, прежде всего в военной сфере. Бесконечно воспроизводить советские военные разработки было нельзя. В то же время производство советских образцов техники давало импульс в целом экстенсивной китайской экономики, а также позволяло за счет их экспорта аккумулировать ресурсы для закупок новейших технологий.

Китай в сфере передовых технологий (в основном это двойные технологии в ядерной и ракетной сферах) сотрудничает с целым рядом стран: Россия, Бразилия, Израиль, Япония, Белоруссия, ЮАР, Украина, Великобритания, Германия, Испания, Аргентина, Канада, Франция, США⁴⁹. Однако больше всего опасений по поводу такого сотрудничества, по всей видимости, у США. Впрочем, это и неудивительно, поскольку именно в США, которые проявляют наибольшую активность в области нераспространения ОМУ, Китай признают страной, представляющей (наряду с Россией и Украиной) наибольшую угрозу режиму нераспространения⁵⁰.

В США уже было несколько скандалов, связанных с сотрудничеством американских компаний с китайскими корпорациями: по поводу поставки в Китай суперкомпьютеров⁵¹ (в конце концов, Китай их вернул⁵²), предполагаемой передачи чувствительной информации китайским специалистам после неудачного запуска американского спутника, произведенного *Loral Space and Communications*. Этот случай активно обсуждался в конгрессе⁵³.

В целом конгресс США очень настороженно относится к КНР. Это проявилось и в том, что законодатели резко критически встретили итоги американо-китайского саммита, где Билл Клинтон согласился открыть КНР доступ к американским мирным ядерным технологиям⁵⁴. После

⁴⁹China's Missile Imports and Assistance From Abroad (<http://cns.miis.edu/db/china/import.htm>), China's Nuclear Imports and Assistance From Abroad (<http://cns.miis.edu/db/china/nimport.htm>)

⁵⁰Zaborsky Victor. U.S. Missile Nonproliferation Strategy Toward The NIS And China. *Nonproliferation Review*, Fall 1997, Vol.5, No.1, p.88

⁵¹Хотя компьютеры продавались не военным предприятиям, в США появились подозрения, что они были переданы именно военным. См.: US Investigating Supercomputer Sales to China. *Disarmament Diplomacy*, Issue 16, June 1997, p.46; а также High Performance Computers: US Commerce Department Regulations. *Disarmament Diplomacy*, Issue 23, February 1998, p.42.

⁵²Сделано это было в преддверии американо-китайского саммита, на котором США и согласились открыть КНР доступ к американским мирным ядерным технологиям. China Returns Supercomputer, Adopts New Rules In Advance of Summit. *Disarmament Diplomacy*, Issue 18, September 1997, p.52

⁵³US Companies Reported Assisting Chinese Missile Development. *Disarmament Diplomacy*, Issue 25, April 1998; US Congress Seeks to Halt Technology Transfer To China As Loral Controversy Deepens. *Disarmament Diplomacy*, Issue 26, May 1998

⁵⁴Congress Reacts Angrily To US Nuclear Agreement With China. *Disarmament Diplomacy*, №20, November 1997, p.47

такого решения администрации конгресс 385 голосами против 36 проголосовал за то, чтобы ЦРУ и ФБР предоставляли законодателям ежегодные отчеты о разведывательной деятельности КНР в США, в том числе и по военному шпионажу⁵⁵.

В России скорее рады приходу *китайских покупателей*, так как зачастую они оказываются единственным источником живых денег для российских предприятий и организаций. Анализ переговоров с КНР по поставкам в эту страну вооружений показывает, что они стремятся к приобретению прежде всего технологий, *изделия* же приобретают относительно неохотно.

По неофициальным данным, есть десятки контрактов, по которым российские конструкторские бюро выполняют заказы китайской стороны по разработке военной техники. Однако эта сторона российско-китайского сотрудничества держится в глубокой тайне. Предположительно, сотрудничество осуществляется по следующей схеме: российские специалисты разрабатывают *изделие* с учетом заданных китайцами характеристик, последние приезжают с определенной периодичностью и им отчитываются о проделанной работе (такие отчеты могут напоминать по форме лекции), передают готовые чертежи и документацию.

Кроме этого, бывший министр науки и технологической политики Борис Салтыков признавал, что в России чрезвычайно актуальна проблема *утечки мозгов*. И хотя на первом месте среди стран, куда переманиваются российские ученые, он назвал США, тем не менее Китай, по его словам, так же был «одним из основных направлений *утечки мозгов*»⁵⁶. Конечно, он, по всей видимости, имел в виду ученых из гражданских отраслей науки.

Выводы

Активная политика российского руководства в отношении КНР привела к ряду положительных результатов: *во-первых*, сократилось количество спорных территорий на границе двух стран⁵⁷; *во-вторых*, подписано пятистороннее Соглашение о взаимном сокращении вооруженных сил в районе границы. Правда, последний документ оценивают очень по-

⁵⁵Ibid.

⁵⁶Brain Drain Costs Russia Billions of Dollars. *East Defence & Aerospace Update*. Issue 7(59), July 1996, p.2

⁵⁷Платковский А. Три острова еще спорны. *Известия*, 11 ноября 1997, с.1,2; Иванов А., Чубченко Ю. На российско-китайской границе остались черные дыры. *Коммерсант-Daily*, 12 ноября 1997, с.2

разному⁵⁸. Тем не менее в целом пока не заложены основы отношений России и КНР с учетом долгосрочной перспективы. И в связи с этим конфликтный потенциал остается.

При этом не надо считать, что этот конфликтный потенциал будет в ближайшее время реализован. КНР одновременно имеет целый ряд нерешенных проблем, в том числе и территориальные споры в азиатско-тихоокеанском регионе. Сам факт модернизации армии и ее переоснащения современными видами вооружений еще не означает автоматической реализации конфликтного потенциала.

Анализ российско-китайского сотрудничества в ядерной сфере и в области торговли обычными вооружениями позволяет сделать следующие выводы:

- за счет этого сотрудничества КНР решает актуальные для страны проблемы, как в гражданской, так и в военной областях, которые заключаются в приобретении современных технологий для придания экономики импульса развития;
- КНР не рассматривает Россию как безальтернативного поставщика гражданских ядерных технологий и современных конвенциональных вооружений, в обоих секторах во второй половине девяностых годов появились признаки нарастания конкурентной борьбы, которая в следующем десятилетии, по мере снятия односторонних ограничений [США – Авт.], будет значительно нарастать;
- КНР за счет сотрудничества с РФ проводит ускоренное переоснащение армии, с прицелом на приобретение технологий, которые бы в будущем давали возможность не проводить массовых закупок военной техники и вооружений;
- для России КНР является в определенном смысле слова *незаменимым* импортером; хотя экономическая выгода от сотрудничества меньше, чем ожидалось, тем не менее и те поступления, которые все-таки есть, остаются исключительно важными для поддержания Российского ВПК;
- с точки зрения военной безопасности, поставки в КНР той номенклатуры товаров, которая когда-либо обсуждалась, не способствуют созданию дополнительных военных угроз России; анализ поставок обычных вооружений в Китай позволяет предположить, что пока политический и военный истеблишмент страны остановился на варианте увеличения возможностей для

⁵⁸См., например: Константинов Б. Готовность России и Китая строить многополярный мир не на шутку обеспокоила Запад. *Красная Звезда*, 22 мая 1997, с.3; Бардахчиев Ю. Стратегический выбор Китая. *Заэтра*, №18, 1997, с.2

проецирования силы в азиатско-тихоокеанском бассейне, а не в восточном направлении, для чего наращивает группировку средств для контроля воздушного пространства над морем, средств ПВО и т.д., значительного усиления сухопутных сил не происходит, бронетанковая группировка, которая была бы необходима для конфликта с Россией, остается оснащенной образцами техники пятидесятых–шестидесятых годов;

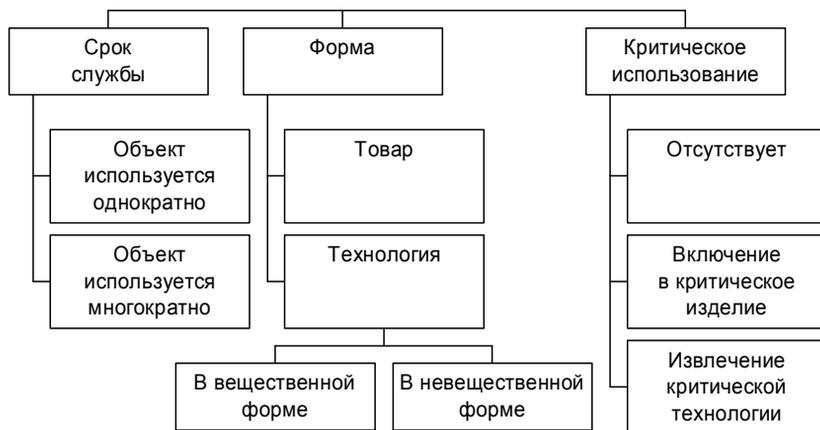
- Россия не определила стратегию сотрудничества с Китаем на долгосрочную перспективу; есть тенденция воспринимать КНР как импортера больших объемов российской военной техники на многие годы вперед, однако анализ военно-технической политики КНР скорее свидетельствует о том, что Китай относится к России как временному источнику техники и технологии;
- несмотря на то, что сотрудничество не создает дополнительных военных угроз, в более широком смысле можно говорить о вызове российской безопасности, поскольку отечественный ВПК становится излишне зависим от экспортных контрактов;
- с этим можно мириться только в том случае, если массовая загрузка предприятий под экспортные заказы производится для максимальной реализации уже созданных образцов вооружений, при имеющихся на подходе новых разработках, в которые инвестируется прибыль, – то есть своеобразный переходный этап; в российском случае, насколько можно судить, этого не происходит, *экспортные* деньги идут на пополнение оборотных средств, и лишь незначительная их часть инвестируется в новые разработки.

ЭКСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ И АВИАКОСМИЧЕСКАЯ ПРОМЫШЛЕННОСТЬ РОССИИ (1992–1997)¹

Алексей Рей

Прежде всего широкое определение *критического экспорта* необходимо конкретизировать.

Рис. 1. Классификация экспорта по видам объектов



С экономической точки зрения, одним из определяющих критериев классификации объекта экспорта является то, насколько объект экспорта представляет из себя капитальное благо. Здесь мы уже получаем количественный критерий, который в дальнейшем послужит для определения критического экспорта.

Выгода от сделки может иметь разные формы.

¹Исследование проводилось специально для данной брошюры на основе анализа экономической статистики и сведений, полученных из открытой печати и интервью. Оно в основном охватывает период 1992–1997 годов. Работа над исследованием завершена в декабре 1998 года. См. также: Рей Алексей. Критический экспорт и экспортный контроль в России. *Научные Записки ПИР-Центра*, №9. М., 1998

Рис.2. Выгода от получения прав собственности



Из трех прав собственности логически вытекает разделение всех видов выгод на экономические и политические (военно-политические). В связи с этим можно дать определение этих групп выгод. Экономическая выгода (прибыль) получается при продаже (или ином платном способе отчуждения) объекта или любой продукции, произведенной с его помощью, на рынке. Для прочих видов выгоды (военно-политической, политической и т.д.) определение мы даем от противного, то есть как все виды выгоды, не соответствующей предыдущему определению.

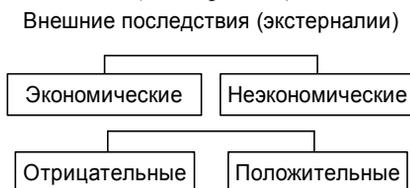
В сделке участвуют минимум две стороны: продавец и покупатель. Каждая из сторон может быть представлена несколькими видами субъектов:

Рис.3. Виды субъектов



Бывает, что в ходе выполнения сделки она затрагивает интересы не только продавца и покупателя, но и третьих лиц. Данная выше классификация сторон в сделке применима и к третьим сторонам.

Рис.4. Внешние последствия (экстерналии)



Экономические экстерналии поддаются денежной оценке напрямую в силу своей рыночной природы, неэкономические – лишь оценочно и опосредованно.

Мы можем теперь дать предварительное определение критического экспорта как совокупности тех внешнеэкономических сделок, при которых возникают отрицательные внешние последствия для третьих лиц или продавца, не заложенные в условия сделки и прежде всего в цену. Мы можем составить примерную классификацию критического экспорта в зависимости от вида последствий, вида продавца и видов третьих лиц, для которых возникают неблагоприятные последствия.

Прежде чем приступить к выводу характеристик критического экспорта, оговоримся, что мы рассматриваем случай взаимодействия двух стран – донора и реципиента. Реципиент находится в положении догоняющего, так как баланс сил или технологических потенциалов складывается не в его пользу.

Первый из этапов вывода – понятие критического образца техники или *критического изделия*, которое меняет баланс сил данных двух стран: баланс сил в военно-технической сфере; баланс технологических потенциалов в экономике в целом, отдельных ее отраслях или подотраслях – основа не только военного превосходства, но и конкурентоспособности страны, а, следовательно, и объема ее экспорта в будущем.

Соответственно получение одной из стран возможности создать качественно новое для нее изделие с преодолением неравенства сил или технологических потенциалов даст нам возможность назвать это изделие критическим.

Следующий шаг – определить, что нужно для разработки и производства критического изделия. Существует несколько наборов технологий, которых необходимо и достаточно для получения критического изделия. Каждое из этих множеств мы будем называть *множеством (набором) критических технологий*. Допустим, реципиент обладает неким подмножеством такого набора критических технологий. Чтобы добиться искомого перелома в балансе сил, ему нужно приобрести всеми возможными путями недостающие технологии. Взятые в совокупности, они существенно сокращают ресурсы (время, деньги), потребные для изготовления критического изделия. Нас интересует только один способ, которым реципиент приобретет недостающие технологии: импорт из страны-донора. В каждый конкретный момент для данных донора и реципиента имеется подмножество суммы критических наборов технологий, элементы которого представляют недостающие реципиенту технологии.

Соотношение между передачей технологий от донора к реципиенту в данном периоде к этому подмножеству мы назовем *критическим соотношением*, то есть показателем того, насколько реципиент приблизился к моменту создания критического изделия за счет заимствования технологий у донора, а экспорт технологий донора – к *критической массе*.

Естественно, что нам надо формализовать это определение с использованием математического аппарата. Более всего формализованной модели отвечает так называемый *вес Шепли*. *Критической массой* передаваемого от донора к реципиенту множества технологий называется отношение числа критических наборов технологий, в которые входит данное множество, к общему числу критических наборов технологий.

Попытаемся дать денежную оценку самому критическому экспорту и упущенной выгоде.

Передача технологий эквивалентна продаже предприятий или их частей. Набор знаний, как и предприятие, способен приносить доходы в будущем и настоящем, то есть является капитальным активом. Экономисты разработали множество способов оценки капитала. В рамках настоящего исследования нас волнует вопрос эквивалентности сделки по передаче технологии выгодам и убыткам, получаемым не только продавцом, интересы которого не совпадают в большинстве случаев с интересами более широкого круга лиц в стране-доноре, но и произвольным множеством субъектов – от предприятия и отрасли до самой страны-донора.

В любой сделке по продаже технологий минимальной разумной оценкой для продавца и максимальной разумной оценкой для покупателя является дисконтированный поток доходов от технологии. Другим способом оценки, задающим ограничения на цену, являются издержки на ее разработку и апробирование. Как будет показано ниже, часто встречается и ценообразование на основе прямых издержек на продажу и коммерческие расходы.

В связи с этим неизбежно возникают следующие проблемы:

1. Различная оценка потока доходов.
2. Различная норма дисконтирования (то есть различающиеся предпочтения настоящих благ будущим).
3. Неопределенность, связанная с поведением продавца и покупателя, действующих как конкуренты на рынке.

Что касается побочных эффектов для той отрасли страны-донора, которую затрагивает продажа технологии, для экономики страны в целом, то математически простейшим способом вычисления денежных издержек сделки является приведенная стоимость потока чистой упущенной выгоды.

Выше было дано общее понятие критической массы экспорта, на основе которого в дальнейшем будут оцениваться экспортные сделки.

Критический экспорт зависит от многих факторов (см. рис.5).

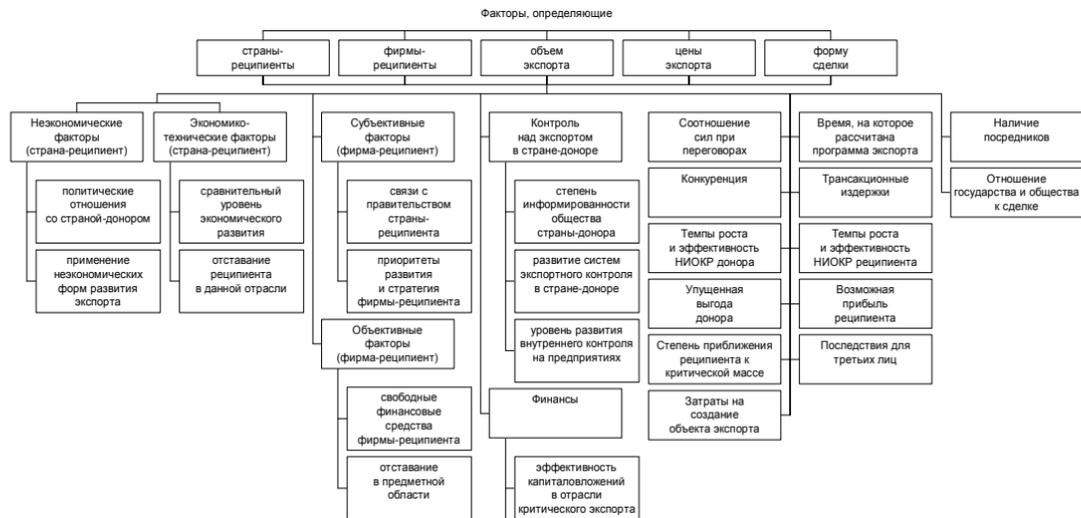
Мы должны более четко разграничить области, представляющие наибольший практический интерес.

Область исследования

Исследование ограничено по отраслевому признаку: ракетно-космическая промышленность, некоторые подотрасли и предприятия авиа-, радиоприборо- и двигателестроения.

Вследствие недостатка количественных данных так называемая *утечка умов* и нелегальный/полулегальный экспорт не станут темой настоящего исследования.

Рис.5. Факторы, от которых зависит критический экспорт



Объемы экспорта

После изучения материалов открытой печати и интервью со специалистами выявилась следующая структура сделок:

- Для более чем 130 подтвержденных контрактов известны стороны, предмет сделки, временные рамки сотрудничества, приблизительная оценка стоимости. Как мы сможем убедиться, далеко не всегда нам потребуется стоимость сделки, не выражающая реального значения сделки для а) донора и реципиента технологии и б) стран-контрагентов в целом.
- Известно о существовании примерно 500–600 предполагаемых (с высокой долей уверенности) случаев передачи технологии, оформленных документально (о них речь пойдет дальше), где неизвестны либо одна, либо обе стороны, зачастую неконкретно определен предмет сделки и полностью неизвестна фактическая стоимость трансфера.

Контракты первой группы – предприятия-экспортеры

Выборку со значительной долей уверенности можно считать репрезентативной, так как в нее включено международное сотрудничество за все постсоветские годы, затрагивающее более 80% головных научно-исследовательских и научно-производственных учреждений в области ракетостроения и около 20% ведущих предприятий и научных центров авиапромышленности, в особенности двигателестроения.

Таблица 1

Страна	Число сделок с наиболее полной информацией	Страна	Число сделок с наиболее полной информацией
США	51	Израиль	2
ФРГ	25	Иран	2
Франция	17	Канада	2
КНР	11	Швейцария	2
Органы Европейского Союза	4	Южная Корея	2
Индия	4	Австралия	1
Швеция	4	Бразилия	1
Великобритания	3	Испания	1
Италия	3	Нидерланды	1
		Сирия	1
Итого			137

Источник: расчеты автора.

В выборке наблюдается концентрация контрактов: на 81% исследованных предприятий приходится 56% числа контрактов. Коэффициент неравенства Джини, рассчитанный по числу контрактов, составляет,

таким образом, 61%. (В данном случае коэффициент показывает, насколько неравномерно распределены контракты среди предприятий, то есть чем он меньше, тем больше неравномерность.)

О второй группе случаев передачи технологий речь пойдет несколько позже.

Контракты и передача технологий второй группы

Эта группа включает более 500 сделок, прошедших через три организации – конверсионных посредников, образованных в 1993 году по инициативе комиссии Гор–Черномырдин и в рамках программы Нанна–Лугара.

Если в расчет мы примем строение второй группы сделок, то общая картина существенно изменится:

Таблица 2

Страна	Предполагаемые сделки, % от общего числа	Страна	Предполагаемые сделки, % от общего числа
США	62	Южная Корея	1
ФРГ	10	Италия	1
Франция	9	Канада	1
КНР	6	Швеция	1
Индия	2	Израиль	1
Великобритания	2	Швейцария	1
Органы Европейского Союза	1	Иран	1
		Прочие	1
Итого			100

Субъекты критического экспорта

Посредники

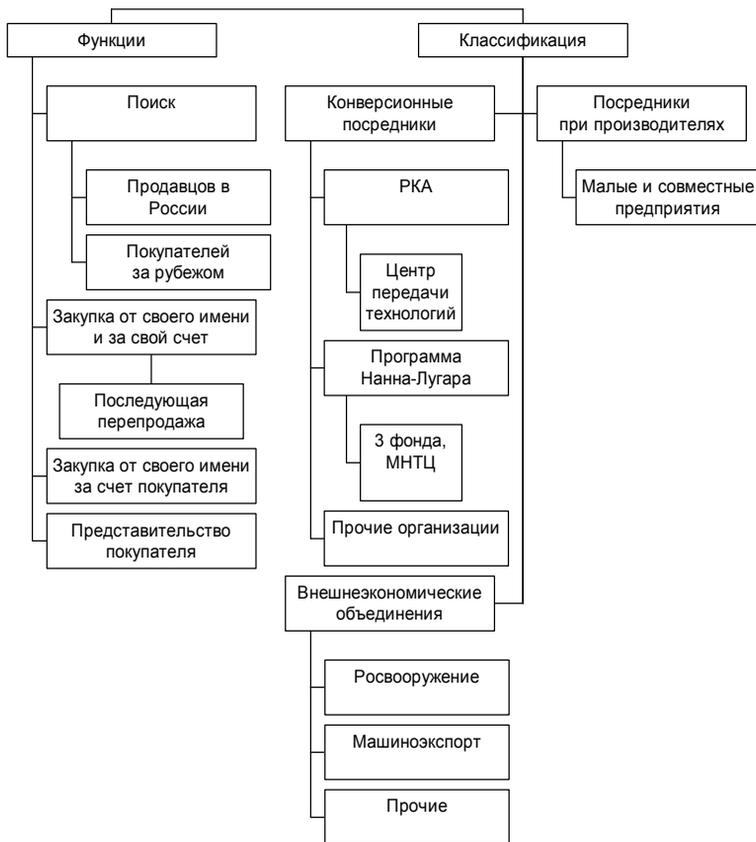
В ходе исследования встретилось широкое разнообразие промежуточных инстанций на пути от непосредственного создателя/экспортера критической технологии до ее зарубежного пользователя. Далее мы рассмотрим выявленную классификацию посредников.

Конверсионные посредники – собирательное название для организаций, выполняющих все указанные выше функции, кроме закупки технологий от своего имени и за свой счет. Как выяснилось в ходе исследования, такая деятельность слишком рискованна, и поэтому конверсионные посредники действуют только за счет реципиента. Посредники данного вида делятся на:

- Государственных – к примеру, Российское авиационно-космическое агентство (Росавиакосмос);

- Полугосударственных – например, Центр передачи технологий при Росавиакосмосе;
- Иностранных – например, Международный научно-технический центр.

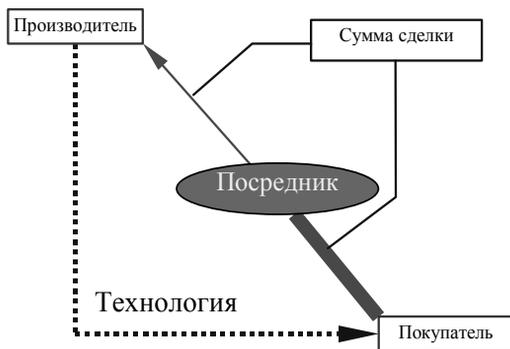
Рис.6. Классификация посредников



Посредники при производителях занимаются практически тем же самым, что и конверсионные посредники, но их действительный статус определяется связями с *материнской* фирмой. Личная уния договора о совместной деятельности и иные формы связей позволяют посредникам продавать технологии материнской фирмы зарубежным покупателям.

Внеэкономические объединения выделены нами в отдельную категорию из-за их особого отношения с государством и государственными производителями. Экспорт прецизионных станков или технологий производства зенитных ракет проводится с согласия всех заинтересованных лиц: руководителей предприятий-доноров, остро нуждающихся в финансовых средствах, реципиентов и самих квазигосударственных посредников.

Рис. 7.



Критический экспорт ракетно-космической отрасли

После первого периода реформ в Советском Союзе (1985–1987 годы) перестройка советской космической отрасли (движение к интенсификации производства, самофинансированию и самокупаемости) не в последнюю очередь связывалась с финансированием за счет экспорта.

Особую важность для космической отрасли представляет такой вид услуг, как вывод полезной нагрузки на орбиту. При этом происходит фактическая продажа ракеты-носителя, услуг по установке полезного груза, выведению и сопровождению ракеты-носителя вплоть до требуемой точки в околоземном пространстве, где происходит разделение последней ступени ракеты-носителя или разгонного блока и полезного груза.

Ракеты-носители, производимые и разрабатываемые в СССР/России, имеют два основных преимущества:

- высокая надежность за счет большого числа запусков – например, по состоянию на август–сентябрь 1997 года в сумме только ракет-носителей *Протон* с разгонным блоком Д и ДМ было запущено 216

штук, из них 211 запусков были удачными. Таким образом, надежность приблизилась к 97,7%²;

- низкая цена одного запуска, в условиях советского строя приблизительно равнявшаяся 5–15 млн долл. (большой разброс связан с неопределенностью валютного курса в те времена и существованием разнообразных ДВК (дифференцированных валютных коэффициентов) для пересчета в доллары).

Естественно, что советские ракеты-носители стали рекламироваться на мировом рынке после первых лет перестройки. Они имели незначительный успех в первую очередь из-за существования ограничений Координирующего комитета по многостороннему экспортному контролю (КОКОМ) на экспорт спутниковой технологии в СССР. В связи с этим требовалось найти новые рынки, не связанные узами экспортного контроля США и их союзников. Выбор развивающихся стран был лимитирован уровнем их космической программы (Индия, Бразилия и некоторые другие). Лишь небольшое число спутников было запущено в период перестройки на советских ракета-носителях (РН) на коммерческой основе. В обстановке, сложившейся после развала Советского Союза, предприятия-изготовители и разработчики ракет могли надеяться на многие миллионы долларов. Они считали, что объективная дешевизна ракет и их надежность, доказанная сотнями запусков, сразу завоюют мировой рынок, тем более что в девяностые годы намечался бум запусков спутников связи.

Надежда на честную конкуренцию на свободном рынке не оправдалась.

Стоит признать, что в глазах Запада честной конкуренции со страной, вышедшей из административно-командной системы, быть не может. Нерыночный характер издержек предполагает неадекватную прибыльность любых внешнеэкономических операций и фактический демпинг.

Запрет на экспорт оставался в силе.

Соединенные Штаты (в то время администрация президента Джорджа Буша) были полны желанием воспрепятствовать экспорту услуг РН из России, так как появление еще одного конкурента в дополнение к Европейскому космическому агентству и КНР могло бы подорвать ценовой контроль над рынком, который находился в руках США.

²Commercial Space Transportation Launch Report 4th Quarter 1997: FAA, US Dept. of Transportation, Associate Administrator for Commercial Space Transportation, p.B-1

Таблица 3. Соглашения с США о добровольном введении ценовых ограничений и квот при выведении полезной нагрузки на орбиту

Страна, взявшая на себя обязательства	Дата подписания	Дата окончания	Квота	Лимит цены (% от цены в США)	Примечания
КНР	январь 1989	декабрь 1994			
	март 1995	2002	11 геостационаров в год КНР и Россия не должны иметь более 50% запусков в любой низкоорбитальной	75,0	
РФ	сентябрь 1993	2000	8 геостационаров 3 запуска на околоземную орбиту	92,5	
	январь 1996	2000	от 9 до 16 геостационаров дополнительная возможность запустить 4 геостационара	75,0	внесение поправок
Украина	февраль 1996		20 геостационаров из них 11 на <i>Sea Launch</i> , дополнительно 3; 5 собственно украинскими ракетами Зенит-2 и Циклон-2, дополнительно 1		Переговоры начаты в апреле 1995
ЕС	нет	нет	нет	нет	Соглашения нет
Япония	нет	нет	нет	нет	еще не вышла на рынок

Россия–Индия

В сложившихся условиях недопущения СССР на космический рынок капиталистических государств выходом для Советского Союза стала ориентация на рынок развивающихся стран.

Централизованная внешнеэкономическая деятельность была направлена в первую очередь на достижение политических целей. Параллельно с возрождением связей с КНР в период перестройки, как теперь представляется, происходило движение в пользу усиления связей с историческим южноазиатским партнером СССР – Индией. Политическая составляющая этого вектора базировалась на роли Индии как потенциальной великой державы, которая будет способна оказывать влияние на весь азиатский регион.

Как можно полагать, именно поэтому Советский Союз предложил Индии криогенные ракетные двигатели. Конечно, экономические причины, описанные выше, сыграли при принятии этого решения большую роль.

Контракт заключила советская организация *Главкосмос*, которая по своей изначальной природе занималась гражданскими аспектами освоения космического пространства. Был подписан договор с ISRO (Индийской организацией космических исследований, *Indian Space Research Organisation*) на продажу технологии криогенных двигателей и разгонных блоков, в которых эти криогенные двигатели используются.

Жидкотопливный реактивный двигатель (ЖРД) на переохлажденном кислороде требуется Индии для создания ракет, которые приобрели бы способность выводить спутники связи на геостационарную орбиту.

Криогенные двигатели могли появиться у Индии только при покупке технологии у пяти стран (Великобритании, КНР, России, США, Франции). Китай не мог стать партнером Индии по политическим соображениям. В 1986–1988 годах Индия направила запросы на покупку криогенных двигателей в США, Францию и Великобританию. В октябре 1989 года французская государственная компания *Société Européenne de Propulsion* (SEP) предложила ISRO купить двигатели и технологию их производства, но вслед за этим последовали угрозы США о вводе санкций против Франции. Вскоре президентом Джорджем Бушем в Индию были посланы представители компании *General Dynamics* для переговоров. Они предложили цену в 700–800 млн долл. Советский Союз предложил гораздо более выгодные условия.

Предварительное соглашение по сделке было достигнуто в 1990 году. По первоначальному контракту поставлялось два криогенных разгонных блока, стенды, оборудование для запуска и производства. Должны были быть предоставлены техническая документация, равно как и обучение российскими специалистами.

18 января 1991 года *Главкосмосом* СССР и *Indian Space Research Organisation* был подписан контракт на сумму 350 млн долл. Оговорка о мирном применении имела в контракте с самого начала.

Говоря о специфике сделки, надо упомянуть, что поставляемый разгонный блок ДМ обладает, по утверждению его разработчиков, способностью неоднократного запуска в условиях невесомости, позволяя выводить две с лишним тонны полезной нагрузки на геостационарную орбиту.

Передача технологии была начата *Главкосмосом* в 1992 году. Она продолжалась вплоть до сентября 1993 года. Оплата шла через клиринговый счет с последующими компенсационными поставками индийских товаров.

Россия–США–Индия

Соединенные Штаты выступили против договора с того момента, как стало известно о заключении предварительного соглашения.

Американская сторона сделала контракт предметом регулярно направлявшихся в МИД СССР, а затем и МИД России нот, бесед с послами, министрами иностранных дел и другими официальными лицами.

На давление извне наложились противоречия в правительстве России. Контракт поддерживался госсекретарем Геннадием Бурбулисом и МВЭС. Министр иностранных дел Андрей Козырев занял проамериканскую позицию, как и в свое время министр иностранных дел СССР Эдуард Шеварднадзе.

Мы можем привести следующие причины противодействия криогенной сделке со стороны США

- *Геополитические:* Конец восьмидесятых годов, с точки зрения США, – время *крушения Советской империи*. Распад ОВД и мировой системы социализма сопровождается резким снижением влияния СССР во многих развивающихся странах. Индийская криогенная сделка предваряла подписание в девяностых годах широкой программы военно-технического сотрудничества. В связи с этим недопущение дипломатического прорыва СССР и России на юг могло бы быть более легким, если бы удалось предотвратить передачу Россией криогенной технологии Индии. Разрыв контракта повредил бы становлению партнерских отношений по модели «военная техника и космическая технология в обмен на стратегическое партнерство».
- *Экономические:* Индийская сделка могла предоставить советской космической отрасли рынок сбыта своих услуг минимум на десять лет. Это давало ей определенное преимущество перед американской аэрокосмической промышленностью. Кроме того, в качестве одной из возможных форм оплаты по контракту могла бы выступать аренда для коммерческих запусков индийского космодрома. Удобная близость к экватору позволила бы добиться увеличения массы полезной нагрузки и соответственного удешевления вывода на орбиту одного килограмма груза, что поставило бы в невыгодное положение американские фирмы.

- *Военные:* Создание РКРТ в 1987 году выражало рост обеспокоенности развитых стран перспективами распространения средств доставки оружия массового уничтожения (ОМУ). Имевшаяся у них информация о ракетных программах Ирака, КНДР и других стран усиливала эти опасения. В ходе войны в Персидском заливе западные державы столкнулись с ракетными обстрелами из Ирака. Очевидно, США опасались, что технология будет использована в военных целях.

Закон о санкциях в отношении РФ по индийской криогенной сделке был инициирован уже в ходе избирательной кампании перед президентскими выборами в США 1992 года сенатором, чье имя мы неоднократно встретим в дальнейшем, а именно Альбертом Гором.

После снятия Соединенными Штатами санкций с КБ *Химмаш*, КБ *Салют* и ГКНПЦ им. М.В.Хруничева и перезаключения контракта с ISRO в декабре 1993 года сумма сделки с Индией была снижена до 220 млн долл. В качестве компенсации индийской стороне были переданы четыре разгонных блока и опцион на закупку еще трех. Общая сумма вместе с опционом составила 228 млн долл.

Ориентировочные потери (упущенная выгода по наиболее вероятной оценке) России по индийской сделке составили 25 млн долл. (без учета стоимости переданных дополнительно трех двигателей и опциона на четыре блока к 1997–1998 годам). Примерный расчет этой цифры дан в таблице 4.

Таблица 4

Стоимость первоначального контракта	350 млн долл.
Стоимость контракта 1993 года	220 млн долл.
Оценка стоимости переданной к 1993 году технологии из расчета равноценности каждого процента и известных оценок:	
минимальной – 60%	210 млн долл.
наиболее вероятной – 70%	245 млн долл.
максимальной – 90%	315 млн долл.
На переговорах с США глава Российского космического агентства привел в качестве суммы упущенной выгоды цифру 450 млн долл.	

После перезаключения главным исполнителем работ по индийскому контракту стало ГКНПЦ им. М.В.Хруничева, так же, как и своего рода посредником для КБ *Салют* и НИИ *Химмаш* им. Исаева, сотрудничающих с ISRO по данному договору.

В результате недопоставок, вызванных переоформлением контракта в 1993 году индийская ракета-носитель, способная выводить грузы на геостационарную орбиту, появится на рынке коммерческих запусков лишь к 1999–2000 годам вместо планировавшихся ранее 1996–1997 годам.

К моменту разрыва первоначальной сделки Россия передала 90% технической документации, а Индия оплатила сделку на 60%.

В декабре 1993 года произошло перезаключение договора, которое повлекло продажу четырех криогенных разгонных блоков ДМ, с поставкой первого из них в 1996 году. В прессе появилось сообщение, что в контракте содержалось условие полной оплаты Индией суммы первоначального контракта.

Оплата по договору первоначально предусматривалась в индийских рупиях, но в 1996 году российская сторона выразила желание получить остаток суммы в долларах. По дополнительному соглашению на девять миллионов долларов. Россия должна была поставить Индии три разгонных блока в сборе по три миллиона долларов каждый.

В контракты были еще раз внесены оговорки об использовании только в мирных целях, о запрете реэкспорта и модернизации без согласования с *Главкосмосом*.

Российские специалисты получали полный доступ в места сборки, испытания и запуска ракет, в которых используется российская криогенная технология.

Несмотря на то, что чисто теоретические работы над криогенными двигателями ведутся в Индии с 1986 года, только вслед за обменом научно-технической информацией в 1993–1994 годах в Индии была создана лаборатория по криогенной ракетной технике в городе Махендрагири, штат Андхья-Прадеш. 22 марта 1994 года в Бангалоре была открыта еще одна лаборатория, среди задач которой – развитие криогенной технологии.

Помимо уже разобранных нами крупной сделки по ракетной технологии, Индия открыто сотрудничает с Россией по следующим программам передачи технологии:

- Лицензионное производство истребителя Су-30МК;
- Разработка крылатой ракеты *Сагарика*.

Российско-индийское военно-техническое сотрудничество развивается по программе, рассчитанной до 2010 года.

Механизм воздействия санкций или угрозы их применения на Россию

Несмотря на то, что критичность индийской криогенной сделки не рассматривается как определяющее ее свойство, для нас она важна как связующий элемент между попытками выхода России на рынок космической техники и широкомасштабной программой критического экспорта США, которая явилась результатом переговоров на высшем уровне в 1993 году.

Санкции США представляют собой запрет на передачу в любой форме лицам и организациям, указанным в законе о введении санкций, директиве президента США или в списке органов экспортного контроля США, любой продукции, в которой есть узлы американского происхождения.

Санкции, введенные в 1992 году, были ощутимы для Российской Федерации из-за того, что коммерческие запуски спутников не могли осуществиться. Практически в любом спутнике связи, даже если он сделан не в США, есть агрегаты и электроника *Made in USA*. Поэтому ГКНПЦ им. М.В.Хруничева не могло выйти на внешний рынок со своей ракетой-носителем *Протон*.

Россия–США

В июне 1992 года состоялась встреча Джорджа Буша и Бориса Ельцина. На ней американская сторона сделала заявление, что предоставит России в виде исключения возможность вывести на геостационарную орбиту спутник INMARSAT 3 Международной организации морской спутниковой связи. Этот заказ стоил 36 млн долл.

Напомним, что на закате администрации Буша было выдвинуто несколько инициатив в области сотрудничества между Российской Федерацией и США в области ракетно-космической техники. Это было время выдвижения идеи G-PALS (глобальная защита от ограниченных ракетно-ядерных ударов), начала работы над проектом Международной космической станции и т.д. Но жесткий подход республиканской партии к России не мог произвести нужного эффекта на российское руководство, где зрел будущий конфликт между законодательной и исполнительной властью.

После выборов 1992 года к власти в Америке пришла демократическая партия и новая администрация Билла Клинтона. Вице-президентом стал сенатор Альберт Гор.

После инаугурации в январе 1993 года командой Билла Клинтона был выработан новый подход к космической проблеме.

В общих чертах он заключался в следующем:

- Россия должна отказаться от индийской сделки.
- В обмен на отказ России можно пообещать:
доступ на рынок запусков;
полноправное партнерство по проекту международной космической станции (МКС) *Альфа*;
инвестиции и приток денежных средств;
помощь в конверсии ВПК.
- В России не должны воспринимать предлагаемый им пакет мер как непосредственно связанный с отказом от экспорта в Индию.

В начале 1993 года состоялась встреча президентов России и Соединенных Штатов в Ванкувере. На ней обсуждалась индийская поставка и в конечном счете Борис Ельцин дал обещание, что индийская сделка будет рассмотрена с учетом предложений США.

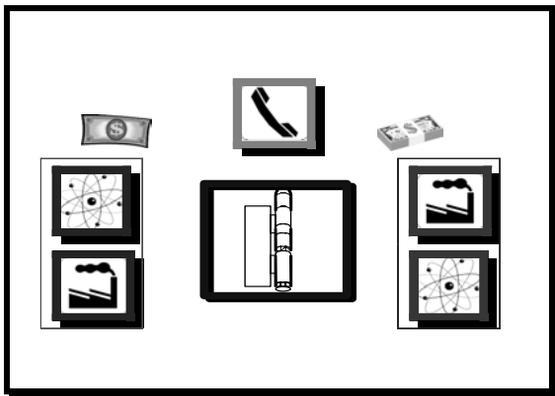
5–6 мая 1993 года состоялись переговоры в Москве по поводу соглашения по запускам и индийской сделке. Однако к конкретным договоренностям стороны не пришли.

Уже 15–16 июля 1993 года в США главой РКА Юрием Коптевым и торговым представителем США был парафирован пакет договоренностей:

- о добровольных ограничениях при российском вступлении на рынок коммерческих запусков на следующих условиях:
ограничение цены 92,5% стоимости запуска американскими РН;
квота на восемь геостационарных спутников;
квота на три запуска на низкую околоземную орбиту;
- об изменении статуса индийской сделки;
- о принципиальной согласии США на партнерство с Россией по МКС *Альфа*.

Эти договоренности предопределили главенствующую роль Соединенных Штатов в критическом экспорте из Российской Федерации.

Рис.8. Схема использования российских ракет-носителей на международном рынке



Российский производитель заключает договор (самостоятельно или через другую фирму) с зарубежным аэрокосмическим концерном об использовании ракет-носителей. Зарубежная фирма осуществляет продажу услуг, страхование, работу с клиентом. Российский производитель выполняет все работы технического характера. Запуск проводится им совместно с военно-космическими силами на одном из двух (в будущем трех) полигонов России. Денежные средства от клиента поступают зарубежной компании, которая платит за запуск ракеты-носителя. Российский разработчик не включается в коммерческую цепочку. Зарубежные научно-исследовательские подразделения получают финансирование в рамках регулярных внутрикорпоративных отчислений на НИОКР.

В 1994 году администрация президента Билла Клинтона сформулировала свою политику в области вывода грузов на орбиту (*National Space Transportation Policy*, 5 августа 1994 года). В ней было поддержано использование иностранных узлов и технологий на американских ракетах-носителях.

В начале апреля 1992 года было создано Российское космическое агентство, постепенно становившееся основным посредником между государством и предприятиями отрасли.

Подписание главой РКА Юрием Коптевым соглашения с США 16 июля 1993 года об ограничении числа запусков спутников на геостационарную

орбиту до 2000 года загнало российских производителей ракет-носителей в угол, не давая им отвоевывать рынок у Соединенных Штатов.

Компромисс по индийской сделке стал водоразделом в двух фазах постперестроечного развития аэрокосмической отрасли России. В рамках достигнутого понимания в сентябре 1993 года была создана комиссия Гор–Черномырдин.

По первоначальному соглашению российская квота должна была принести России максимум 616 млн долл. за восемь лет. Практически вывод одного спутника в год мог не только не содействовать самофинансированию предприятий-изготовителей и обслуживающих запуски Военно-космических сил, подготавливающих стартовые площадки, но даже устранить возможность получения какой-либо выгоды из-за возрастания внутриведомственной и межведомственной конкуренции за работу по этой квоте. При запуске только шести геостационарных спутников в год (как и обстояло дело в 1997 году) ежегодная выручка могла бы составить 360–420 млн долл. в год.

Перевод соглашения на более приемлемые для России условия в январе 1996 года произошел только после того, как подавляющая часть услуг по запуску РН стала осуществляться через крупнейшие аэрокосмические корпорации США, Франции и ФРГ.

В декабре 1992 года американской фирмой *Lockheed* и ГКНПЦ им. М.В.Хруничева было создано совместное предприятие по продаже услуг РН *Протон* на мировом рынке. Впоследствии к двум учредителям присоединилась РКК *Энергия* – разработчик и производитель разгонных блоков для *Протона*. Получившееся партнерство стало называться LKEI (*Lockheed Khrunichev Energia International*). В 1995 году со слиянием *Lockheed* и *Martin-Marietta*, а впрочем, не только из-за этого, совместное предприятие стало называться *International Launch Services*. В деятельности новой фирмы значение российской технологии не уменьшилось.

В январе 1996 года в Соединенных Штатах на фирме *Lockheed Martin* были закончены испытания двигателя РД-180 и сделан окончательный выбор в его пользу при создании перспективной тяжелой ракеты *Atlas-2 AR*. Сама передача всей документации и двигателя происходила не через непосредственного разработчика двигателя химкинское НПО *Энергомаш*, а через совместное предприятие с американской *Pratt & Whitney*.

В 1996–1997 годах состоялась передача технологии турбонасосного агрегата (ТНА), разработанного на НПО *Энергомаш*, Центром передачи технологий при РКА.

В 1992 году Россия получила разрешение совершить только один коммерческий запуск на геостационарную орбиту спутника INMARSAT-3. С января 1993 года по ноябрь 1997 года было совершено приблизительно 85 коммерческих запусков, исключая запуски на малых ракетах-носителях. (Рынок геостационарных спутников с 1997 по 2005 год оценивается в 250–380 единиц.)

Россия фактически не участвует в процессе сбыта услуг по выводу грузов на орбиту. Все маркетинговые функции выполняются зарубежными компаниями, которые сами специализируются в аэрокосмической отрасли.

Таблица 5

Дата	Событие
2 сентября 1993	Подписание договоренностей Гора–Черномырдина
16 декабря 1993	Вторая встреча в Москве
22-24 июня 1994	Заключение контракта между РКА и НАСА на сумму 400 млн долл.
июль 1996	Увеличение суммы контракта до 472 млн долл.

Россия–Китай

КНР находится в числе стран с высоким уровнем критического экспорта из России. Кроме того, между РФ и КНР поддерживается весьма тесное сотрудничество, официально называемое *стратегическим партнерством*. Китай входит в число стран, которые стремятся овладеть знаниями и технической информацией о ракетной технике, электронике оборонного назначения и двигателестроении.

Сближение Советского Союза и КНР было возобновлено в 1986–1987 годах. В 1992 году был дан ход масштабным планам военно-технического сотрудничества, которые включают и передачу технологий. Заинтересованность Китая в сближении с СССР и Россией вызвана развитием КНР по следующим направлениям:

- совершенствование межконтинентальных баллистических ракет;
- улучшение боевых характеристик ВВС и военно-морских сил;
- усовершенствование противовоздушной обороны;
- построение противоракетной обороны;
- подготовка к пилотируемым космическим полетам.

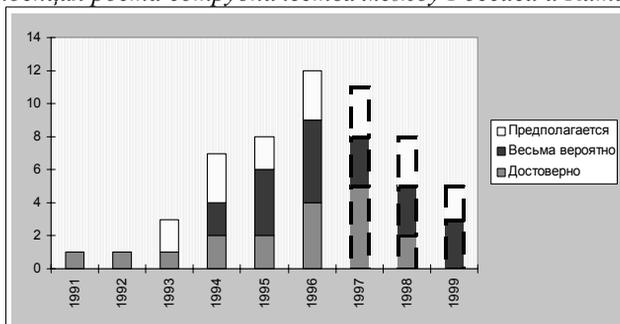
В таблице 6 приведены данные по динамике заключения и выполнения контрактов с Китаем.

Таблица 6. Данные по динамике заключения и выполнения контрактов с Китаем

	Достоверно	Весьма вероятно	Предполагается
1991	1		
1992	1		
1993	1		2
1994	2	2	3
1995	2	4	2
1996	4	5	3
1997	5	3	3
1998	2	3	3
1999		3	2

На рис.9 наглядно показана тенденция роста сотрудничества между Россией и Китаем.

Рис.9. Тенденция роста сотрудничества между Россией и Китаем



Рассмотрим более подробно содержание заключенных сделок.

В 1990–1991 годах КНР приобрела несколько двигателей РД-123, используемых на второй ступени ракеты-носителя *Зенит*, у днепропетровского завода *Южмаш*. Включить эти двигатели, формально произведенные за пределами России, в наш реестр критического экспорта пришлось вследствие того, что:

- разработчик двигателей – химкинское НПО *Энергомаш*;
- многие комплектующие двигателя производятся не на Украине, а в России;
- в 1991 году состоялась продажа двигателей первой ступени РН *Зенит* – РД-170, в которой поставщиком выступили и НПО *Энергомаш*, и *Южмаш*. Нетрудно догадаться, что в КНР, стремящейся обеспечить себе

рынок запусков, с немалым интересом отнеслись к конструкции и технологическим особенностям ракеты-носителя, выделяющейся среди прочих моделей российского и зарубежного производства высокой автоматизацией предстартовых операций. Двигатели РД-123 и РД-170 с тягой в вакууме 833 и 8000 кН соответственно разрабатывались около 12 лет – с 1973 по 1985 год. Естественно, освоение технологии разработки двигателей позволило бы КНР сократить отставание от России на три–пять лет.

Аэрокосмическая отрасль военно-промышленного комплекса Китайской Народной Республики, а именно Китайская национальная экспортно-импортная компания точного машиностроения и два института министерства аэрокосмической промышленности вступили в контакт с Исследовательским Центром им. Келдыша и пытались приобрести технологию жидкотопливных реактивных двигателей малой тяги³.

По данным украинской и западной прессы, попытка китайских инженеров приобрести чертежи Р-36 с завода *Южмаш* в 1995–1996 годах не удалась. Известный по натовской номенклатуре как SS-18 *Satan* ракетный комплекс Р-36МУ с разделяющимися головными частями обладает высокими тактико-техническими характеристиками. Именно это привлекает внимание руководителей ВПК Китая, который проводит модернизацию своих стратегических наступательных сил⁴ (разрабатываемые и испытываемые в настоящее время ракеты *Восточный Ветер-31* и 41). Помимо чисто военного, чертежи могли бы дать Китаю дополнительное преимущество в космической отрасли. Достаточно вспомнить, что одна из дальнейших модификаций Р-36МУ – ракета-носитель *Циклон* – применяется для выведения тяжелых грузов на орбиту.

По сообщениям американской прессы, Россия поставляет в Китай технологию изготовления твердотопливных реактивных двигателей⁵. Это сообщение, датированное 1994 годом и относящее технологический обмен к 1993 году, не конкретизирует поставки.

Приспособление турбореактивного двигателя АЛ-31Ф (АО *Лялька-Сатурн*) для истребителя *Super-7*, как сообщается, идет с 1992 года.

³Институт космической политики, 1997

⁴Yu Ling, Ching Kuang Chiao (Hong Kong). 16 November 1993, pp.16–19, in JPRS-TND-93-037, 8 December 1993

⁵Triplett II William C. Inside China's Scary New Military-Industrial Complex. *Washington Post*, 5 August 1994

Предположения о том, что в Китае работает около 1000 специалистов из Российской Федерации, высказывались как тайваньскими, так и японскими средствами массовой информации и правительственными кругами, в особенности в 1994 году в японской газете *Иомиури*. В 1994–1995 годах США пытались воспрепятствовать передаче двигателей для крылатых ракет из России в Китай.

По российской лицензии авиационный турбореактивный двигатель РД-93 строится КНР и Пакистаном для совместного истребителя. Сумма этого проекта – 100 млн долл. (27 августа 1997 года).

С 1993 по 1996 годы в Китай было поставлено как минимум 120 штук С-300ПМУ. Первоначальная договоренность включала не С-300ПМУ, а С-300П (то есть стационарный вариант). Начиная с 1993 года, то есть со времени фактического начала выполнения программы военно-технического сотрудничества, поставляемые из России комплексы поступали в НОАК. Оплата за продаваемое вооружение, которое собиралось на *Северном заводе* в Санкт-Петербурге, проводилась по большей части бартером низкого качества. Производителю поступал бартер, а валюта шла в *Росвооружение*.

Уже в 1994 году появляются сведения о том, что на оборонных предприятиях Китая на основе российских зенитных комплексов создается собственный зенитный ракетный комплекс (ЗРК) *Красный флаг-9*.

По некоторым сведениям, просочившимся в западную прессу из *Office for Naval Intelligence*, КНР модифицирует С-300 для использования в морском варианте с вертикальным запуском. Предположительно эта программа началась в 1994 году и продолжается до сих пор. Общая сумма контрактов по зенитным системам по 2000 год может превышать четыре миллиарда долларов.

Высокоточное оружие представляет одну из стратегически важных для КНР статей расходов на военные НИОКР. Крылатые ракеты в КНР разрабатываются Третьей академией (Хайиньской академией электромеханической технологии). Согласно западным данным, в 1995 году состоялась передача технологической информации из России, которая могла быть использована для уменьшения радиолокационной заметности крылатых ракет и самолетов.

Китайские космонавты обучаются в *Звездном городке* под руководством специалистов из РКК *Энергия* начиная с 1996 года.

ГКНПЦ им. М.В.Хруничева и представители китайской аэрокосмической промышленности в 1996 году вели переговоры о возможных поставках разгонных блоков, совместной работе над космическими кораблями и орбитальными станциями.

Точно неизвестно, насколько велик объем технического содействия России КНР при создании атомной подводной лодки с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) проекта 09-3⁶. Однако известны сроки возможного принятия на вооружение подводной лодки, разрабатываемой в КНР, – середина следующего десятилетия.

Сотрудничество особенно плодотворно развивается между ПО *Фазотрон*, которое является одним из ведущих разработчиков и производителей авиационных РЛС, и приборостроительными компаниями КНР. Первым шагом стала поставка двух радаров *Копье* в 1995 году. В 1996 году состоялась продажа 150–200 радаров *Жук*. В 1997–1998 годах на истребитель F-10, возможно, был установлен радар *Жемчуг* разработки ПО *Фазотрон*. Перспективным направлением для ПО *Фазотрон* может стать включение радаров и прицелов в штатную авионику создаваемых в КНР истребителей. В 1996–1997 годах, возможно, были проданы технология и конструкция шлема с прицелом для истребителя.

Экспортный контроль

Формализация экспортного контроля в данной отрасли произошла сравнительно недавно. Несмотря на принятие указов президента России, постановлений и распоряжений правительства, издание списков запрещенных предметов экспорта, относящихся к средствам доставки ОМУ, то есть баллистическим и крылатым ракетам, в данной сфере экспортный контроль фрагментирован. Государственные и межправительственные организации, а также созданные в их рамках органы являются посредниками при критическом экспорте и действуют по *ad hoc* постановлениям правительства, создавая прецеденты исключений при осуществлении экспортного контроля.

Критические экспортеры – предприятия отрасли, а вернее, созданные при них посредники – пользуются недостатками системы экспортного контроля в области передачи технологий. Это можно объяснить недостаточным уровнем оборотных средств, равно как и средств на НИОКР и иные виды капиталовложений. Однако неравенство между реципиентами – крупнейшими корпорациями, поддерживаемыми

⁶Russia Helps China Take New SSNs Into Silent Era. *Jane's Defence Weekly*, 13 August 1997, p.14

правительствами своих стран, и донорами является определяющим фактором неэффективности экспортного контроля России. Эта неэффективность подтверждается хотя бы тем, что мы насчитали до восьмисот критических сделок за неполные четыре года.

Заключение

На основе статистики сделок произведена классификация по характеру причин их критичности.

Таблица 7. Классификация сделок по характеру причин их критичности

Эпизод критического экспорта	Причины включения в список
Продажа Индии разгонных блоков и передача технологии их создания	Сделка потенциально критична из-за предмета сделки, а не из-за намерений покупателя. Индия в данных условиях международной обстановки не может выступать как конкурент или потенциальный противник России.
Передача технологии при продаже двигателя РД-180 НПО <i>Энергомаш</i>	Совершенно очевидно, что передается гораздо больше, чем отвлеченный двигатель с таким-то удельным импульсом, длиной, шириной и массой. Применение его в ракете <i>Atlas-2 AR</i> позволит корпорации <i>Lockheed Martin</i> отобрать значительную долю рынка у российских ракет-носителей. Помимо этого в Соединенных Штатах станет реальностью выполнение широкомасштабной государственной программы под эгидой министерства обороны по обновлению флота ракет-носителей.
Продажа технологии и определенного запаса двигателей НК-33	Все соображения, приведенные выше для случая с РД-180, действуют и для ракеты К-1 компании <i>Kistler Aerospace</i> , основанной на ЖРД НК-33 с тем примечанием, что планируемая к запуску ракета-носитель сможет выводить грузы не на геостационарную, а на круговую околоземную орбиту. Таким образом, объем рынка, перехватываемый у конверсионных ракет-носителей становится менее определенным, и оценивается в пределах четырех запусков в год, то есть 40–60 млн долл. Однако норма прибыли будет гораздо выше, чем у конверсионных запусков, из-за повторного использования спускаемых на парашютах ступеней.
Передача в конце 1996 – начале 1997 года турбонасосного агрегата из НПО <i>Энергомаш</i> через ЦПТ при РКА	Критический характер этой сделки ясен хотя бы из-за того, что программа <i>Space Shuttle</i> испытывает трудности с турбонасосным агрегатом на орбитальном корабле, ранее разрабатывавшемся <i>Rockwell</i> , а теперь перешедшем после покупки последней к компании <i>Boeing</i> . Турбонасосный агрегат позволяет улучшить надежность и тяговые характеристики жидкотопливного реактивного двигателя. Это существенный элемент конкурентного преимущества России в области двигателестроения.
Соединенные Штаты в небольших количествах осуществляют закупки российских ракет <i>воздух-воздух</i> и <i>воздух-земля</i>	Покупаемые ракеты (к примеру, С-300ПМУ) официально применяются в качестве прототипов для испытаний. Либо их характеристики сравниваются с ТТХ американских образцов, либо они используются как мишени (что можно было совсем недавно наблюдать с проданными

воздух и земля–воздух	предприятием <i>Звезда-Стрела</i> ракетами <i>воздух–воздух</i>). Оба способа использования являются критическими, так как приближают наступление момента баланса сил по каким-либо видам вооружений, по которым у России пока есть преимущество.
Включение российских технологий и узлов в МКС Соединенными Штатами	<p>Если сравнить 255 млн долл., которые получили или получают за 1994–1998 годы российские предприятия по программе МКС от частных подрядчиков и НАСА с:</p> <ul style="list-style-type: none"> • общей стоимостью станции в 90 млрд долл. (до 2012 года); • тем, что именно российские узлы делают возможным создание станции (несмотря на то, что конгресс США неоднократно принимал решения, обязывающие НАСА сделать российское участие <i>enhancing, not enabling</i>, то есть расширяющим возможности станции); • тем, что контроль над станцией будет осуществлять, а программу функционирования – определять американская сторона; <p>то станет очевидным аналогия, которую можно сделать между проектом МКС и <i>Морским стартом</i> (см. ниже). В каждой из этих сделок финансирование осуществляется полностью зарубежной стороной, в то время как разработка замысла и воплощение проекта – российскими предприятиями.</p>
К компании <i>Boeing</i> из Соединенных Штатов перешло право собственности на идею и плоды (контрольный пакет составляет 40%) <i>Морского старта</i>	К критическому экспорту данные внешнеэкономические контракты нас заставляет отнести их природа. Иностранцы инвесторы получают право продавать на международном рынке ракеты-носители. В обмен на это право они отдают часть выручки, которой достаточно для оплаты издержек производства, но недостаточно для накопления средств на НИОКР по совершенствованию этих РН и подготовке новых. Таким образом, российские предприятия-разработчики недополучают жизненно важные отчисления для поддержания конкурентного преимущества.
К компании <i>Lockheed Martin</i> перешло право коммерческого использования российских ракет <i>Протон</i> в совместном предприятии <i>International Launch Services</i>	
К компании <i>Starsem</i> (контрольный пакет принадлежит французским компаниям) перешло аналогичное право по отношению к ракетам <i>Союз-У</i>	
То же в случае с <i>DASA</i> (ФРГ) и ГКНПЦ им. М.В.Хруничева по ракете <i>Рокот</i>	

КНР получает из России зенитно-радиолокационную и ракетную технологию	<p>В обмен на товары широкого потребления передается опыт создания систем ПВО и ПРО, что может привести к:</p> <ul style="list-style-type: none"> • переходу конкурентного преимущества на возрождающемся и расширяющемся рынке зенитных систем (в будущем от 100 до 300 ракет в год, то есть по грубой оценке до 500 млн долл. в годовом исчислении); • появлению у КНР стратегической ПРО в более ранние сроки.
Китай приобретает лицензии на турбореактивные двигатели, авионику и истребители в целом	<p>Этот вопрос достаточно широко освещается в прессе (например, в журнале <i>Деловые Люди</i>). Здесь действуют те же соображения. Китай, и на это неоднократно обращалось внимание, может воспользоваться программой военно-технического сотрудничества в направлении, нежелательном для России. Первое место среди причин занимают стратегические, но далеко не последнее – коммерческие.</p>
Существуют предположения относительно передачи Китаю технологии для ПЛАРБ и военных систем морского назначения	<p>Критичность этого вида сотрудничества может стать понятной при рассмотрении баланса сил на Дальнем Востоке.</p>

В конечном счете любая технология может стать критической и наоборот, перейти в разряд обычной коммерческой в зависимости от соотношения между ее ценой и возможными доходами/потерями от ее эксплуатации/продажи. Если мы оцениваем или должны оценивать технологию выше, чем есть денег у покупателя, то в идеале никакое переговорное и дипломатическое искусство другой стороны не сможет нас заставить расстаться с технологией.

Мы могли бы, например, создать новую, более совершенную ракету-носитель на деньги, получаемые от продажи чего бы то ни было, относящегося к старым моделям, если бы средства от этой продажи поступали исключительно на НИОКР. Как можно видеть, предприятия-разработчики не получают выгоды от того, что изготовитель продает технологию третьим лицам. Следовательно, такая передача технологии делает менее значительным технологический разрыв, приводя к повышению степени критичности экспортной сделки.

Таблица 8. Экспорт

Предмет экспорта	Страна-импортер	Число значительных сделок	Примечания	Время до выравнивания потенциалов, лет	
ЖРД	США	3	Рынок запусков – упущенная выгода до 1 млрд долл. в год	(-1)	2
	КНР	2		3	5
	Индия	1		9	10
РН	США	5	Рынок запусков – см. выше	(-3)	3
	КНР	0		4	6
	Индия	0		9	10
ЗРК	США	1-2	Инкорпорирование технологии	(-4)	1
	КНР	2-3	То же	6	7
	Индия	0-1	То же	10	12
Авионика	США	0		(-6)	1
	КНР	4-5		4	6
	Индия	0-1		8	10
ПКР, КР	США	1	Военное превосходство	0	3
	КНР	1	То же	5	9
	Индия	0-1		10	12
Пилотируемые КЛА	США	3		4	7
	КНР	1-2		10	11
	Индия	0		15	20

Таким образом, в критическом экспорте наблюдаются следующие закономерности (при прочих равных условиях):

- чем больше свободных финансовых средств страны, тем выше критический экспорт из России в эту страну;
- чем больше абсолютное преимущество России в какой-либо области, тем выше спрос на предметы критического экспорта;
- чем больше размах использования неэкономических методов стимулирования, тем больше критический экспорт;
- чем меньше страна рассматривает Россию в качестве вероятного противника в военно-политическом плане, тем меньше критичность экспорта в эту страну.

ИРАК: ОХОТА ЗА РОССИЙСКИМИ РАКЕТНЫМИ КОМПОНЕНТАМИ И ТЕХНОЛОГИЯМИ (1993–1995)¹

Владимир Орлов

За последние годы Россию не раз обвиняли в поставках ракетной техники в такие государства, как Иран и Ирак, в нарушение обязательств по Режиму контроля за ракетными технологиями (РКРТ), а в последнем случае и санкций ООН. Подчас делался вывод о том, что такие поставки отражают государственную политику России, направленную на экспорт всего, что можно продать, в любую страну, которая может позволить это купить. Более того, говорилось и о том, что такие поставки имеют не только экономическую, но и политическую подоплеку.

Проведя исследование целого ряда случаев, описанных в открытой печати как незаконный экспорт компонентов ракет или ракетных технологий, или попытки такого экспорта в Иран и Ирак, мы убедились, что, *во-первых*, значительный объем информации не находит подтверждения и, *во-вторых*, те случаи, которые все же имели место и документированы, являются следствием преступной халатности на российских предприятиях, но отнюдь не отражают политику государства.

В то же время, анализируя документированные случаи, мы обратили внимание и на то, с какой легкостью в определенный период недавней российской истории (особенно в 1992–1995 годы) представители ряда государств, стремящихся развивать свои ракетные программы, могли добиваться своих целей в контактах с российскими предприятиями.

В этой связи история с незаконным экспортом в Ирак российских гироскопов и с попытками иракцев получить и другую ракетную технику и технологии в России в период с 1993 по 1995 годы для нас является показательной и поучительной. С ее помощью можно проследить наиболее уязвимые участки в контроле над ракетным экспортом в России, а также понять, каким образом мог идти из России контрабандный вывоз других товаров и технологий, критических с точки зрения нераспространения, на Ближний Восток и по другим направлениям.

¹В основу данной статьи положены статьи: Владимир Орлов, Анна Откина. Уроки дела о гироскопах. *Ядерный Контроль*, №2, 1998; Владимир Орлов, Уильям Поттер. The Mystery of the Sunken Gyros, *The Bulletin of the Atomic Scientists*, November-December 1998. Редакционная работа над данной статьей завершена в марте 2000 года.

Отрадно, что сегодня можно наблюдать улучшения в сфере контроля за ракетным экспортом из России. Думается, не в последнюю очередь они связаны с тем, что из *дела о гироскопах* были извлечены соответствующие уроки.

Со дна Тигра

Действуя по наводке разведки, правительство Иордании 10 ноября 1995 года перехватило груз из 240 гироскопов для наведения ракет и акселерометров российского производства, предназначенных для Ирака. В следующем месяце, между 16 и 30 декабря, группа иракских аквалангистов, направленная Спецкомиссией ООН по Ираку (ЮНСКОМ), прочесала дно реки Тигр вблизи Багдада, откуда они извлекли еще свыше 200 приборов и компонентов для ракет. Эти изделия, многие из которых имели четко различимые серийные номера с русскими буквами, включали: регуляторы давления газа, акселерометры, индикаторы углового положения и гироскопы². Так, 9 декабря 1995 года группа аквалангистов подняла со дна реки Тигр недалеко от Багдада шесть ракетных приборов – двухступенные гироблоки Л24-560-4, заводские номера А17373 и 317530; гироскопические интеграторы Л20-17Г, заводские номера Е17248 и Т17215; регулятор воздушного давления ЛВР-014, десятичный номер ЛД2.573.014, и малогабаритный двигатель, заводской номер А093. Названные приборы, как и те, которые были ранее обнаружены в Иордании, поступили с демонтированных российских баллистических ракет подводных лодок (БРПЛ) (SS-N-18), предназначенных для доставки ядерных боеголовок к целям на расстоянии свыше семи тысяч километров.

Сразу же после обнаружения гироскопов посол России в США Юлий Воронцов заявил, что они, несмотря на выдававшие их номера, – не российского происхождения. Первоначально предполагали, что гироскопы были похищены с предприятия по их производству на Украине.

В начале февраля 1996 года в Москву на переговоры в МИД приехал председатель ЮНСКОМ Рольф Экеус (в настоящее время – посол Швеции в США). Во время почти четырехчасовой беседы в российском МИДе он засыпал экспертов вопросами, показывая знание большого количества информации по данной проблеме. Российские дипломаты к встрече подготовлены не были. После встречи их высказывания стали более осторожными – они уже не отрицали российского происхождения

²Приборы в общем количестве 210 единиц включали 33 гироскопа и 26 акселерометров.

иракских гироскопов, однако настаивали на том, что правительственные структуры к сделке отношения не имели.

9 апреля 1996 года на основании материалов, поступивших из Управления по контрразведывательному обеспечению стратегических объектов ФСБ России, Следственным управлением ФСБ Российской Федерации возбуждено уголовное дело по факту незаконного экспорта оборудования, применяющегося при создании ракетных средств доставки оружия массового уничтожения (ОМУ), то есть по признакам преступления, предусмотренного частью 2 статьи 78-1 действовавшего на тот момент Уголовного кодекса РСФСР.

Покупатель и заказчики

История началась 1 сентября 1993 года, когда Виам Гарбие³, тридцатилетний иорданский бизнесмен палестинского происхождения, приехал в Москву в поисках компонентов систем наведения для иракских ракет *Scud*.

В начале этого же года Гарбие начал заключать сделки для иракской организации оборонной электроники, государственного предприятия

³Виам Гарбие – подданный Иорданского королевства. Палестинец. Родился в 1963 году в Ливане, откуда выехал с родителями в Катар, где и рос. Из Катара отправился в Соединенные Штаты, поступил в Чикагский университет. Там поддерживал тесные отношения с Всеобщим союзом студентов-палестинцев и был активным членом этой организации. Сотрудничал с Организацией демократической молодежи, с Лигой поддержки Палестины и другими студенческими, молодежными и общественными организациями, которые зарегистрированы и действуют официально в США. Участвовал в демонстрациях в поддержку палестинского народа, в публичном сожжении израильского флага. Попал в *черный список*, что затруднило получение вида на жительство в США, мешало при поисках работы. Но прямых столкновений с американскими правоохранительными органами не имел, ни разу не задерживался. Более того, в США Гарбие начал собственный бизнес: торговал подержанными компьютерами. Затем выехал в Канаду, рассчитывая, что там условия для бизнеса и политической деятельности не будут осложняться наличием его имени в *черном списке* и статусом палестинца без паспорта (иорданский паспорт в тот момент оказался просрочен). Снимал – самостоятельно или с кем-то из друзей-арабов – квартиру в Торонто и Монреале. Продолжал заниматься бизнесом, характер которого весьма туманен. Жил в основном на деньги, присланные родней. Их же деньги вкладывал в свои бизнес-проекты. В Канаде общался только с палестинцами, в основном соратниками по борьбе. Проведя в Северной Америке в общей сложности около десяти лет, затем он затруднялся вспомнить имена своих друзей, названия компаний, на которые временно устраивался, адреса, по которым снимал жилье.

Из Канады Гарбие вернулся на Ближний Восток – в Иорданию. Однако в амманском международном аэропорту *Аль-Малика Альйя* у него возникли проблемы с просроченным паспортом. Паспорт изъяли, Гарбие задержали и он провел в зале для транзитных пассажиров почти неделю, пока благодаря посредничеству некоего *близкого друга* ему не удалось получить разрешение на въезд в Иорданию, а с ним и обратно свой паспорт. Он селится в амманском отеле *Интернациональ*, затем когда родные купили для семьи собственную квартиру, он переехал к ним, по адресу Умм Увейна, на пересечении улиц Мекки и Медины рядом с китайским ресторанчиком...

После захвата Кувейта Ираком в 1990 году Гарбие внезапно оказывается на оккупированной территории. Там он продолжил компьютерный бизнес, вывоза компьютеры из разграбленных кувейтских учреждений, включая министерство внутренних дел, и с выгодой продал их в Ирак. Не исключено, что после этого иракские спецслужбы установили с Гарбие непосредственные дружеские контакты. Тогда же Гарбие познакомился с Хусейном Камалем – министром промышленности, торговли и нефти Ирака, зятем Саддама Хусейна.

Салахадин. В начале лета 1993 года Гарбие подписал контракт с крупной иракской аэрокосмической и оборонной фирмой *Карам* о поставке потенциометров (устройств, обнаруживающих электрические сигналы, излучаемые гироскопами). Договоренность возникла вскоре после того, как Хусейн Камаль приказал иракским инженерам создать новую ракету с большей точностью попадания⁴. Менее чем за две недели до поездки Гарбие в Москву Ирак открыл на его имя счет в банке *Итмхад*, Амман, Иордания, на сумму 1,76 млн долл.

Приехав в Москву, Гарбие встретил там г-на Мутана, иракского гражданина, проживающего в России, с которым он, возможно, был ранее знаком в Багдаде. Мутана, в свою очередь, представил Гарбие г-ну Джамалю, иракскому аспиранту Московского государственного университета. Джамаль выступал в роли основного переводчика и посредника Гарбие. Через него Гарбие познакомился с другими людьми из университета, один из которых свел его с бухгалтером предприятия по демонтажу ракет, находящегося в Сергиевом Посаде.

С 10 по 24 сентября Гарбие работал с иракской делегацией, также приехавшей в поисках контактов и контрактов в связи с ракетными системами. Гарбие помог им организовать ряд встреч, хотя результат этих встреч не ясен.

После отъезда делегации Гарбие еще два раза был в Сергиевом Посаде на предприятии по демонтажу ракет – Научно-испытательном институте химических и строительных машин (НИИХСМ). В период 1990–1995 годов в соответствии с договором СНВ-1 здесь было утилизировано более 100 межконтинентальных баллистических ракет морского базирования 3М-40⁵. Там ему предложили прецизионные гироскопы и акселерометры. Он купил 10–12 образцов приборов инерциального наведения, а через других знакомых в российской оборонной промышленности приобрел образцы двигателей к гироскопам ракет *Scud* и 30 потенциометров и тахометров. Похоже, он упаковал все эти образцы в ящики и при помощи взятки (на мысль о которой его навел вопрос таможенника о низкой объявленной стоимости) провел их через таможенню для отправки в Иорданию. Они прибыли в Багдад в конце 1993 года.

Багдад позже сообщил ЮНСКОМ, что от этого ящика с *образцами* приборов иракские власти отказались и вернули его Гарбие, с тем чтобы тот вывез его из страны.

⁴Приказ был отдан 5 мая 1993 года, на встрече, происходившей поздно вечером.

⁵Российская ракета СС-Н-18 *Stingray* (по российской классификации РСМ-50) имеет дальность 8000 км и от трех–семи разделяющихся головных частей.

Главное для Гарбие было то, что он смог установить тесный контакт с руководителями НИИХСМ, среди которых заместитель директора по экономике В., главный бухгалтер С., первый заместитель директора Л. и заместитель директора по общим вопросам О.

К июлю 1995 года с Гарбие была достигнута окончательная договоренность о реализации ему большого количества неликвидного оборудования, а также giroприборов из командных отсеков утилизированных баллистических ракет ЗМ-40. Осуществлением сделки с Гарбие по реализации ему оборудования (оформлением договора, финансовых и других документов, отправкой оборудования) непосредственно занимались В. и С.

В этот же момент в Сергиевом Посаде возникает неприметная фирма, закрытое акционерное общество *СПМ-Система*. Мы можем только догадываться о том, кто стоял за созданием этой фирмы, однако все было проделано аккуратно: ЗАО зарегистрировали на подставных лиц с использованием поддельных документов и печати. След хозяев *СПМ-Системы* терялся, хотя подписанный вскоре контракт – единственный для фирмы – приоткрывал эту тайну.

Главная сделка

Гарбие покинул Москву в начале октября 1993 года, но в середине декабря приехал снова. В этот приезд, как и во время трех, возможно, следующих поездок в Москву в первой половине 1994 года, Гарбие развивал ранее созданные контакты в российской электронной промышленности и военно-промышленном комплексе и создавал новые. В поиске оборонных товаров для Ирака он также побывал на Украине и в Молдове.

В перерывах между поездкам по территории бывшего Советского Союза в поисках поставщиков Гарбие занимался бизнесом в Багдаде. В августе 1994 года, вскоре после возвращения из Москвы и Киева, он провел переговоры по своей, возможно, самой большой сделке. Это был контракт с Модхером Аль-Садыком, директором Ракетного центра *Ибн Аль-Хайтан*. В секретном протоколе к контракту о поставке сырья и электронных деталей Модхер Аль-Садык соглашался выплатить Гарбие 3,9 млн долл., если тот сможет поставить определенные ракетные детали и узлы, включая приборы прецизионного наведения. Представляется, что этот заказ на закупку был связан с усилиями Модхера Аль-Садыка в

направлении создания нового, более точного варианта ракеты *Абabil-100*, возможно, с большей дальностью действия⁶.

Осенью 1994 года, вскоре после подписания соглашения, Гарбие совершает еще несколько поездок в Москву. В одной из поездок в начале ноября его сопровождает делегация ракетных специалистов из *Карамы* и *Ибн Аль-Хайтан*. Делегация, возглавляемая иракским генералом Джассомом из Военно-промышленной комиссии, провела беседы с весьма высокопоставленными должностными лицами в российских конструкторских организациях и производственных предприятиях, занимающихся ракетами. Список этих предприятий включает *Алмаз*, *Авангард*, *Графит*, *Факел* и НПО *Энергомаш*. Как правило, иракцы встречались с представителями предприятий на квартирах или в офисах за пределами соответствующей фирмы. В редких случаях иракцев приглашали в переговорные офисы самих предприятий. За беседами часто следовали повторные встречи. Визитные карточки партнеров по переговорам, например, с *Алмаза*, Гарбие бережно хранил, другие многочисленные координаты потенциальных российских партнеров заносил в электронную записную книжку.

Представители *Карамы* и *Ибн Аль-Хайтан* и их российские коллеги подписали десятки протоколов о намерениях и рассмотрели не меньше коммерческих предложений о поставках широкого ассортимента ракетных товаров, технологий и услуг. Российские предприятия намеревались поставить ракетные двигатели, проектно-конструкторские материалы по ракетам, обеспечить обучение, технологию, производство и испытание двигателей, корпусов ракет, систем наведения и управления. Как сообщали по итогам встреч иракцы, большинство российских партнеров были готовы поставить самые современные технологии, и горели желанием разработать конкретные предложения в кратчайшие сроки, если будет гарантирована оплата. Со своей стороны, иракцы запрашивали не столь современное оборудование.

Два из наиболее важных протоколов о намерениях были подписаны с предприятиями *Марс-Ротор* и НПО *Энергомаш*. В сделке с *Марс-Ротор* указывалось, что кроме предоставления оборудования для производства систем наведения, предприятие также командирует в Багдад российских специалистов для сертификации оборудования и подготовки персонала к его использованию.

⁶Был подписан ряд контрактов, один из которых был между Гарбие и Управлением по инвестициям и контрактам, темной конторой, созданной Хусейном Камалем для отмывания денег и хищения средств. Эта организация была ликвидирована сразу после его побега в августе 1995 года.

Вот как выглядит, к примеру, протокол о намерениях с НПО Энергомаш:

«18 ноября 1994 года

Конфиденциально

Протокол о намерениях

«Компания Гарбие (первая сторона) договорилась с НПО Энергомаш (вторая сторона) о следующем:

«Вторая сторона должна разработать жидкостный ракетный двигатель согласно техническим требованиям первой стороны, которые представлены ниже. Тип двигателя: регенеративный. Тяга: 3,5–4 т. Ракетное топливо: ТГ-02 (дополнительно рассматривается Т-6) для горючего и АК 27 для окислителя. Давление топлива на входе в турбонасос: $\sim 5 \pm 1$ бар. Конфигурация насоса: насосы располагаются с каждой стороны турбины. Дополнительно рассмотреть вариант с консольным расположением насосов. Входное давление на срезе: ~ 1 бар. Отклонение тяги меньше или равно 1%. Габариты двигателя: длина – 1 м, диаметр – 400 мм. Вес сухого двигателя 60 кг, время работы 150 сек.

Первая сторона передала второй стороне перечень технологий и оборудования для рассмотрения.

(три подписи от НПО Энергомаш)

(подпись Гарбие)

От руки дописано: «НПО в качестве контрактных обязательств должен представить полную информацию о расчете двигателя, технологическом процессе и испытаниях компонентов двигателя инженерам компании Гарбие после подписания контракта».

Иракская делегация вернулась на родину 24 ноября. Вот выдержки из отчета о командировке:

«Директору центра Карам.

Согласно приказу 5552 от 3 сентября 1994 года административно-финансового отдела Военно-промышленной комиссии, был направлен в РФ представлять центр Карам для выработки технологического сотрудничества с российской стороной в вопросах закупок систем наведения и контроля с 2 ноября по 19 ноября. [...]

В НПО Энергомаш встреча также прошла успешно.

Там также возражали против [нашей заявки закупить двигатель] Волга, [так как он устарел], предложили вместо этого все современные разработки и технологии.

Мы приняли предложение по следующим позициям:

- 1. Расчеты, проектирование и технологические процедуры по жидкотопливному двигателю тягой 3,4–4 т;*
- 2. Технологию по расчетам и проектированию жидкотопливных ракет тягой вплоть до 10 т;*
- 3. Оборудование по производству деталей для этого двигателя;*
- 4. Установление контактов с нашими инженерами.*

Нас попросили подождать одну неделю, чтобы получить разрешение на нас для посещения завода с целью демонстрации.

[Так как мы не могли ждать так долго, то мы] получили [другое] разрешение – [лишь] на посещение выставки, что мы и сделали. На выставке ознакомились с ракетным двигателем и получили соответствующие пояснения. [...]

Двери сотрудничества открыты только у НПО Энергомаш, где готовы достичь с нами договоренности по обеспечению нас всеобъемлющей помощью в расчетах, технологии, оборудовании, производственных мощностях. Там готовы подписать контракт с иорданско-словацкой компанией [принадлежащей Гарбие] и с Гарбие даже без получения разрешения со стороны их правительства, путем дачи взятки их ответственным лицам. Они обещали, что как только первый контракт будет подписан, нас пустят в главные цеха и покажут современное оборудование для жидкоскоростных двигателей; даже готовы были [получить разрешение, чтобы] показать цеха в течение одной недели, но нам пора было уезжать. [...]

Встречи проходили в офисах предприятий или на квартирах ответственных лиц. [...]

[К главным проблемам, с которыми мы столкнулись в ходе визита, относятся] трудности в преодолении барьеров безопасности российских компаний. Много времени потрачено на установление контактов через посредников и на получение разрешений на посещение этих компаний. За две недели нахождения делегации Гарбие заплатил тысячи долларов взятки посредникам и ответственным лицам в компаниях, чтобы подтвердить встречи и чтобы нас пустили на компании для встреч с администрацией и специалистами. Мешал проникновению и большой – шесть человек – состав нашей делегации. [...].

[Подписи]»

Сразу оговоримся, что подобные документы надо воспринимать с известной долей осторожности. Так, когда иракцы говорят о *тысячах долларов*, потраченных на взятки, мы можем как поверить им на слово, так и предположить, что, таким образом, просто давалось объяснение потраченным высоким представительским расходам.

Как бы то ни было, Гарбие оставался в Москве еще больше месяца, по всей вероятности, приводя к окончательной форме предложения российских фирм, и, вероятно, он возобновил свои контакты в Сергиевом Посаде. По возвращении в Багдад, в начале 1995 года, он составил проекты новых контрактов со своими иракскими спонсорами, основанные на ноябрьских договоренностях. Одни лишь контракты с фирмой *Карам* могли принести ему свыше 65 млн долл.

21 апреля 1995 года Гарбие снова приехал в Москву для завершения сделок, начало которым было положено в ноябре. Во время поездки в НИИХСМ он договорился о закупке большого количества стратегических гироскопов и других компонентов системы наведения с демонтированных БРПЛ. Предполагалось, что эти закупки, совпадавшие со списком Модхера Аль-Садыка, будут оплачены, по крайней мере частично, через кредитную линию, открытую в московском отделении турецкого банка *Япы Токо*. Как утверждал позднее Гарбие, в тот момент никакие деньги фактически уплачены не были, но он обещал заплатить

своим поставщикам 120 тыс. долл. сразу после приемки товара конечным пользователем в Ираке.

В августе 1995 года В. и С. заключили от имени НИИХСМ договор со своим ЗАО *СПМ-Система* «на проведение экспериментальных работ», в соответствии с которым поставлено большое количество различных приборов, в том числе из командных отсеков утилизированных баллистических ракет ЗМ-40 – двухстепенные гироблоки Л24-560-4 и гироскопические интеграторы Л20-17Г, входящие в утвержденный распоряжением президента РФ от 25 апреля 1995 года №193-рп «Список оборудования, материалов и технологий, применяющихся для созданий ракетного оружия, экспорт которых контролируется и осуществляется по лицензиям».

Заместитель директора и главный бухгалтер оказались хорошо знакомы с российским законодательством в области экспортного контроля. И предпочли законов не нарушать. Потому что по этим законам продажа гироскопов из российского института российской же фирме никаким *криминалом* не является. Строго формально, институт выходил сухим из воды. Другое дело, как *СПМ-Система* продала бы гироскопы иностранной фирме – не важно иорданской или какой-либо другой. Но и это не смущало коммерсантов *от обороны*.

Что их смущало, так это денежный вопрос. *Во-первых*, сумма контракта. 120 тыс. долл. – пустяк за предложенный товар, учитывая его объем, реальные мировые цены и стратегическое значение. Однако суммой с большим количеством нулей можно было бы привлечь внимание таможенных органов или ФСБ. *Во-вторых*, – и это существеннее – смущали условия аккредитивов в банке *Япы Токо*, установленные Гарбие. Они были заведомо трудновыполнимыми. Забегая вперед, скажем, что ни НИИХСМ, ни *СПМ-Система* денег за товар не получили.

Таможня

При оценке риска нарушения режима экспортного контроля из России, как правило, на одно из первых мест ставят возможность провоза товара без лицензии, с указанием о нем ложных данных. Что касается пресечения неядерной стратегической контрабанды, в частности, ракетного оборудования, то никакие постановления правительства не позволят таможенникам выявить и предотвратить такой незаконный вывоз, если, конечно, не будет предварительной наводки со стороны спецслужб или, что еще надежнее, компаний-конкурентов.

Действия В., С. и Гарбие представляют в этой связи особый интерес, так как они все равно предпочли перестраховаться.

Когда приобретенное Гарбие в НИИХСМ оборудование в августе 1995 года было вывезено из Сергиева Посада двумя партиями в Москву, таможенное оформление груза взял на себя представитель российско-нигерийской фирмы АОЗТ *Нисов Инвестмент ПЛК* Джералд Ивуези, которому Гарбие представил вывозимый груз как *телевизионное (электронное) оборудование* или как *высокоточные сверхчувствительные двигатели (приборы)*. По-английски он сказал просто: *micromotors*. Проблемы Гарбие были связаны главным образом с финансовыми вопросами, касающимися цен и таможенных пошлин, и не затрагивали вопросы технической классификации. По данным арабской печати, при задержании в Иордании Гарбие настаивал, что *гироскопы* или *акселерометры* в таможенном каталоге вообще не значатся; к тому же, в их основе в любом случае лежат высокоточные двигатели.

Нигерийцы безупречно оформили финансовые и юридические бумаги, а сотрудник фирмы перед погрузкой приехал в аэропорт, чтобы лично убедиться в правильности оформления груза, а также в том, что груз соответствует указанному наименованию, классификации и обозначенным номерам. Но сам груз, конечно, не проверялся: сверялись таможенные документы и сопроводительные документы на отгрузку товара. Таможенный контроль был пройден успешно, и гироскопы были вывезены в несколько приемов. В графе *получатель* значились: Иордания, Виам Гарбие и его домашний адрес.

К российско-нигерийской компании вряд ли могут быть какие-либо претензии. Они лишь помогли оформить документы. Но Гарбие прекрасно понимал, какой груз он везет и почему в документах следует использовать нейтральное *micromotor*. Обвинения в нарушении режима экспортного контроля он боялся по-настоящему, поэтому попытался сделать все, чтобы его сделку можно было сравнивать якобы с покупкой электронного оборудования с целью использования внутренних элементов, содержащих золото, или с экспортом тахометров, и не более того. Гарбие учитывал и то, что приборы можно использовать не только в военных, но и в гражданских целях (например, они устанавливаются на самолетах гражданской авиации, буровом оборудовании и т.д.). Обвинить Гарбие в каких-либо других преступлениях было бы сложно, ибо его сделка была законной, так как все документы были составлены и подписаны стороной-продавцом, не говоря уже об официальном характере контрактов. Наконец, Гарбие надеялся и на то, что осуществлял импорт не всего комплекса системы наведения и контроля – гироплатформы, а лишь отдельных частей этого комплекса, хотя, насколько нам известно, институт предлагал ему купить весь комплекс системы наведения.

Гарбие явно пытался изображать из себя наивного бизнесмена, конечно, не являясь таковым. На самом деле, он демонстрировал знания в области ракетной техники выше среднего. Мог рассуждать о том, что закупленные в Сергиевом Посаде приборы после некоторой доработки и модернизации можно было бы использовать на ракетах класса *земля–земля* или *земля–воздух* или других аналогичных системах. Владел информацией о характеристиках ракетного импорта ряда других государств, в частности, Индии. Представлял, что такое РКРТ и, похоже, все-таки внимательно знакомился с российским экспортно-контрольным законодательством и уголовным кодексом.

Впрочем, у палестинца было и еще одно *запасное объяснение*, и как раз оно могло серьезно спутать карты расследования. Однако Гарбие им не воспользовался. Лишь однажды, при задержании в Иордании, он обмолвился, что вез в Ирак приборы, обозначенные как *утиль*. Собеседники в Москве говорили об этом куда чаще и настойчивее. Действительно, гироскопы демонтировались с БРПЛ без какой-либо дальнейшей цели по продаже; ожидалось, что они так и пролежат на складе, пока не будут утилизированы *окончательно* и *безвозвратно*. Многие отечественные специалисты по ракетной технике и системам наведения убеждены, что большинство демонтированных с ракет гироскопов подвергаются механическому воздействию (например, молотком), так что не могут в дальнейшем использоваться в военных целях, так как не обеспечат необходимой точности наведения. В то же время, по утверждениям этих специалистов, демонтированные гироскопы могут представлять интерес как с точки зрения тренировок и экспериментов, так и с точки зрения изучения конструкции.

Обнаруженные в Ираке приборы в ноябре 1996 года были предоставлены Спецкомиссией ООН в распоряжение следствия и в отношении них назначена и произведена техническая экспертиза. По заключению экспертов, данные приборы произведены в Российской Федерации и являлись комплектующими командного прибора системы управления баллистических ракет. К моменту проведения экспертизы они были неработоспособны и не могли быть использованы по назначению. Причиной невозможности использования по назначению четырех приборов являлся непрофессиональный демонтаж с ракет, не имевший цели сохранения работоспособности приборов, а двух приборов – попадание в водную среду.

Есть неподтвержденные сведения, что, по настоянию иракцев, образцы гироскопов были ранее испытаны и *сертифицированы* на предприятии *Марс-Ротор* в Москве, где Гарбие также приобрел один или более

стендов, используемых для испытания приборов наведения. Отправкой этого оборудования в Амман занималась организация, известная под названием *Университет бизнеса, права и компьютерной технологии*.

Тайный груз приборов наведения улетел в Амман на самолете авиакомпании *Royal Jordanian Airlines*, вероятно, двумя или тремя рейсами. В аэропорту Аль-Мулике Алия в Аммане гироскопы и другое соответствующее оборудование были направлены в таможенный склад до получения от Гарбие документов, разрешающих перевозку груза в Багдад.

30 июня два иракских эксперта приехали в Амман для инспектирования первых закупок Гарбие, и что после их отъезда по крайней мере *несколько* гироскопов, акселерометров и других устройств из первой партии были отправлены в Багдад, вероятно, в конце июля. Именно эти приборы и извлекла ЮНСКОМ со дна Тигра.

Развязка

8 августа Хусейн Камаль бежал из Ирака в Иорданию (где начал щедро делиться информацией), а 15 августа Модхер приказал сбросить некоторые – если не все – российские системы наведения, находящиеся в Багдаде, в реку Тигр. Почти одновременно ЮНСКОМ узнала о незаконном экспорте, совершенном Гарбие, и подготовила планы по задержанию поставленных товаров⁷.

Гарбие все же рвется в Багдад, в который из Аммана рукой подать, неожиданно возникают иорданские спецслужбы – вероятно, те, кого он раньше причислял к *близким друзьям*. Они вспоминают о самом лучшем поводе – просроченном иорданском паспорте палестинца и соглашаются в очередной раз продлить его (и выпустить Гарбие в Багдад) при условии, что он согласится рассказать им о своей политической деятельности на территории США и Канады. Предложение это особенно любопытное, если учесть, что Иордания традиционно играет роль ближневосточного плацдарма для спецслужб США. Гарбие предложил спецслужбам вернуть ему паспорт в обмен на его согласие покинуть Иорданию, дав обещание не возвращаться в эту страну.

Гарбие выпустили-таки в Багдад в декабре 1995 года, куда, как он объяснял в Аммане, он спешил по *неотложным делам*. В Багдаде его встретили вежливо. И арестовали «по подозрению в причастности к незаконной поставке в Ирак комплектующих изделий к ракетной технике». Позднее в отношении него было возбуждено уголовное дело по

⁷См.: Ritter's Resignation. *Washington Post*, 27 August 1998, p.21

статье 159 закона об уголовных преступлениях Иракской Республики – «работа на враждебное иностранное государство». О его содержании в тюрьме ходили разноречивые слухи. Так, утверждалось, что он находится чуть ли не в комфортных, почти домашних условиях, однако проверить эти слухи не представилось возможным.

Вопросы и выводы

5 января 1997 года в связи с введением в действие с 1 января 1997 года Уголовного кодекса Российской Федерации и изменением редакции ст.78-1 УК РСФСР уголовное дело по факту контрабанды гироскопов переклассифицировано на ст.189 Уголовного кодекса РФ, диспозиция которой не предусматривает уголовную ответственность за незаконный экспорт оборудования, используемого при создании средств доставки ОМУ. Уголовное дело закрыто.

Россия была публично уличена в нарушении санкций ООН в отношении Ирака.

Согласно резолюции 687 Совета безопасности ООН от апреля 1991 года, товары, имеющие отношение к военной технике, и товары двойного назначения при поставке в Ирак должны получать специальное разрешение. В Ирак запрещены для поставок ракеты радиуса действия свыше 150 км и соответствующее оборудование.

Как известно, Россия присоединилась к санкциям против Ирака. Однако детальные документы в этой связи были приняты в России лишь спустя шесть с половиной лет. Только 7 ноября 1997 года, то есть уже после *гироскопного скандала*, бывший в то время премьер-министром Виктор Черномырдин подписал Положение, которое определило порядок осуществления контроля за вывозом из Российской Федерации в Ирак товаров и технологий двойного применения и иных средств, происходящих из Российской Федерации либо выпущенных в свободное обращение на территории Российской Федерации, включенных в Список товаров и технологий двойного назначения и иных средств, экспорт которых в Ирак в соответствии с резолюциями Совета безопасности ООН контролируется и подлежит утверждению или запрещен⁸.

Дело Гарбие оставило много вопросов без внятных ответов. Высказывались, например, предположения, что оно отчасти было разыграно американскими спецслужбами, агентом которых Гарбие якобы был, с возможной целью скомпрометировать Россию на международной

⁸ Детальный анализ этого документа см.: Откина Анна, Саранчук Иван. Место России в урегулировании ситуации вокруг Ирака и пути контроля над российским критическим экспортом в Ирак. *Ядерный Контроль*, №1, январь–февраль 1998, с.8–11

арене. В этих предположениях просматривалась определенная логика. Однако звучали аргументы, что *дело о гироскопах* именно потому не дошло до суда, что его участников покрывали российские власти. Называлось, в частности, имя Евгения Примакова.

На основании изученных материалов у нас нет оснований говорить о каком-либо пособничестве российских властей Виаму Гарбие в его деятельности в России в 1993–1995 годах. В то же время, конечно, странно, что он не имел никаких проблем с передвижением и со встречами с представителями предприятий ВПК.

Нам кажется неправомерным, что уголовное дело было закрыто.

Хотя изменения в Уголовном кодексе предоставили удобный предлог не продолжать судебное дело, в новом кодексе содержится одно положение, которое можно было бы использовать для обвинения российских участников преступного сговора – если бы власти этого захотели. Статья 188, Часть II предусматривает наказание до семи лет лишения свободы «за передачу через таможенную границу Российской Федерации [...] материалов и оборудования, которые могут быть использованы при разработке оружия массового уничтожения», если это действие совершено «при мошенническом использовании документов или таможенной идентификации, либо достигнуто путем [...] ложного заявления».

Главный вывод из этой истории состоит в том, что российское законодательство оказалось не способно эффективно наказать нарушителей экспортно-контрольного режима, нанесших ущерб прежде всего имиджу России. Это наводит на мысль о серьезных расхождениях между публичными декларациями и осуществлением на практике норм права.

Другой вывод заключается в том, что в условиях упадка российского ВПК злоумышленники могут найти разнообразные способы контрабанды оборудования, критического с точки зрения нераспространения, за рубеж, минуя таможенные барьеры. В этой связи особенно важно, чтобы с руководителями предприятий (прежде всего – в ракетно-космической области) проводилась настойчивая разъяснительная работа по вопросам экспортного контроля.

ЧАСТЬ 3. ЭКСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ, ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ

РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИЙ ДИАЛОГ ПО НЕРАСПРОСТРАНЕНИЮ: ИРАНСКИЙ ФАКТОР И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ЭКСПОРТНОМ КОНТРОЛЕ¹

Евгений Звезде

На протяжении последних лет тема нераспространения занимает видное место в российско-американском диалоге. Причем особое звучание в этом контексте приобрели вопросы экспортного контроля как совокупности практических мер, призванных на национальном уровне, а также через многосторонние механизмы, поставить эффективный заслон на пути распространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и ракетных средств его доставки. Данная проблематика стала одним из важных направлений российско-американского разговора на всех уровнях, включая самый высокий. И этому есть объективное обоснование.

Российская Федерация и Соединенные Штаты в равной степени заинтересованы в укреплении основ нераспространения. Ни российским, ни американским национальным интересам не отвечает появление новых государств, обладающих потенциалом ядерного, биологического или химического оружия или баллистических ракет. Подобный подход не единожды констатировался руководителями Российской Федерации, во время контактов глав внешнеполитических ведомств.

Россия предпринимает максимум усилий у себя внутри и на международной арене, реализуя данный курс, что, в частности, находит свое воплощение в действиях по развитию российской национальной системы экспортного контроля, а также в активном взаимодействии в данной сфере со странами-единомышленниками.

Вместе с тем было бы преувеличением сказать, что в российско-американских отношениях в указанной сфере все обстоит благополучно. Сосредоточием определенных разногласий между нашими странами стала тема так называемых *утечек* российских ракетных и ядерных технологий в Иран, по мнению американской стороны, способствующих реализации Тегераном военной ракетно-ядерной программы. Причем полемика и спекуляции вокруг этих *утечек* сопровождаются

¹Статья написана специально для данного сборника. Редакционная работа над статьей завершена в марте 2000 года.

официальными демаршами и конкретными действиями администрации Билла Клинтона в виде торговых санкций в отношении российских организаций и предприятий, будто бы уличенных в незаконных контактах с Ираном.

Нам известно существующее в общественно-политических и руководящих кругах США бескомпромиссное отношение к Ирану, нашедшее выражение в целом ряде американских законов, президентских директив и внешнеполитических установок. Это отношение можно почувствовать на эмоциональном уровне, лично общаясь с американскими представителями. Оно определяющим образом влияет на линию, которой придерживается американская сторона в диалоге с Россией по Ирану. Свое самое яркое выражение оно находит в принятии в феврале с.г. Сенатом конгресса США нового *санкционного* законопроекта, названного «О нераспространении в отношении Ирана» и нацеленного в первую очередь против упомянутых российских организаций.

К сожалению, этот последний шаг не только продемонстрировал неизменность курса на придание внутреннему законодательству экстерриториального характера, но и откровенное нежелание учитывать объективное развитие обстановки вокруг Ирана и внутри его.

В июле 1998 года американская администрация пошла на введение так называемых торговых санкций против российских организаций, обвиненных в *ракетном сотрудничестве* с Ираном. В январе 1999 года этот список дополнили еще три института, причем два из них – Научно-исследовательский и конструкторский институт энерготехники и Российский химико-технологический университет им. Д.И.Менделеева – за *сотрудничество* с Ираном в ядерной сфере. Параллельно с введением санкций под вопрос было поставлено участие России в ряде российско-американских коммерческих проектах в космосе, в программе создания Международной космической станции, а также в сфере ядерной безопасности. Подобные действия вызывают недоумение и озабоченность. Они резко контрастируют с высказывавшейся в последнее время американской стороной позитивной оценкой последовательных шагов, предпринимаемых российским руководством в целях развития системы экспортного контроля в нашей стране, осложняют сотрудничество в области нераспространения в целом.

К сожалению, США предпочли не услышать приводившиеся неоднократно российские аргументы, главный из которых – у России никогда не было *ракетного сотрудничества* с Ираном по

государственной линии. Проверки якобы имевших место *утечек* не выявили нарушений государственной политики в области нераспространения, обязательств России по международным режимам экспортного контроля, равно как и требований внутреннего законодательства в области контроля за *чувствительным* экспортом.

Еще более туманными выглядят озабоченности США в связи с российско-иранским сотрудничеством в области мирного использования атомной энергии. Российская сторона неоднократно заявляла, что это сотрудничество находится в полном соответствии с международными обязательствами России по ядерному нераспространению. Иран – полноправный участник Договора о нераспространении ядерного оружия, на его ядерную деятельность распространяются полномасштабные гарантии МАГАТЭ, и претензий к нему со стороны Агентства, насколько нам известно, нет.

Нет также независимых сведений, свидетельствующих о том, что Иран возобновил работу по своей оружейной ядерной программе.

В заявлении МИД России от 13 января 1999 года в связи с введением американских санкций прямо было сказано о неприемлемости для нас языка санкций и нажимных действий, серьезным образом омрачающих атмосферу российско-американских отношений и препятствующих совместной работе над решением не менее серьезных проблем, прогресс в которых нужен обеим странам.

Следует отметить, что всплеск страстей, сопровождавший объявление санкций, не сказался, во всяком случае пока, на ходе диалога между Россией и США по проблеме нераспространения и экспортного контроля, что говорит о преобладании стратегических интересов обеих стран над неоправданными шагами конъюнктурного характера.

Здесь уместно было бы коротко упомянуть об американской политике односторонних экономических санкций как инструменте регулирования международных отношений.

Всем памятна проводившаяся Западом в эпоху *холодной войны* политика санкций и жесткого контроля над экспортом в СССР и страны *советского блока* высокотехнологичной продукции, которая могла бы использоваться в военных целях. На протяжении почти 15 лет в качестве главного механизма реализации той линии использовался пресловутый Координирующий комитет по многостороннему экспортному контролю (КОКОМ).

С развалом СССР, образованием СНГ и формированием новой демократической России создались благоприятные условия для развития российско-американского стратегического партнерства в области обеспечения международной безопасности. Такое партнерство проложило дорогу для объединения в рамках многосторонних режимов экспортного контроля государств, стремящихся положить конец расползанию ОМУ и ракетных средств его доставки.

Россия и США выступили единым фронтом вместе с другими членами международного сообщества в рамках Совета безопасности ООН в ходе выработки коллективных мер принуждения, например, в отношении таких стран, как Ирак и Ливия.

Наряду с этим на протяжении девяностых годов мы видим резкую активизацию линии США на использование в одностороннем порядке *санкционных* мер экономического характера против государств, действия или политическая практика которых, по мнению США, нарушают важные нормы международного поведения, скажем, права человека или принципы нераспространения, или же несут угрозу американским национальным интересам. Такая линия не находит поддержки не только у России, но и у ближайших союзников Вашингтона.

Озабоченность вызывают не только попытки экстерриториального применения законов США, связанных с санкциями. Такая практика напрямую противоречит основополагающим принципам международного права. Она вынуждала некоторые западные страны, например, Великобританию, идти на принятие специальных законов для ограждения своих экономических интересов.

Не меньше вопросов возникает и в связи с неприкрытой политикой *двойных стандартов*, когда разные страны за одни и те же *проступки* на международной арене и во внутривнутриполитической сфере *наказываются* по-разному. Это и привело в итоге к появлению известной группы *стран-изгоев*.

Нельзя также не признать усиления влияния на политику США в этой области факторов внутривнутриполитической борьбы и, соответственно, деятельности различных лоббистских групп.

Весьма спорным является и экономический эффект от введения односторонних экономических санкций, особенно в условиях ускоряющейся глобализации мировой экономики. Как правило, *наказанное* государство с успехом находит обходные пути получения

необходимых товаров и технологий. Следует также помнить, что санкции – оружие обоюдоострое: их применение наносит определенный ущерб самой стране, вводящей режим санкций, и способствует укреплению конкурентных позиций третьих государств, которые к этому режиму не присоединяются.

На наш взгляд, экономические санкции правомерны и достигают своей цели только в случаях, когда они вводятся на многосторонней основе в соответствии с решением Совета безопасности ООН. Понятно, что они должны оставаться только в качестве исключительной меры наказания, которую мировое сообщество решило использовать против того или иного государства.

Заинтересованность России в развитии современной системы контроля над экспортом *чувствительной* продукции напрямую обусловлена комплексом причин политического, экономического и военного характера и вытекает из ее стратегической линии и роли на международной арене как постоянного члена Совета безопасности ООН. Можно обоснованно говорить, что экспортный контроль становится одним из внешнеполитических приоритетов российского руководства.

В наши дни экспортный контроль, став перспективной областью международного взаимодействия по поддержанию мира на глобальном и региональном уровне, занял видное место в отношениях России с накопившими здесь большой опыт странами. Доверительный диалог с США в этой весьма деликатной, напрямую затрагивающей ключевые национальные интересы сфере, стал реальностью лишь при наличии сходных подходов в вопросах нераспространения, отношений делового равноправного партнерства, уважения прав и интересов друг друга в сфере безопасности.

Дополнительной движущей силой такого сотрудничества с российской стороны, бесспорно, стал также практический интерес к изучению богатого опыта, правовой базы и каждодневной деятельности федеральных органов США в данной области с тем, чтобы использовать полученные знания в работе по формированию механизмов экспортного контроля в России.

Мы не возьмемся утверждать, что на данном этапе в России нормативно-правовая и организационная база экспортного контроля близка к идеальной. Впрочем, любой профессионал подтвердит, что идеальной системы экспортного контроля пока нет ни в одной стране, включая США. В России видят стоящие проблемы и целенаправленно работают

над совершенствованием всей экспортно-контрольной *вертикали*, начиная с внутрифирменного контроля на предприятии, вплоть до федеральных органов исполнительной власти.

Естественно, мы не идем по пути механического копирования чужих образцов: это малопродуктивный и тупиковый путь. Чужой опыт только тогда пойдет на пользу, когда он адаптирован к реалиям и возможностям другой страны и учитывает все позитивное, что уже ею накоплено в данной области.

Качественно новый стимул для усилий по совершенствованию системы экспортного контроля в России создает вступивший в силу в июле 1999 года новый федеральный закон «Об экспортном контроле». По оценкам специалистов, в том числе западных, закон полностью отвечает требованиям к такого рода нормативным актам и создает серьезные дополнительные правовые и организационные предпосылки для дальнейших шагов по развитию всех звеньев системы контроля над *чувствительным* экспортом в России.

Важной вехой стала зафиксированная в совместном заявлении президентов РФ и США от 2 сентября 1998 года «Об общих вызовах безопасности на рубеже XXI века» приверженность дальнейшему развитию сотрудничества по экспортному контролю как существенно важной части обеспечения нераспространения.

В частности, с целью укрепления такого сотрудничества президенты поручили сформировать совместные экспертные группы по вопросам экспортного контроля в ядерной сфере, ракетной и космической технологии, внутрифирменному и всеобъемлющему контролю, контролю над передачей обычных вооружений, правоприменению, лицензированию и таможенным вопросам.

К настоящему времени в каждой из групп состоялось по два–четыре заседания поочередно в России и в США. В числе рассмотренных на заседаниях тем можно назвать такие: нормативно-правовая база деятельности государственных ведомств, осуществляющих контроль над экспортом продукции, критической с точки зрения нераспространения; порядок и практика экспортного лицензирования; методическое и информационное обеспечение экспортного контроля; функции и практика работы правоприменительных органов; ознакомление с организацией и работой органов внутрифирменного контроля в промышленности и др.

Результаты работы групп уже сегодня позволяют говорить об их полезности для специалистов обеих стран. Группы предоставили дополнительные возможности для регулярного практического взаимодействия между российскими и американскими ведомствами, входящими в национальные системы экспортного контроля, а также для предприятий и компаний – производителей и экспортеров контролируемой продукции.

В ближайшей перспективе, как представляется, деятельность в рамках российско-американских экспертных групп может быть посвящена рассмотрению взаимоотношений промышленного сектора и государственных структур, созданию для предприятий высокотехнологической сферы условий, стимулирующих их к соблюдению требований экспортного контроля, изучению передач технологий в *неосязаемой* форме. Одним из ключевых направлений обсуждений в группах, вероятно, станет тематика организации механизмов внутрифирменного контроля как базового *внутреннего элемента* обеспечения нераспространения.

Опыт последних лет показал, что продолжение равноправного делового взаимодействия в деле обеспечения международного режима нераспространения ОМУ и ракетных средств его доставки, в том числе путем повышения эффективности международных и национальных механизмов экспортного контроля, в полной мере отвечает долгосрочным интересам России и США. Однако любые попытки подменить конструктивный и конкретный диалог экономическим, а то и политическим давлением разъедают основы доверия и стратегического партнерства, кропотливо создававшегося в последнее десятилетие.

Хотелось бы рассчитывать, что США будут более осмотрительно подходить к применению односторонних экономических санкций, в том числе на основе упомянутого законопроекта «О нераспространении в отношении Ирана», имеющего в том виде, как он недавно прошел через конгресс США, откровенно антироссийскую направленность. Для России же шаги по применению подобного закона на практике могут означать необходимость заново осмыслить весь комплекс отношений с США в области обеспечения международной безопасности.

Тем самым мы можем оказаться в положении легендарного героя, не удержавшего на вершине горы с трудом поднятый туда тяжелый камень и вынужденного вновь повторять тот же путь от подножия к вершине, толкая камень перед собой.

НЕЗАКОННЫЙ ОБОРОТ ЯДЕРНЫХ МАТЕРИАЛОВ – НОВЫЙ ВЫЗОВ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Владимир Орлов

Последнее десятилетие XX века поставило на повестку дня новые, нетрадиционные угрозы международному режиму нераспространения ядерного оружия, которые уже вызывают серьезную обеспокоенность государств и, как ожидается, будут сохраняться, в том или ином виде, в наступающем столетии. Среди них – незаконный оборот ядерных материалов (НОЯМ).

Если в шестидесятые годы XX века, да и позже, для создания ядерного взрывного устройства (ЯВУ) требовались усилия целого государства, дорогая широкомасштабная программа, то к концу столетия научно-технический прогресс, распространение знаний и технологий сделали этот процесс доступнее.

Кроме того, в результате окончания *холодной войны* и крушения биполярного мира небольшим, но амбициозным странам стало все труднее осуществлять свою линию: если в период советско-американского противостояния можно было перекинуться в другой лагерь или угрожать этим и за счет такого шантажа достигать политических результатов, то сегодня приходится выступать против единственной сверхдержавы (США). Окончание *холодной войны* привело также к тому, что снизился контроль сверхдержав за развитием региональных конфликтов; как следствие, возрос соблазн для государств, в таких конфликтах участвующих, получить дополнительные военно-политические козыри.

Наконец, в большинстве случаев национальные правительства (например, в арабском мире) стали менее радикальными, а, следовательно, определенная часть населения и политически активных радикальных группировок стала искать пути реализации своих программ не через государство, а самостоятельно.

К другим причинам появления и обострения угрозы НОЯМ следует отнести:

- высвобождение значительного количества ядерного материала оружейного качества в результате начавшегося глобального процесса сокращения ядерных вооружений;
- усложнение для неядерных государств, развивающих собственные военные ядерные программы, условий получения материалов для

развития таких программ в связи с укреплением международной системы экспортного контроля;

- увеличение числа и рост влияния и финансовых возможностей негосударственных игроков в международных отношениях, таких, как террористические группы, транснациональные организованные преступные сообщества, сепаратистские движения на этнической основе, религиозные секты.

Вопросы выработки адекватного ответа на угрозу НОЯМ не являются *головной болью* какого-либо одного государства, но всех государств, на территории которых размещены ядерное оружие либо предприятия ядерного топливного цикла.

При этом очевидно, что риск несанкционированного доступа к ядерным материалам оружейного качества или же к ядерному оружию значительно выше в двух государствах – Соединенных Штатах и России, на территории которых сосредоточены наибольшие запасы ядерного оружия и ядерных материалов, критичных с точки зрения нераспространения, и в которых процесс сокращения ядерных вооружений идет наиболее динамично.

Определение и классификация

Под *незаконным оборотом ядерных материалов* понимается перемещение в пределах государства или через границы государства (в другое государство) ядерных материалов, критичных с точки зрения нераспространения, а именно: урана с обогащением 20% и выше, плутония, установок для переработки облученного топлива, для разделения изотопов урана, для производства тяжелой воды, для конверсии обогащенного урана и плутония и основных компонентов этих установок, полученных в результате несанкционированного доступа к ним.

Таким образом, речь идет прежде всего о хищениях урана с обогащением 20% и выше, а также плутония с предприятий ядерно-топливного цикла.

В дальнейшем материал может быть оставлен похитителями в пределах страны, откуда он был похищен (собственно хищение ядерного материала) либо незаконно перевезен в другое государство (контрабанда ядерного материала).

С точки зрения нераспространения, наибольшую опасность представляет, конечно, ядерная контрабанда.

Собственно хищения и контрабанда ядерных материалов могут осуществляться с целью:

- коммерческой – перепродажи третьим лицам с целью личного обогащения похитителя;
- террористической – использования похищенного ядерного материала с целью терроризма или шантажа.

При этом в случае контрабанды велика вероятность того, что лица, приобретшие ядерный материал у похитителя, используют его в дальнейшем для развития военной ядерной программы государства, стремящегося к обладанию ядерным оружием. Вместе с тем, при собственно хищении покупатель также может представлять государство (или негосударственного игрока), стремящееся к обладанию ядерным оружием, и после осуществления покупки именно оно будет осуществлять контрабандную поставку ядерного материала.

В подавляющем большинстве случаев в сообщениях *ядерные хищения* или *ядерная контрабанда* на деле являются фактом незаконного оборота радиоактивных веществ, не являющихся ядерными материалами, пригодными для изготовления ядерного оружия. В основном это – природный уран, а также двуокись урана с обогащением два–четыре процента по урану-235 (иногда – с более высоким обогащением), источники ионизирующего излучения. В ряде случаев они предназначались для перепродажи похитителями внутри государств, в других – для контрабандного вывоза. Подобные случаи не представляют угрозы с точки зрения нераспространения и поэтому не рассматриваются.

Проблемой анализа НОЯМ является значительным объемом непроверенной информации и домыслов. В значительной степени это объясняется стремлением средств массовой информации передать сенсационные сообщения, которые не оставят равнодушной читательскую аудиторию; кроме того, не всегда журналисты достаточно профессиональны, чтобы объяснить читателям разницу между, например, высокообогащенным и обедненным ураном¹. В некоторых случаях вопросы вокруг НОЯМ являются предметом политико-дипломатической игры или же предметом дезинформирующих мероприятий разведслужб².

¹См.: Давыдов Валерий. Журналисты и ядерное оружие. М., Права человека, 1995

²Особенно часто в мировой прессе в качестве источника НОЯМ называлась Россия. Поводом для этого стал распад СССР и подозрения в недостаточности физзащиты ядерных материалов и слабости системы учета и контроля ядерных материалов. Первая волна информации о *ядерной контрабанде* из России относится к 1992 году. Типичными были сообщения такого рода: «В январе 1992 года сотруднику итальянского радио и телевидения предложили в Швейцарии купить пять килограммов российского плутония». Серьезные западные эксперты были, казалось, не меньше журналистов, озабочены новой угрозой, проистекающей из России. Эти опасения основывались, в частности, на безответственных заявлениях руководителей некоторых российских компаний, воспринявших рыночные отношения как

Наконец, определенные случаи НОЯМ не могут быть разглашены без ущерба для национальной безопасности государств и поэтому засекречиваются или разглашаются в заведомо искаженном виде. Все это заставляет быть предельно осторожным, когда речь идет об известных фактах НОЯМ. Следует принимать во внимание, что рост числа попыток хищений радиоактивных материалов в России в первой половине девяностых годов был в определенной степени спровоцирован шумихой в печати, создававшей впечатление, что в мире существует массовый спрос, при крайне высоких ценах, на любые радиоактивные материалы.

Проблему НОЯМ ошибочно было бы связывать только с одним каким-либо государством (в частности, Россией). Она универсальна. Установленные случаи хищения или попыток хищения ядерных материалов, а также бесследного *исчезновения* высокообогащенного урана (что вскрывалось при инвентаризациях) имели место и в США, и во Франции, и в Великобритании. Не исключено, что некоторые материалы оружейного качества контрабандным путем были переправлены из Западной Европы и Северной Америки в Пакистан и Израиль.

Степень опасности НОЯМ

Как признали в апреле 1996 года руководители семи наиболее промышленно развитых стран и России (*восемьмерка*) на встрече в верхах,

вседозволенность и публично предлагавших купить, например, химическое оружие. Именно поэтому в то время писали: «Если вы хотите купить реактор на быстрых нейтронах, обогащенный уран, тяжелую воду или даже некие *мирные ядерные взрывные устройства*, то вам следует делать эти покупки в Москве» (William Potter. Russia's Nuclear Entrepreneurs. *New York Times*. 11 July 1991, p.A29).

Среди стран, через которые ядерная контрабанда якобы доставлялась из России, чаще других называли Италию, Швейцарию и Австрию. Одним из наиболее активных обвинителей *русской ядерной контрабанды* (включая высокообогащенный уран, плутоний и так называемую *красную ртуть*) выступал заместитель прокурора итальянского города Комо Романо Дольче. Осенью 1993 года, однако, сам прокурор был арестован по обвинению в причастности к международной преступной группе, занимавшейся тайными махинациями с фальшивыми долларами, поддельными банковскими сертификатами, оружием, наркотиками и радиоактивными материалами. После этого скандала первая волна обвинений в том, что Россия не способна пресекать ядерную контрабанду, быстро сошла на нет.

Вторая волна обвинений прокатилась летом 1994 года, когда в Германии один за другим были обнаружены три случая с вовлечением якобы российских ядерных материалов оружейного качества. В одном из случаев был обнаружен плутоний в городе Тенген. Дальнейшие исследования показали, что это, скорее всего, не российский плутоний, а материал из ядерного центра в Розендорфе (расположенного в Германии, на территории бывшей ГДР).

Последний случай, известный как *мюнхенский* (когда в мюнхенском аэропорту на рейсе авиакомпании *Люфтганза*, прибывшем из Москвы, был изъят плутоний оружейного качества) стал апогеем для тех, кто видел в России основной источник ядерной контрабанды в мире. Вместе с тем и этот скандал быстро сошел на нет, когда выяснилось, что в нем замешаны немецкие спецслужбы и что российское происхождение плутония не доказано.

Мюнхенский скандал в некотором смысле скомпрометировал саму идею противодействия НОЯМ. В то же время Россия, как и другие крупные государства, осознавая важность скоординированных действий по противодействию НОЯМ, постепенно пришла к пониманию важности диалога в этом вопросе. Примерно с 1995–1996 годов провокационная окраска и политика взаимных обвинений в вопросах НОЯМ начинает уступать место конструктивному сотрудничеству между ведущими государствами.

состоявшейся в Москве, НОЯМ несет в себе опасность глобального распространения и представляет угрозу здоровью и безопасности общества.

Отдельные государства или террористические группы стремятся обойти тщательно разработанные механизмы контроля международного режима нераспространения, что позволило бы им создать или приобрести каким-либо иным путем ядерное или радиологическое оружие.

Руководители *восемьмерки* признали, что в большинстве случаев речь пока идет лишь о незначительных количествах расщепляющихся материалов или о материалах, малопригодных для целей изготовления оружия, а многие задержанные нарушители были мелкими мошенниками. Тем не менее случаи НОЯМ продолжают иметь место.

По-видимому, наиболее серьезным испытанием в этом смысле была первая половина девяностых годов³, хотя даже в эти трудные годы неправомерным было бы говорить о риске *ядерной анархии* на территории бывшего СССР – вывод, к которому приходили некоторые серьезные западные исследователи⁴. Во второй половине девяностых годов количество вызывающих озабоченность и достоверно доказанных фактов НОЯМ заметно сократилось, прежде всего, как можно предположить, в результате совместных напряженных усилий государств по укреплению национальных систем физзащиты, учета и контроля ядерных материалов⁵, ужесточению таможенного контроля,

³Так, два хищения произошли в 1993 году на Северном флоте России – были похищены урановые тепловыделяющие сборки (с ураном обогащения от 26 до 36%). В январе 1995 года в ЗАТО Озерск (на производственном объединении *Маяк*) обнаружено исчезновение таблетки плутония 0,33 г при подготовке к утилизации в узле РОЗ73, доставленного с предприятия Приборостроительный завод из цеха №14 после разборки в июле 1994 года. Имели место хищения ядерных материалов на заводе *Луч* (Подольск, Московская область), во ВНИИ экспериментальной физики (ЗАТО Саров, Нижегородская область) и др. Подробнее см.: Orlov Vladimir. The Moscow Nuclear Summit and the Status of Russia's Smuggling Threat. *Nonproliferation Review*. Spring/Summer 1996, pp.80–85; Orlov Vladimir. Export Controls and Nuclear Smuggling in Russia, in: *Dangerous Weapons, Desperate States*. N.Y., 1999, pp.164–187; Allison Graham (ed.) *Avoiding Nuclear Anarchy. Containing the Treat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Materials*. L., 1996, pp.20–48

⁴Allison Graham. *Op.cit.*

⁵Так, Россия проделала за последние годы значительный путь по совершенствованию физзащиты объектов, где находятся ядерные материалы (так называемая *первая линия защиты*). Успехи будут особенно заметны, если посмотреть на ситуацию начала девяностых годов. Так, на базе *Севморпуть* Северного флота РФ в ноябре 1993 года было совершено хищение радиоактивных материалов – активных частей трех свежих тепловыделяющих сборок для ядерных реакторов атомных подводных лодок, с содержанием около килограмма урана-235. Вот как, по описанию военного прокурора, охранялся тот склад, откуда было совершено хищение: «со стороны Кольского залива – вообще никакого ограждения: подплывай на шлюпке, особенно ночью, и действуй. Со стороны промышленной зоны Мурманска – судоремонтные заводы, деревообрабатывающие комбинаты, кругом проломы в заборах. Контрольно-следовая полоса по периметру хранилища отсутствует. Попасть прямо к тыльной двери хранилища не составит труда. Сам склад оборудован противорадиационной защитой, то есть системой контроля самоподдерживающейся ядерной реакции, системой противопожарной защиты, водяной сигнализацией. Но охранной сигнализации, как таковой, практически нет. Есть простой контактный

международному обмену информацией. В то же время и в этот период факты НОЯМ продолжали иметь место, не ослабевала и заинтересованность некоторых государств и негосударственных игроков к ускорению своих программ или исследований в военно-ядерной области через НОЯМ.

Можно ли украсть ядерный боеприпас? Такой вопрос также неоднократно звучал и в печати, и в выступлениях политиков, и в научных дискуссиях. Скорее всего, ответ на этот вопрос будет отрицательным. Системы физической защиты ядерных боеприпасов во всех официальных ядерных государствах, а также, насколько известно, в Индии, Пакистане и Израиле обеспечивают недопущение несанкционированного доступа к ним.

В то же время, если в хранилище ядерные боеприпасы надежно защищены от попыток хищений, во время их транспортировки риск несанкционированного доступа к ним, в принципе минимальный, повышается. При этом, например, при перевозках он ниже в Соединенных Штатах (там транспортировка ядерных боеприпасов осуществляется в основном по воздуху) и выше в России (где транспортировка осуществляется железнодорожным или наземным грузовым транспортом)⁶. Поэтому Россия как самостоятельно, так и при помощи государств Запада прилагает энергичные усилия по повышению надежности перевозок ядерных боеприпасов, в частности, путем закупок или получения в качестве помощи соответствующего оборудования.

Стороны НОЯМ: продавец и покупатель

Продавцами ядерных материалов в подавляющем большинстве случаев выступали одиночки-непрофессионалы – работники предприятий ядерного топливного цикла, самостоятельно или в группе совершившие хищение, либо сотрудники спецслужб (или лица, работавшие по заказу спецслужб). В первом случае продавцы преследовали цель личного

выключатель: дверь открылась, вышиблен штырь – сигнализация сработала. Дверь закрылась – штырь встал на место, контакт разомкнут, соответственно сигнализация перестала работать. Такая сигнализация выведена на пульт, находящийся в ста метрах от самого хранилища. К тому же, сигнализация в хранилище была *закончачена*: откроешь одну из дверей (входную или запасную), другая будет открываться уже безо всякой сигнализации. Более того, кабель этой сигнализации проходил через *бытовку* – раздевалку грузчиков. В *бытовке* распределительный щит даже не был закрыт на замок. Иными словами, сидя в *бытовке*, преступник может не спеша обесточить распределительный щит и действовать. На пульте дежурят две пожилые женщины. Чтобы им добраться до этого места, надо пройти по захлавленной территории, а зимой и через гигантские сугробы. Освещения никакого. На складе, где было совершено хищение, висел обыкновенный амбарный замок, и то заржавевший. Преступникам не понадобилось и десяти минут, чтобы перепилить его». (Кулик М. Некоторые проблемы хранения ядерных материалов на Северном флоте. *Ядерный Контроль*, №2, февраль 1995, с.12–15.)

⁶Маслин Евгений. Пока что ни один ядерный боеприпас в России не пропадал и не был похищен. *Ядерный Контроль*, май 1995, с.9–14

обогащения; никаких политических или террористических целей не прослеживалось. Во втором случае *продавцы* выполняли задание (осуществляли провокацию) с целью выявления интереса террористических групп или организованных преступных групп к контрабанде ядерных материалов.

Конечных покупателей – заказчиков ядерных материалов выявить так и не удалось. Не зафиксировано случаев, когда к ядерным материалам проявляли бы интерес государственные структуры из *пороговых стран*.

Что касается посредников, то сообщения прессы о существовании *международной ядерной мафии* также пока не находят документального подтверждения. Высказываются предположения, что отсутствие стабильного спроса на ядерные материалы, *с одной стороны*, и повышенное внимание ведущих государств и их спецслужб к проблеме НОЯМ, *с другой*, делают участие в операциях по НОЯМ малопривлекательными для транснациональных организованных преступных сообществ, особенно в сравнении с давно налаженными и приносящими устойчивые сверхприбыли наркоторговлей, контрабандой обычных вооружений или контролем над международным рынком проституции.

Согласно официальным российским данным, на территории России не существует организованных преступных групп, специализирующихся только в этой области, а все фигуранты известных фактов НОЯМ являются исключительно посредниками, которые не имеют прямого отношения к ядерным объектам и, зачастую, не имеют представления о предмете торговли (перепродажи) и его качественных характеристиках.

Значит ли это, что острота проблемы НОЯМ была преувеличена? В определенной степени, да. Незаконный оборот пока не принял размеров, позволяющих говорить об угрозе распространения ядерных материалов для целей получения оружия, и размеры этой проблемы преувеличиваются средствами массовой информации.

В то же время опасность представляют незаконные операции даже с небольшими количествами ядерных материалов.

Следует исходить из того, что нет оснований как для панических настроений, так и для того, чтобы снять эту проблему с повестки дня.

Потенциальные покупатели контрабандных ядерных материалов существуют. К ним следует отнести как государства, так и негосударственных игроков, в частности:

- пороговые государства;
- террористические группы;
- транснациональные организованные преступные сообщества;
- сепаратистские движения на этнической основе;
- экстремистские религиозные секты.

Международное сотрудничество по предотвращению НОЯМ

Усилия, предпринимаемые в целях пресечения НОЯМ, должны исходить прежде всего от каждого отдельного государства, заинтересованного в этом. Они должны быть в первую очередь направлены на укрепление *первой линии защиты* – надежного и безопасного хранения ядерных материалов и эффективных мер их защиты, контроля и учета для предотвращения распространения. Они также должны быть направлены на совершенствование национальных систем экспортного контроля.

Международное сотрудничество имеет в данном вопросе, чувствительном с точки зрения национальной безопасности, свои границы. Вместе с тем понятно, что вообще без международного сотрудничества (как правило, на двусторонней, но также и на многосторонней основе) проблема НОЯМ, уже по определению связанная с вовлечением более чем одного государства, решена быть не может.

Так, шаги по международному сотрудничеству по предотвращению НОЯМ в рамках Группы по нераспространению⁷, созданной государствами *восьмерки*, включают:

- совместные разведывательные⁸, таможенные и правоохранные мероприятия для предотвращения международной перевозки и продажи похищенных материалов;
- совместные усилия по идентификации и устранению незаконного предложения и спроса на расщепляющиеся материалы в целях противодействия преступным элементам;
- обмен информацией о случаях хищения и контрабанды ядерных материалов в соответствии с Конвенцией о физической защите ядерных материалов;
- обмен информацией о значимых событиях в данной области, особенно, если речь идет о *чувствительных* материалах;
- координацию между национальными разведывательными, таможенными и правоохранными органами для обеспечения быстрого расследования и наказания участников НОЯМ;

⁷В рамках этой группы создана также подгруппа по анализу задержанных ядерных материалов.

⁸Протокол о сотрудничестве спецслужб *восьмерки* по предотвращению НОЯМ подписан в мае 1997 на саммите *восьмерки* в Денвере (США).

- обмен научной информацией и данными в целях идентификации происхождения, истории и путей перемещения перехваченных ядерных материалов.

Действия международного сообщества по решению этих проблем должны опираться на существующие механизмы и организации, обеспечивающие режим ядерного нераспространения. К ним относится всеобщая приверженность Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) и Принципам и Целям, согласованным на Конференции по рассмотрению действия и продлению ДНЯО в 1995 году, Конвенции о физической защите ядерных материалов, а также рекомендациям по физической защите ядерных материалов МАГАТЭ и Группы ядерных поставщиков (ГЯП). Сотрудничество в рамках Комитета Цангера и ГЯП являются особо важными в борьбе против НОЯМ.

Особая роль в международном сотрудничестве по предотвращению НОЯМ отводится МАГАТЭ, которая приняла Программу по борьбе с НОЯМ. В штаб-квартире этой организации в Вене сосредоточен банк данных о сообщенных случаях НОЯМ. Информация для этого банка данных сообщается правительствами государств-членов МАГАТЭ на добровольной основе; сам банк данных является конфиденциальным источником информации.

Так как не все государства в равной степени добросовестно и охотно передают национальную информацию о подтвержденных случаях НОЯМ в МАГАТЭ, банк данных МАГАТЭ по НОЯМ вряд ли можно рассматривать как всеобъемлющий или адекватно отражающий имеющиеся место в мире тенденции.

Определенную, хотя и достаточно ограниченную, роль в расследованиях вопроса о НОЯМ может играть Интерпол. Примечательно, что, начиная с середины девяностых годов, в Интерполе стали заводить специальные *ядерные досье*⁹.

⁹Так, за один 1994 год Интерполом заведено 31 *ядерное досье* (три – по запросам МВД России, четыре – о так называемой *красной ртутью*, одиннадцать – проверка организаций, шесть – проверка возможных контрабандных хищений конкретными лицами). США не прислали в Интерпол ни одного запроса, тогда как Германия прислала 18 (девять – информационные, четыре – по *красной ртутью*, шесть – проверка фирм, три – проверка конкретных лиц или телефонов), Чехия – четыре, Италия – два и по одному – Польша, Латвия, Румыния, Эстония. В последующие годы количество подобных запросов пошло на убыль (например, уже в 1995 году Центральное бюро Интерпола завело всего четыре досье по данному вопросу на основе *сигналов* из Германии, Словакии, Исландии и Венгрии). *Ядерный Контроль*, №11, ноябрь 1995, с.7

Основной обмен информацией по НОЯМ происходит *в узком кругу* – прежде всего на двусторонней основе. Основными принципами двустороннего взаимодействия в области пресечения НОЯМ являются:

- обеспечение конфиденциальности передаваемой информации;
- организация взаимодействия на основе информации, по возможности проверенной, в том числе с привлечением соответствующих технических специалистов;
- жесткий контроль, а при необходимости, запрет на передачу в средства массовой информации полученных сведений в отношении конкретных фактов НОЯМ до окончания проверочных мероприятий;
- обязательность проведения под международным контролем анализа изъятых образцов ядерного материала в стране, где предположительно этот материал похищен, поскольку законодательство большинства стран предусматривает представление при судебном разбирательстве в качестве доказательства образца похищенного, либо вывезенного контрабандным путем материала;
- недопустимость проведения операций, провоцирующих активные действия криминальных групп. Особой осторожности и взвешенного подхода требует создание и использование правоохранительными органами и спецслужбами заинтересованных государств так называемых *контролируемых каналов нелегальной поставки ядерных материалов*, поскольку это может стимулировать видимость существования *черного рынка* и, как следствие этого, повышение спроса криминальных элементов на делящиеся материалы.

Пока еще не все вышеназванные принципы в равной степени соблюдаются государствами при обсуждении проблематики НОЯМ на двусторонней основе.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЭКСПОРТНОГО КОНТРОЛЯ: АНАЛИЗ УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РФ¹

Абрам Иойрыш, Анна Откина

Система экспортного контроля в России теперь, с принятием закона «Об экспортном контроле», полностью оформлена законодательно. Но действенна ли она? В условиях российской действительности, когда законодательство и практика подчас расходятся, важное место должно быть отведено системе административного и уголовного воздействия на нарушителей установленных *правил игры*. Иначе любые попытки поставить заслон на пути незаконного экспорта из России критических материалов и технологий будут вызывать лишь улыбку у тех, кто готов, по коммерческим или политическим соображениям, идти в обход существующего законодательства.

В настоящее время закон «Об экспортном контроле», нормативные документы, принятые российским правительством в области экспортного контроля, операются на целый ряд положений российского уголовного законодательства, которое предусматривает суровое наказание для тех, кто своими действиями наносит ущерб государству и его престижу в международных делах, посягает на принципы нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ), выработанные международным сообществом.

Статья 220. Незаконное обращение с ядерными материалами или радиоактивными материалами

1. Незаконные применение, хранение, использование, передача или разрушение ядерных материалов или радиоактивных материалов – наказываются ограничением свободы на срок до двух лет, либо арестом на срок до четырех месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.
2. Те же деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, – наказываются ограничением свободы на срок до пяти лет или лишением свободы на срок до десяти лет.

Особенность комментируемой статьи – наступление уголовной ответственности независимо от возможности возникновения реального вреда в результате незаконного обращения с радиоактивными материалами (ч.1 ст.220 УК). Это связано с повышенной опасностью

¹В основу данной статьи положены комментарий Абрама Иойрыша «Об использовании норм уголовного права, регулирующих использование атомной энергии» (статьи 220 и 221 УК РФ), опубликованный в журнале *Ядерный Контроль*, №3, 1999, и доклад Анны Откиной, вышедший в серии *Доклады ПИР-Центра*, №2, ноябрь 1997.

неконтролируемого ионизирующего излучения в результате нарушения правил работы с такими материалами для нынешнего и будущих поколений.

Правила обращения с радиоактивными материалами установлены законом РСФСР от 19 декабря 1991 года «Об охране окружающей природной среды», федеральными законами от 21 ноября 1995 года «Об использовании атомной энергии», от 9 января 1996 года «О радиационной безопасности населения», другими законами и нормативными актами.

К радиоактивным материалам относятся: ядерные материалы, содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества; радиоактивные вещества, испускающие ионизирующее излучение, использование которых не предусмотрено.

Не образует состава преступления, предусмотренного ст.220 Уголовного кодекса (УК), нарушение правил обращения с материалами, испускающими ионизирующие излучения со значениями меньше установленных норм, в связи с чем для работы с ними не требуется специального разрешения компетентных государственных органов.

Обращение с радиоактивными материалами в соответствии с федеральным законом «Об использовании атомной энергии» включает получение, образование, использование, физическую защиту, сбор, регистрацию и учет, транспортирование и хранение этих материалов.

Ст.220 УК устанавливает ответственность только за незаконное приобретение, хранение, использование, передачу или разрушение радиоактивных материалов, то есть за те виды работ, которые создают реальную опасность поражения людей и заражения окружающей среды.

Приобретение включает получение, образование, а также покупку, мену, сбор, получение в дар радиоактивных материалов. Приобретение их путем хищения или вымогательства квалифицируется по ст.221 УК.

Хранение применительно к ст.220 УК подразумевает:

- 1) размещение незаконно приобретенных радиоактивных материалов в определенных местах;
- 2) хранение их на законных основаниях, но с нарушением установленных правил радиационной безопасности.

Для наступления ответственности за незаконное хранение радиоактивных материалов лицо либо должно фактически владеть такими материалами,

либо осуществлять контроль за ними в силу служебных или должностных полномочий.

Использование радиоактивных материалов заключается в их применении как по назначению, так и в иных, включая преступные, целях.

Под передачей имеется в виду продажа, дарение, обмен, передача во временное пользование, залог и т.д. радиоактивных материалов без соответствующего разрешения либо с нарушением правил радиационной безопасности при передаче их лицом, осуществляющим над ними контроль как на законном, так и на незаконном основании.

Под разрушением следует понимать повреждение приборов, установок, хранилищ и других объектов и предметов, содержащих радиоактивные материалы. Для квалификации таких действий по ст.220 УК необходимо, чтобы в результате разрушения возникла или могла возникнуть реальная опасность повреждения здоровья людей или радиоактивного загрязнения окружающей среды, превышающего установленные нормативы.

Иными тяжкими последствиями признаются: причинение нескольким людям тяжкого или средней тяжести вреда здоровью, значительное устойчивое радиоактивное загрязнение окружающей среды, вывод из строя народнохозяйственных объектов и другое.

Субъект преступления – лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста.

Незаконное обращение с радиоактивными материалами совершается с прямым умыслом. По отношению к наступившим последствиям форма вины неосторожная.

Статья 221. Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных материалов

1. Хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных материалов – наказываются штрафом в размере от семисот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от семи месяцев до одного года либо лишением свободы на срок до пяти лет.
2. Те же деяния, совершенные:
 - а) группой лиц по предварительному сговору;
 - б) неоднократно;
 - в) лицом с использованием своего служебного положения;

г) с применением насилия, не опасного для жизни и здоровья, либо с угрозой применения такого насилия – наказываются лишением свободы на срок от четырех до семи лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, если они совершены:

а) организованной группой;

б) с применением насилия, опасного для жизни и здоровья, либо с угрозой применения такого насилия;

в) лицом, два или более раз судимым за хищение либо вымогательство, – наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с конфискацией имущества либо без таковой.

Примечание. Неоднократным в настоящей статье признается совершение преступления, если ему предшествовало совершение одного или более преступлений, предусмотренных этими статьями, а также статьями 158–164 и 209 настоящего кодекса.

Хищение – совершенное с корыстной целью противоправное безвозмездное изъятие и/или обращение чужого имущества, в пользу виновного или других лиц, причинившее ущерб собственнику или иному владельцу этого имущества.

Вымогательство – требование передачи чужого имущества под угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения чужого имущества.

Хищение ядерных материалов или радиоактивных материалов путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты и грабежа считается законченным с момента завладения указанными материалами. Хищение же последних путем разбоя или вымогательства является оконченным с момента применения насилия, опасного для жизни и здоровья, или его угрозы (для разбоя) либо с момента требования передачи радиоактивных материалов под угрозой насилия или с его применением (для вымогательства).

Особенность комментируемой статьи состоит в наличии специального предмета хищения или вымогательства – ядерных материалов или радиоактивных материалов.

Понятие *служебное положение* (п. «в» ч.2 ст.221 УК) относится:

а) к должностным лицам или другим работникам организаций (где размещены ядерные материалы или радиоактивные материалы), имеющим в силу служебных обязанностей доступ к ним либо право контроля над ними;

б) к представителям властных, правоохранительных или контролирующих структур, которые могут совершить хищения или вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ с использованием своего служебного положения.

Если хищение или вымогательство радиоактивных материалов связаны с их незаконным хранением, использованием, передачей или разрушением, содеянное квалифицируется по совокупности по ст.220 УК.

Субъект преступления – лицо, достигшее шестнадцати лет.

Субъективная сторона преступления характеризуется прямым умыслом. Лицо сознает, что оно совершает хищение или вымогательство ядерных материалов или радиоактивных материалов, а также общественную опасность содеянного и желает этого.

Корыстная цель не является обязательной.

В двух законодательных актах 220 и 221 раньше употреблялся термин *радиоактивные материалы*. Термины *радиоактивные материалы* и *радиоактивные вещества* широко известны и не требуют разъяснения. Их смысл понятен из текста определения *радиоактивных веществ*. Из набора радиоактивных веществ раньше были исключены радиоактивные материалы. К радиоактивным веществам и ядерным материалам применялись различные нормы права. Например, *ядерные материалы* в отличие от *радиоактивных веществ* могут находиться не только в федеральной собственности, но и в собственности субъектов Российской Федерации, а также муниципальной собственности. Отсутствие в указанных статьях УК термина *ядерные материалы* было неоправданным, так как ядерные материалы одно из основных понятий в области использования атомной энергии. Термин *ядерные материалы* широко используется в отечественных и международных правовых актах. Под термином *ядерные материалы* понимается: уран (обедненный, естественный или обогащенный, включая уран-233), плутоний и торий, любой из этих веществ в форме металла, сплава, химического соединения или концентрата. Коротко говоря, *ядерные материалы* – это материалы, содержащие делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества.

Статья 225 «Ненадлежащее исполнение обязанностей по охране оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств»

В части 2 предусматривается ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей по охране ядерного, химического, биологического или других видов ОМУ либо материалов или

оборудования, которые могут быть использованы при создании ОМУ, если это повлекло тяжкие последствия либо создало угрозу их наступления. Наказание предусмотрено на срок от трех до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

Субъектом данного преступления является как должностное, так и иное лицо, на которое возложена обязанность по охране указанных видов оружия. По смыслу и направленности диспозиции ст.225 необходимо отметить: данные деяния связаны с преступным поведением должностных лиц, которыми признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

Статья 226 «Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств»

В части 2 предусмотрено наказание за хищение либо вымогательство ядерного, химического, биологического или других видов ОМУ, а равно материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании ОМУ, в виде лишения свободы на срок от пяти до десяти лет.

Квалифицирующими признаками данного преступления в отношении частей 1 и 2 настоящей статьи будут являться их совершение:

- а) группой лиц по предварительному сговору;
- б) неоднократно;
- в) лицом с использованием служебного положения;
- г) с применением насилия неопасного для жизни или здоровья, либо с угрозой применения такого насилия.

И в отношении частей 1, 2, 3 настоящей статьи, если они совершены:

- а) организованной группой;
- б) с применением насилия, опасного для жизни и здоровья, либо с угрозой применения такого насилия;
- в) лицом, два или более раза судимым за хищение либо вымогательство.

Анализируя проблему уголовно-правовой ответственности УК РФ за правонарушения при осуществлении внешнеэкономической деятельности и обеспечения выполнения международных обязательств по нераспространению ОМУ, необходимо отметить, что применение ряда норм осложнено из-за отсутствия их толкования. В ряде статей остались

недочеты, на наш взгляд, ранее допущенные разработчиками и которые не были устранены законодателем.

Так, например, множественность нормативных актов, к которым требуется обращаться при квалификации преступления в данной сфере, затрудняют применение данных норм УК. Достаточно ярким примером служит **статья 189 УК – «Незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, используемых при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники»** – уголовная ответственность за который наступает в случае незаконного характера подобного экспорта, то есть осуществляется в нарушение установленного законодательством запрета и в обход специального экспортного контроля.

Данная статья была введена в УК РСФСР в 1993 году. На наш взгляд, достаточно осложнено применение на практике понятия «обход специального экспортного контроля», которое было дано только в 1995 году в федеральном законе «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», где указано, что экспортный контроль – это «совокупность мер по реализации федеральными органами исполнительной власти установленного настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и иными правовыми актами Российской Федерации порядка вывоза за пределы Российской Федерации вооружений и военной техники, а также отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий и научно-технической информации, которые могут быть использованы при создании вооружений и военной техники, по недопущению вывоза оружия массового уничтожения и иных наиболее опасных видов оружия и средств его доставки, а также мер по выявлению, предупреждению и пресечению нарушения этого порядка».

Ст.189 УК РФ состоит из одной части и не содержит квалифицирующих признаков.

С обстоятельствами, изложенными в диспозиции данной уголовно-правовой нормы, сталкиваются только те субъекты, которые в силу действующего законодательства наделены правом такого экспорта.

Наказание по ст.189 УК РФ предусматривается в диапазоне от штрафа до семи лет лишения свободы.

До июля 1999 года применение данной нормы было усложнено из-за того, что действующее законодательство в системе экспортного контроля базировалось в основном на нормативных актах, определяющих порядок

такого экспорта, которые постоянно изменялись и дополнялись. С принятием закона «Об экспортном контроле» применение данной нормы значительно облегчено.

Ст.188 УК РФ предусматривает наказание за контрабанду.

В 1993 году с введением в действие Таможенного кодекса РФ дано не только новое определение контрабанды, но в данное понятие включены предметы, которые ранее понятием контрабанды не охватывались (ядерное, химическое, биологическое и иные виды ОМУ, материалы и оборудование, которые заведомо могут быть использованы при его создании; стратегически важные сырьевые товары).

Возникла правовая коллизия, поскольку ст.78 действовавшего УК РСФСР иначе определяла состав контрабанды. Вновь принятый Таможенный кодекс вышел за пределы своей компетенции, давая новые уголовно-правовые признаки контрабанды.

И только 1 июня 1994 года ст.78 УК РСФСР получила новую редакцию, которая предусматривала ответственность за контрабанду предметов (товаров), представляющих повышенную опасность (объекты разрушительной системы) либо представляющих особую важность (стратегическое сырье).

Законодатель в УК РФ расширил диспозицию ст.188, предусматривающей ответственность за данный вид преступления. По сравнению с ранее действовавшей ст.78 УК РСФСР уголовная ответственность по новому кодексу наступает лишь в случаях совершения такого деяния в крупном размере.

Однако для перемещения материалов и оборудования, перечисленных в части 2 ст.188 УК РФ, не требуется установление крупного размера. К числу таких материалов и оборудования относятся и те, которые попадают под специальный экспортный контроль: стратегически важные материалы, ядерное, химическое, биологическое и другие виды ОМУ, материалы и оборудование, которые могут быть использованы при создании ОМУ.

При сравнении санкции ранее действовавшей ст.78 и ст.188 очевидно, что ответственность за данный вид преступления смягчена.

Квалифицирующие признаки контрабанды отражены в частях 3 и 4 ст.188 УК РФ. В части 3 законодателем внесен новый признак – применение насилия к лицу, осуществляющему таможенный контроль,

вместо существовавшего ранее – открытого перемещения (прорыва таможенной границы), предусматривающий наказание от пяти до десяти лет лишения свободы с конфискацией имущества или без таковой.

В части 4 данной статьи предусмотрен квалифицирующий признак – совершение контрабанды организованной группой, наказание, за которое установлено от 7 до 12 лет лишения свободы с обязательной дополнительной мерой наказания в виде конфискации имущества.

Следует отметить, что все указанные преступления в соответствии со ст.15 УК РФ (в зависимости от вида наказания) относятся к категории тяжких.

Выполняя международные обязательства РФ по нераспространению ОМУ, полного запрещения биологического и химического оружия, законодатель внес в новый УК РФ **ст.355. Она предусматривает уголовную ответственность за производство и распространение ОМУ.** Данная статья включена в раздел XII главы 34 «Преступления против мира и безопасности человечества».

В отличие от ст.67-1 УК РСФСР, предусматривавшей ответственность за применение биологического оружия, и ст.67-2 – за разработку, производство, приобретение, хранение, сбыт и транспортировку биологического оружия, ст.355 УК РФ содержит изменения. Так, ответственность наступает за производство, приобретение или сбыт не только биологического, но и химического, а также других видов ОМУ.

Срок наказания в ранее действовавшей ст.67-1 предусматривал от 10 до 15 лет лишения свободы. Ст.67-2 в части 1 предусматривала наказание на срок до пяти лет лишения свободы. По части 2 – те же действия, повлекшие смерть человека, причинение вреда его здоровью или иные тяжкие последствия, либо совершенные по предварительному сговору группой лиц, либо лицом, которому биологические агенты или токсины были вверены по службе или имевшим доступ к ним в связи с выполняемой работой, – наказываются лишением свободы на срок от трех до десяти лет. Часть 3 ст.67-2 имела особый квалифицирующий признак – оказание иностранному государству или иностранной организации помощи в разработке, производстве, приобретении, хранении, сбыте, транспортировке биологического оружия – срок наказания был предусмотрен от пяти до восьми лет.

Такие квалифицирующие признаки отсутствуют в действующем УК РФ. Ст.355 УК РФ не содержит квалифицирующих признаков и состоит из

одной части. Ответственность за данное деяние предусмотрена от пяти до десяти лет лишения свободы.

В документах ООН к ОМУ относится такое, которое «действует путем взрыва или при помощи радиоактивных материалов, смертоносное химическое или бактериологическое оружие или любое иное оружие, которое будет разработано в будущем, обладающее свойствами атомной бомбы или другого упомянутого выше оружия»². В настоящее время к ОМУ в соответствии с международно-правовыми актами относятся химическое, биологическое (производство которых абсолютно запрещается) и ядерное оружие.

Санкции анализируемых уголовно-правовых норм являются альтернативными, то есть дают суду возможность выбирать из нескольких видов наказания. УК РФ впервые закрепил правило о том, что более строгий вид наказания из числа предусмотренных за совершение анализируемых преступлений назначается лишь в случае, если менее строгий его вид не сможет обеспечить достижения цели наказания. Среди требований, составляющих основные начала назначения наказания, часть 3 ст.60 УК РФ обязывает учитывать при назначении наказания не только характер и степень опасности преступления, но и личность виновного, в том числе обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание, а также влияние назначенного наказания на исправление осужденного и условия жизни его семьи.

Достоинства и возможные недостатки перечисленных выше статей УК РФ объективно могут проявиться в процессе практического применения содержащихся в нем уголовно-правовых норм.

Однако анализ интересующих нас составов как и судебной практики по данной категории дел затруднен, поскольку в их материалах (в большинстве случаев) содержатся сведения, составляющие государственную тайну, и в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством их расследование возложено на органы Федеральной службы безопасности.

В рамках уголовного судопроизводства одним из средств и способов защиты государственной тайны является проведение закрытых судебных заседаний по данной категории дел.

²Резолюции и Решения Генеральной ассамблеи ООН, принятые на XXII сессии. Нью-Йорк, 1968, с.47

НАИВНО ОЖИДАТЬ ПРОСТЫХ РЕШЕНИЙ¹

Геннадий Евстафьев

В последнее время вопросы экспортного контроля непрерывно оказываются в центре внимания политического руководства различных стран и международных организаций. Такое внимание к проблематике экспортного контроля обусловлено двумя важными обстоятельствами.

Во-первых, растет общая озабоченность возможностью распространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и средств его доставки, а также некоторых других опасных видов оружия. В последнее время произошли такие крупные события: серия ядерных взрывов, которые произвели Индия и Пакистан в мае–июне 1998 года, испытательный пуск северокорейского спутника, который является своего рода прорывом в технологии, ранее недоступные Северной Корее, а также сотрудничество ряда стран (в частности, Северной Кореи, Ирана и Пакистана) в сфере средств доставки. Все это, действительно, очень беспокоящие события, меняющие обстановку в мире и соотношение сил. Мировое сообщество, несмотря на политические средства и характерные для США методы силового воздействия, тем не менее не смогло предотвратить развитие этих событий.

Во-вторых, нельзя забывать, что Договор о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) построен на двух эллиптических системах. *С одной стороны*, не передавать и не допускать, а *с другой* – не *отрезать* остальное человечество от развития ядерных исследований для мирных целей. И когда мы говорим об экспортном контроле, то видим аналогичную систему, потому что предпринимаются попытки использовать экспортный контроль в качестве средства политического давления (объектом которого является Россия), а также конкурентной борьбы за мировые рынки вооружений и высоких технологий. Отсюда преднамеренная драматизация некоторых ситуаций, связанных с реальными или мнимыми нарушениями международных режимов экспортного контроля. Конкретный пример – это наши отношения с США по *иранскому досье*.

¹В основу данной статьи положено выступление Геннадия Евстафьева на конференции «Экспортный контроль – законодательство и практика», проведенной ПИР-Центром в феврале 1999 года. Это выступление было опубликовано в журнале *Ядерный Контроль*, №3, 1999, с.8–13 под заголовком «Экспортный контроль в России: наивно ожидать простых решений». Здесь публикуется по тексту журнала с незначительными сокращениями.

За последние пять–шесть лет Россия сделала гигантский шаг в области экспортного контроля. Те, кто стоял у истоков этого процесса, могут подтвердить: они-то знают, с чего мы начинали и какую систему экспортного контроля мы сейчас имеем. Это очень неплохая система, но Россия, кроме всего прочего, вступила в целый ряд международных организаций по экспортному контролю, о чем почти немислимо было предположить 10 лет назад. Это Режим контроля за распространением ракетных технологий (РКРТ), трудно проходившее, но тем не менее состоявшееся вступление России в эту организацию. Кроме того, Россия активно работает в Группе ядерных поставщиков (ГЯП), Комитете Цангера.

Итак, в России *создана* система экспортного контроля. Хорошая она или плохая – это дело вкуса. Некоторые считают, что хорошая, другие – плохая. Но система, – она уже есть, она *работает*: работают контрольные списки, работает система рассмотрения вопросов о *чувствительных* технологиях и т.п.

У экспортного контроля есть цель и цель эта простая – содействовать развитию международной торговли через обеспечение безопасного экспорта. Экономическим интересам частного капитала или государств отвечает всемерное расширение экспорта, в то время как интересы безопасности отдельных стран и всего международного сообщества требуют отсечь от общих экспортных потоков те товары и технологии, которые несут в себе опасность расползания и средств их доставки. Здесь мы видим определенное противоречие. Разрешение этого противоречия – нахождение оптимального баланса между приверженностью принципам свободной торговли и необходимостью ограничить опасный экспорт – ставит задачи для тех, кто призван от лица государства заниматься экспортным контролем.

Нужно признать, что на определенных этапах мы вынуждены были пойти на некоторые уступки нашим партнерам, и прежде всего американским. Все, кто участвует в переговорном процессе по контролю над экспортом, хорошо знают, что есть известная майская договоренность 1995 года с США по Ирану, где мы вынуждены были взять на себя обязательства, которые сегодня должны быть побыстрее скорректированы.

Сейчас становятся все более заметными попытки поставить знак равенства между политикой нераспространения и экспортным контролем. Эта неточность может завести в опасные дебри, потому что политика нераспространения складывается из целого ряда элементов. Это широкое понятие, где участвуют разные силы, где работают

международные и национальные механизмы, спецслужбы и государственные органы. Следовательно, это интегрированная сущность концепций государства в сфере ограничения опасных технологий, опасных ситуаций, ведь государство зачастую определяет некоторые нюансы в своей политике, исходя из внешнеполитической ситуации на ее границах и во взаимоотношениях с целым рядом государств. Смешение этих понятий, подмена одного другим, *с одной стороны*, ведет к искажению реальной роли значения экспортного контроля в решении проблем нераспространения, а *с другой* – позволяет произвольно политизировать по существу технические и организационные проблемы экспортного контроля. Что мы, кстати, и наблюдаем в ходе российско-американского диалога, в том числе и по иранской тематике.

Экспортный контроль – не панацея для решения проблем нераспространения. Это хорошо известно западным странам, с их достаточно сложившимися традициями в области экспортного контроля. Соединенные Штаты, в частности, давно уже это поняли, и поэтому все *новые* концепции типа *контрраспространения* как раз проистекают из очень четкого, хорошего понимания места, роли и пределов решения тех задач, которые стоят перед страной и ее внешней политикой, с помощью экспортного контроля. Это понимание приходит из практики.

Россия располагает сведениями о большом количестве нарушений американскими корпорациями правил экспортного контроля. Количество нарушений постоянно нарастает (я имею в виду нарушения, связанные с поставками двойных технологий, прежде всего в *страны риска*). Если шесть лет назад управлением регулирования экспорта Минторга США было зарегистрировано только 750 случаев несанкционированного вывоза из страны продукции, подлежащей экспортному регулированию, то в 1997 году зарегистрировано уже 1750, то есть почти тройной рост. При этом надо отдать Соединенным Штатам должное: там очень четко фиксируют факты нарушений. Затем проводят разбирательства, судебные процессы. Как правило, это либо административные, финансовые наказания, либо даже уголовные преследования. Но вот что интересно: все это происходит постфактум. Мы совершенно твердо знаем, что ракетно-авиационная промышленность такого государства, как Иран оснащена на 95% самым современным (я думаю, даже мы можем позавидовать) оборудованием американского и западноевропейского производства. Потом, через три–четыре года, будут наказаны те люди, которые это все проделали, они уже получили деньги, деньги они истратили, кто-то попал в тюрьму...

Американские чиновники от экспортного контроля говорят нам: «А у нас все законы приняты и действуют, следовательно, мы свою задачу решили». А на самом деле утечка *произошла*, имело место распространение, зачастую, *крайне специфических* технологий и именно таких, которые *страны риска* стремятся получить прежде всего у американцев, а не у России.

Механизм наказания в США действует четко, неотвратимо. У нас же в системе экспортного контроля России это, наверно, самое слабое место, потому что фактически механизма санкций против нарушителей у нас нет. Даже принятый федеральный закон «Об экспортном контроле» не решает всех задач. Поэтому СВР России, как и целый ряд других ведомств, поддержали предложение ФСБ о внесении изменений в статьи 188, 189 УК РФ, что позволит осуществлять правоохранительную практику по всем случаям нарушений экспортного контроля.

России не меньше, чем Соединенным Штатам, нужна система обобщения, сбора, фиксации и анализа тех фактов и нарушений, которые становятся известны правоохранительным органам. Без такой информационной системы, без такого банка данных нам будет очень трудно понимать тенденции, складывающиеся в процессе нарушений. А нам надо отслеживать, из какой сферы в какую должны перенаправляться основные усилия: сегодня, положим, активны ракетные технологии, а завтра, к примеру, биотехнологии, особенно имеющие более или менее военное применение, становятся объектом номер один. И все случаи нарушений должны, конечно, фиксироваться, классифицироваться и на их основе должны быть сделаны соответствующие выводы.

Нам думается, что сама по себе правоохранительная практика в данной области в системе санкций, применяемых к нарушителям установленного порядка экспорта контролируемых товаров, по крайней мере, на первом этапе, пока мы многому еще учимся, должна быть *трехступенчатой*. Нам думается, что за первым нарушением должно следовать официальное предупреждение, вторым – солидный штраф, третьим – административное или уголовное преследование.

Вот эта гибкая система позволит нам работать с предприятиями, потому что внутрифирменная система контроля крайне слаба. А иногда приходится разговаривать с людьми на оборонных предприятиях, которые даже не слышали о том, что существует экспортный контроль. В условиях отчаянного финансового положения они хватаются за каждую соломинку! Поэтому общеобразовательная, воспитательная работа приобретает особое значение.

Важную роль также могло бы сыграть и стимулирование. Нужно поощрять тех, кто честно выполняет требования экспортного контроля. Нужно создавать благоприятные возможности для тех, кто ведет себя хорошо, в частности, упрощенную процедуру лицензирования или таможенное оформление предметов экспорта. Особенно там, где масштаб экспортных поставок велик, это было бы очень существенное поощрение. И за это на Западе фирмы борются и дорожат решением не досматривать их или упрощать оформление им документов за то, что они никогда не нарушали предъявляемых правил.

Опыт промышленно развитых стран показывает, что необходимым условием эффективного функционирования системы экспортного контроля является высокий уровень правовой сознательности экспортера. Для российских экспортеров характерно превалирование мотивов получения максимальной прибыли в минимальный период времени без должного понимания последствий, которые могут простекать из нелегитимной коммерческой деятельности. Это просто поражает.

Должен признать и предупредить, что если *мы в ближайшее время* не решим эту проблему, мы будем сталкиваться с самыми удивительными нарушениями. Причем эти нарушения становятся зачастую сознательными, применяются очень тонкие методы сокрытия действий. Дело же усложняется еще и тем, что со стороны *стран риска*, как правило, на острие этой работы находятся спецслужбы, которые обладают прекрасно отработанными методами добывания той самой закрытой технологии и материалов из секретных, прежде всего оборонных отраслей, которой они затем подчас делятся между собой: корейцы консультируют пакистанцев, те – иранцев, поэтому мы имеем здесь достаточно сложную ситуацию. Но она не нова.

Конечно, менталитет наших экспортеров в значительной мере является следствием тяжелого экономического кризиса и крайне тяжелого финансового состояния многих предприятий.

Вопрос, который во все возрастающей степени будет будоражить нас, затрагивать наши отношения с США и западными странами, – это вопрос о так называемых *неосязаемых* передачах технологий. То есть это передача знаний в процессе обучения, научных обменов, по каналам компьютерной связи, через обмен научно-технической информацией (НТИ), предоставление докладов, научно-исследовательских работ (НИР) – это очень *чувствительная*, я бы даже сказал, *опасная* сфера. Когда мы затрагиваем эту проблему, следует иметь в виду, что она, безусловно, общая для всех развитых стран и при этом она выходит за рамки

классического понятия экспортного контроля. Надо отметить, что определенный опыт у США, а также, вероятно, у Японии в этой сфере накоплен. Тем не менее и там эта проблема не решена.

Как нам действовать, имея в виду новые серьезные вызовы, связанные с неосязаемой утечкой НТИ и НИР, – этот вопрос чрезвычайно серьезен и актуален. Я думаю, что Россия, конечно, *выросла* из того периода, когда государственной была политика *держатъ и не пуцать*, вплоть до очевидных нарушений статьи 12 Пакта о правах... И все-таки приходится признать, что мы в России не нашли пока компенсирующие, сдерживающие средства, не создали эффективных рычагов влияния на политику в этой области. Ну, как же так, человек, имеющий доступ к совершенно секретной технологии, берет отпуск, вылетает в Стамбул (за счет отпуска), вылетает в страну N (не будем называть какую) и там хорошо, спокойно начинает консультировать, и ничего мы сделать не можем. Государство здесь ни при чем. Фирма говорит: «Да мы впервые слышим, мы не можем ему запретить пойти в отпуск, право на выезд он имеет, загранпаспорт у него есть».

Очень сложная проблема! А с развитием интернет *черные дыры* разрастаются. Как нам быть, особенно в условиях нашего сложного финансового положения, пока никто еще не придумал.

Главной организационной проблемой, которую я вижу в российской системе экспортного контроля, является ее ведомственность, то есть зависимость принятия решений не столько от содержательной и формально-правовой стороны конкретного случая, сколько от сопряжения интересов различных ведомств. В принципе, ведомственность применительно к системе экспортного контроля характерна для любой страны. Однако в развитых и внутренне стабильных странах проблема смягчается фактором консенсуса. У нас фактор консенсуса идет не снизу, а сверху. Поэтому здесь хотелось бы, конечно, значительного улучшения положения. Нам еще много предстоит сделать для отработки единой линии министерств и ведомств в области нераспространения ОМУ и средств его доставки.

А что происходит, судите сами: директор одной из российских АЭС съездил в Иран, его попросили обсудить вопросы подготовки специалистов, инженеров для атомной электростанции в Бушере. Приезжает после этого он – руководитель крупного ядерного предприятия! – на международную научную конференцию... и несет там околесицу о том, что в ближайшее время Иран создаст ядерную бомбу, и те иранцы, кого он будет учить на своей АЭС, все будут участвовать в

создании этой бомбы. Ну как такое может быть! Мы же сами *себе* *стреляем в пятки*.

Подытоживая, можно сказать, что все-таки в России система экспортного контроля есть и она *действует*. Мы должны об этом говорить без стыда и ложного чувства скромности. Она в целом соответствует международным стандартам, и это, кстати, признается, когда ведутся беседы с западными, в том числе с американскими, специалистами. Россия активно участвует в ряде экспортно-контрольных режимов, а в некоторых, например, в таком режиме, как РКРТ, Россия вообще задает тон.

Вместе с тем следует признать, что система пока далеко не совершенна. При этом все проблемы российской системы экспортного контроля являются в той или иной мере следствием системного кризиса, в котором находятся наши общество, экономика и государство.

Отсюда следует, что никто никому не должен обещать простых и быстрых решений – это было бы ошибкой. Это значило бы, что мы *дурим* голову нашим руководителям, когда обещаем, что сейчас все быстренько сделаем. Становление действительно эффективной системы экспортного контроля будет происходить только на базе создания в России системы стабильно функционирующей экономики реально действующего правового государства.

ЭКСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГЛОБАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ И ОБМЕНА ТЕХНОЛОГИЯМИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

(ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ)

Вопрос об итогах деятельности сформировавшейся за последние годы системы экспортного контроля и ее будущем, а также о тех мерах, которые следовало бы принять для ее укрепления, не может быть рассмотрен в отрыве от понимания общей ситуации в международных политических и экономических отношениях. Сегодняшние процессы формирования политической многополярности и фактического завершения процесса оформления многополярности экономической формируют весьма своеобразную *среду развития* для всех международных институтов, созданных в более ранний период, включая и систему договоренностей в сфере экспортного контроля. В связи с этим особую важность имеет своего рода ревизия негативного и позитивного опыта, который был получен мировым сообществом.

В чем же состоят своего рода *предварительные итоги* существования в сегодняшнем виде системы экспортного контроля?

Во-первых, система экспортного контроля сыграла, безусловно, положительную роль в сдерживании процессов распространения ядерного оружия, затруднив потенциальным пролиферантам доступ к *чувствительным* технологиям. Система экспортного контроля, усложнив и увеличив стоимость доступа к ядерным технологиям и технологиям производства других видов оружия массового уничтожения (ОМУ), сыграла роль ограничителя в технологическом развитии развивающихся государств, отделив те, для которых получение такого рода технологий и оборудования было просто одним из соображений престижности и элементом технического прогресса, от тех государств, для которых получение военных ядерных возможностей, а также потенциала других видов ОМУ, стало безусловным и жестко детерминированным приоритетом национальной безопасности. В последнем случае система экспортного контроля оказывалась почти бессильной, имея возможность обеспечить только определенное замедление прогресса реализации программ в сфере ОМУ.

Во-вторых, система экспортного контроля сыграла также позитивную роль, сформировав систему международных – по сути, наднациональных – мер, упорядочивших качественную сторону международной торговли.

Фактически система экспортного контроля стала первой системой наднациональных договоренностей, которые ограничивали не столько количественные, сколько качественно-технологические параметры международной торговли. Однако введение эксплицитной качественной дискриминации в международной торговле, в отличие от более ранних принципов таможенно-тарифного регулирования, было в значительной мере смягчено системой гарантий МАГАТЭ, направленных на предоставление лояльным к системе экспортного контроля импортерам *нормального* – то есть почти неограниченного – доступа к возможностям технологий гражданской ядерной энергетики. Однако такая комбинация ограничителей создала ситуацию переплетения политических и экономических аспектов в деятельности системы экспортного контроля. Этот факт, в действительности, существенно ограничил эффективность системы экспортного контроля.

В-третьих, созданная в годы *холодной войны* система экспортного контроля на основе *списка Цангера* и договоренностей *Лондонского клуба* стала как бы противовесом конфронтационно ориентированным институтам экспортного контроля, созданным на блоковой основе. Сам факт возникновения неконфронтационно ориентированной системы договоренностей в сфере экспортного контроля существенно размывал принцип биполярной организации системы международных отношений.

Другой вопрос, что возможности экспортного контроля, в силу упоминавшейся выше системы политических ограничителей, сделавших технологическую и юридическую интерпретацию каждого *сложного случая* вопросом политической интерпретации, в значительной мере оставались в пассивном состоянии прежде всего потому, что интерпретаторские полномочия наднациональной системы были как бы вторичными по отношению к национальным.

Таким образом, окончание *холодной войны* поставило вопрос о реальном превращении системы экспортного контроля в надгосударственный и деидеологизированный элемент системы международных отношений.

Сущность современных международных отношений определяется не только окончанием исторически нехарактерного для подобной системы периода силовой и частичной политической биполярности, связанного с противостоянием двух военно-политических блоков и связанной с этим четкой структурированностью *поля* мировой политики, но и существенным изменением системы мировой торговли. Этот процесс характеризуется в целом тремя моментами.

Во-первых, сочетанием процессов глобализации мировой торговли и особенно финансового рынка с сохранением тенденции в пользу формирования относительно замкнутых торговых объединений на региональной основе (причем последняя тенденция усиливается в результате глобального финансового кризиса 1997–1998 годов, подорвавшего стабильность глобальной системы оборота капитала и показавшего уязвимость тех национальных экономик, где финансовая сфера, основанная на глобальных капиталопотоках, была базисом промышленного производства). В таких условиях роль источников реальных – а не *электронных*, виртуальных – денег в обеспечении устойчивости экономических систем отдельных государств начинает резко увеличиваться.

Во-вторых, расширением числа субъектов внешнеторговых отношений практически во всех областях, причем значительная часть таких субъектов может быть отнесена к малым субъектам внешней торговли, осуществляющим относительно ограниченные по количеству и качеству внешнеторговые операции на классической рыночной основе. При этом даже в мотивации решений отдельных государств начинают периодически превалировать краткосрочные, в лучшем случае – среднесрочные интересы коммерческого, а не геополитического характера. Этот процесс на фоне появления признаков промышленного подъема и догоняющей модернизации в целом ряде региональных центров силы и повышения их потребности в продукции промышленности средств производства может стать началом существенного изменения системы мирового разделения труда. Во всяком случае, мировой рынок, включая такие специфические его сегменты, как высокие и *чувствительные* технологии, стал более широким и менее управляемым.

В-третьих, в силу того, что промышленное производство как таковое находится в промежуточном состоянии (то есть импульс новых технологий, связанных с компьютеризацией и переходом к энергосбережению уже относительно исчерпан, а новые принципы его организации и районирования еще только обозначаются), и с учетом проблем в глобальной финансовой сфере повышается важность контроля над трансрегиональными транспортными артериями, что и вызвало появление в последнее время одновременно сразу нескольких проектов трансконтинентальных коридоров, которые могут существенно изменить принципы организации глобальных товаропотоков.

Фактически сегодняшняя экономическая ситуация в мире характеризуется относительным – хотя и временным – повышением

важности и степени глобального влияния торгового капитала по сравнению с финансовой сферой и промышленным производством.

Основным противоречием в сегодняшней системе международных отношений является то, что ряда стран – классических *великих держав* во главе с США – пытаются обеспечить сдерживание процессов формирования *силовой многополярности* в военной, политической и экономической областях. Фактически в сегодняшней интерпретации термин *сдерживание развития силовой многополярности* следовало бы понимать как, с одной стороны, стремление сохранить военный и территориальный статус-кво в наиболее важных регионах, а с другой – перевести попытки новых *центров силы* совершить промышленный рывок в режим классической догоняющей модернизации, сохранив свое технологическое преимущество и контроль над финансовой сферой. А такой подход автоматически ставит вопрос о регулировании качественной стороны процессов промышленной модернизации в развивающихся странах.

Таким образом, дискуссия относительно будущего глобальной системы экспортного контроля оказывается в значительной степени связанной с дискуссией о характере и основных компонентах системы мировой торговли. И, следовательно, судьба существующей системы договоренностей в сфере экспортного контроля также оказывается напрямую связанной с тем характером, который будет иметь система мировой торговли, а также теми основными игроками, которые будут определять формальные и неформальные *правила игры* в этой сфере, а главное с тем, насколько формализованные ограничения и условия реализации экспортных и технологических проектов будут соответствовать сложившимся геополитическим реалиям.

Чтобы оценить эффективность национальных систем экспортного контроля и международной системы экспортного контроля в целом, а также чтобы прочертить основные векторы совершенствования такой системы, необходимо прежде всего определить то место, которое экспортный контроль занимает в общей системе мер по нераспространению ОМУ и иных *чувствительных* технологий.

После окончания *холодной войны*, да и в первые постбиполярные годы, господствовало мнение о повышении роли механизмов экспортного контроля, причем наиболее оптимистично настроенные исследователи говорили даже о том, что именно экспортный контроль станет основным инструментом обеспечения устойчивости режима нераспространения. Однако на деле это явилось результатом господствовавшего в тот момент

преувеличения значимости экономических мер (и экономических интересов) в международных отношениях.

Как показывает практика существования различных режимов экспортного контроля, их эффективность в отношении классического *черного* рынка материалов и оборудования достаточно велика.

В то же время существующие меры оказались недостаточными для нейтрализации угрозы, проистекающей из существования *серого* рынка формально контролируемых материалов и технологий, которые относятся к категории *чувствительных*, с точки зрения распространения ОМУ. Это прежде всего связано с тем, что именно через систему *серого* рынка реализуется значительная часть интересов развивающихся государств в сфере *чувствительных* технологий и развитые экспортеры имеют возможность реализовывать свои *точечные* геополитические интересы во взаимоотношениях с потенциальными пролиферантами.

Нерешенной проблемой является вопрос о стимулировании процесса распространения *чувствительных* технологий за счет *утечки мозгов*. Таким образом, важнейшая на сегодняшний день проблема, подрывающая устои системы обеспечения нераспространения ОМУ, формально и фактически выходит за рамки классического понятия *экспортный контроль*.

В действительности при оценке любого спорного или сложного случая в сфере экспортного контроля мы сталкиваемся с тем, что принятие решения происходит в результате сложного сочетания факторов, значительная часть которых не имеет прямого отношения к проблеме экспортного контроля. В числе этих факторов по опыту восьмидесяти–девяностых годов, как правило, можно выделить:

- **Конкурентные интересы**, то есть влияние того или иного конкретного экспортного контракта или соглашения о передаче технологии на позиции иных поставщиков схожих или технологически альтернативных видов высокотехнологической продукции. В целом ряде случаев объявления того или иного контракта нарушающим соглашения в сфере экспортного контроля было связано со стремлением ограничить возможности технологической конкуренции. В частности, именно в таком русле развивался спор относительно поставок Северной Корее американских легководных реакторов (чья технология признавалась *безопасной* с точки зрения интересов и ограничений экспортного контроля).

- **Геоэкономические последствия**, то есть влияние того или иного контракта на общую обстановку в сфере мировой торговли. В целом ряде случаев заключение и реализация контракта на поставку какой-либо высокотехнологичной продукции воспринимается участниками системы международной торговли как некий *пилотный* элемент нового этапа развития мирового рынка. По тому, какие политические и экономические трудности будет испытывать продвижение того или иного контракта, можно будет судить о коммерческой перспективности того или иного сегмента рынка технологически насыщенной продукции. В полной мере такая модель развития проявилась в ходе дебатов вокруг поставок Россией криогенных двигателей Индии.
- **Внутриполитические интересы**, то есть влияние на процесс интерпретации того или иного контракта внутренних отраслевых, политических или этнических групп давления. К классическим примерам, как правило негативного воздействия такого рода факторов, следует отнести возражения американской администрации против российско-иранского сотрудничества в ядерной области, которое было в значительной степени стимулировано израильскими *группами давления* в американской элите. В то же время надо отметить, что диалектика взаимодействия разнородных лоббистских интересов и их корреляция в процессе принятия решения о реализации того или иного контракта очень сложны. Классическим примером такого рода является дискуссия в США относительно пределов сотрудничества в сфере высоких технологий и оборонных видов продукции с Пакистаном.
- **Политические интересы**, то есть сопряжение поведения в сфере внешней торговли и более широких интересов того или иного государства. Как пример действия такого фактора в направлении смягчения критериев экспортного контроля можно привести весьма двусмысленную реакцию США на внешнеторговую активность Украины, которая, *с одной стороны*, должна была – по логике геополитического поведения США – поддерживаться, поскольку Украина является ключевым союзником США на постсоветском пространстве, а *с другой стороны*, тот факт, что в ряде случаев украинские экспортеры балансируют *на грани фола*, не дает возможности игнорировать факт существования проблем в украинской системе экспортного контроля. Случаем, когда приводящие внешнеполитические интересы действуют в направлении ужесточения критериев интерпретации соответствия

внешнеэкономической деятельности соглашениям в сфере экспортного контроля, является ситуация с Ираном.

В целом, наличие столь широкого спектра приводящих факторов существенно усложняет оптимизацию глобальной системы экспортного контроля.

Одной из основных проблем экспортного контроля, которая в постбиполярный период начинает оказывать все возрастающее воздействие на его эффективность, является отсутствие четкой идентификации сущности данной системы мер. *С одной стороны*, экспортный контроль есть инструмент обеспечения устойчивости и непрерывности деятельности системы нераспространения ОМУ. *С другой стороны*, экспортный контроль является инструментом рутинного регулирования внешней торговли между государствами, стоящими на разных уровнях промышленного и технологического развития.

Первая функция однозначно предопределяет рестриктивный, фактически дискриминационный характер технологии деятельности как системы экспортного контроля в целом, так и ее отдельных элементов. Это является неизбежным следствием того, что база самой системы нераспространения ОМУ является имманентно дискриминационной в отношении неядерных государств. При этом происходит концептуальный перенос идеологии системы нераспространения ОМУ на общую систему организации внешней торговли. Это в условиях практически повсеместного господства рыночных отношений в той или иной трактовке создает существенное противоречие между целями внешней торговли, то есть ориентацией системы на расширение объемов товарообмена между регионами и определенной демократизацией таможенно-тарифного режима, которое предусматривает создание высокоточного оружия, и задачами в сфере нераспространения.

Противоречие это можно сформулировать, как возможность со стороны некоторых стран и их коалиций использовать формально-юридические нормы, закрепленные в формализованных договоренностях в сфере нераспространения, для регулирования внешнеторгового оборота и давления на экономических конкурентов как в целом в процессе формирования новой системы мировой торговли, так и в частности – в процессе обсуждения конкретных контрактов на поставку *чувствительных* материалов или иных проектов. В таком случае происходит политическое воссоздание дискриминационной парадигмы в мировых экономических отношениях.

В данном случае весьма опасен тезис о необходимости повышенного внимания к вопросам экспортного контроля по отношению к так называемым *государствам-париям*. Это не просто подвергает сомнению принцип *презумпции невиновности* и равного доступа к ресурсам мировой экономики, но и создает повышенную и неуместную напряженность в многостороннем диалоге, поскольку в значительной мере ставит степень свободы доступа к мировому рынку в прямую зависимость от внутренней политики того или иного государства, институционализируя принцип ограниченного суверенитета.

Такой процесс в период существования биполярного мира был возможен в силу прямой увязки политических и экономических интересов двух сторон, однако в нынешних политических условиях, особенно учитывая транснационализацию капитала и торговых объединений, а также появление большого числа негосударственных участников мировой торговли, *с одной стороны*, противоречит общему направлению развития системы, а *с другой* – чрезвычайно трудноосуществим, причем затраты на повышение его эффективности могут оказаться совершенно неадекватны практическим результатам.

Существование данного противоречия опасно хотя бы тем, что оно подрывает легитимность и универсальность норм, закрепленных в различного рода договоренностях в сфере экспортного контроля. Надо при этом понимать, что такого рода договоренности, а в совокупности и вся система экспортного контроля является эффективной только *по умолчанию*, то есть пока большинство крупных экспортеров высокотехнологичной продукции признают вводимые ограничения справедливыми и уместными, а действия, которые органы других стран осуществляют на основе этих ограничений – легитимными. В случае если кто-то из крупных экспортеров придет к обратному выводу, это может привести к снижению эффективности данной системы, поскольку она совершенно нерезистентна к утрате всеобщности и неспособна эффективно действовать в условиях целенаправленного противодействия со стороны экспортеров или очевидной нелегитимности и ангажированности интерпретаций отдельных спорных случаев в системе экспортного контроля.

Диалектика взаимодействия в рамках системы экспортного контроля – во всяком случае, в последнее десятилетие – такова, что угроза делегитимации системы экспортного контроля является вполне реальной. В частности, как показывают действия США в отношении сложных случаев (поставки Индии ракетных двигателей, ядерных реакторов Ирану и аналогичные действия в отношении Северной Кореи, вопрос о

характере деятельности различных химико-фармацевтических предприятий на Ближнем Востоке) преимущество в толкованиях ограничений по экспортному контролю отдается национальному законодательству и национальному пониманию смысла системы экспортного контроля. Оставляя за *скобками* вопрос о политическом смысле этого противоречия, надо отметить, что система экспортного контроля в международном выражении, как правило, оценивает *моментальное* соответствие того или иного экспортного контракта ограничениям. Национальные системы экспортного контроля – особенно, если их функционирование стабильно, а идеология формирования была основана на примате национальных интересов – рассматривают проблемы с динамической точки зрения, то есть анализируют, к чему может привести тот или иной контракт, если он является не единичным случаем, а демонстрирует общее направление внешнеэкономических отношений поставщика и импортера, причем, исходя преимущественно из наихудшего сценария. Национальные системы экспортного контроля к тому же не могут быть по определению свободны от ориентации на обеспечение национальных интересов и политизацию.

Можно говорить о нескольких основных вызовах устойчивости системы экспортного контроля:

Вызов политический. Его сущностью является все та же нерешенность основной задачи, заключающейся в превращении системы экспортного контроля в наднациональный инструмент, свободный от давления со стороны ведущих государств-экспортеров и колебаний внешнеполитической конъюнктуры. Проблема состоит в том, что вопрос о поддержании определенного формализованными договоренностями международного режима экспортного контроля есть вопрос не просто политической готовности, но и технической способности.

В конечном счете, эффективность экспортного контроля проявляется не только и не столько в превентивных мерах и постоянном будировании вопросов поставок *чувствительного* оборудования в так называемые *государства-парии*, а в способности участников системы экспортного контроля жестко и однозначно реагировать на доказанные попытки нарушений системы. В таких случаях уже мало одного взаимодействия таможенных служб и обмена информацией; требуется и определенный набор силовых методов (например, для осуществления перехватов морских судов и авиатранспорта с подозрительными грузами на борту).

Однако в настоящее время количество государств, способных политически и технически осуществлять такие действия, крайне

ограничено, что вызывает вопрос об их способности проводить объективную политику и не злоупотреблять своими силовыми возможностями.

Серьезной проблемой становится всеобъемлющий характер выполнения договоренностей, то есть способность *ключевой* группы государств, осуществляющих поддержание соответствующего режима, принимать меры против любого нарушителя, а не только *государств-париев*. А это в свою очередь возможно только на основе расширения числа участников процесса принятия решений. Таким образом, формируется треугольник *национальные экономические и политические интересы – региональные или блоковые интересы – интересы укрепления и сохранения легитимности системы экспортного контроля*, противоречия в рамках которого могут реализовываться как в латентной, так и в открытой формах.

Вызов институциональный заключается в существовании проблемы координации между национальными системами экспортного контроля. Фактически система экспортного контроля стоит перед дилеммой: продолжать существовать как система договоренностей, избегая бюрократизации и создания каких-то постоянных и разветвленных рабочих органов, или же пойти на создание особого международного агентства, которое взяло бы на себя основные функции по интерпретации положений соглашений, выявлению нарушений, оказанию содействия национальным системам экспортного контроля, разрешению споров и т.д.

Иными словами, выбор должен быть сделан между сохранением сегодняшнего принципа соблюдения договоренностей *по умолчанию* на основе общего понимания целей задач и, что самое важное, качественных ограничений, налагаемых на систему договоренностей по экспортному контролю, либо же созданием полноценного наднационального органа, подобного МАГАТЭ по политическим и техническим функциям, который бы не только выполнял функции сбора информации и оповещения участников системы, но и – в силу имманентно присущей таким институтам логике развития – становился бы политическим арбитром в спорах между импортерами и экспортерами высокотехнологической продукции и странами, стремящимися усилить ограничительный характер системы экспортного контроля и/или придерживающимися альтернативных позиций относительно сущности научно-технической политики той или иной страны.

Оба эти варианта являются практически осуществимыми, однако каждый из них в действительности имеет достаточно большое количество позитивных и негативных факторов.

Первый вариант, не предусматривающий каких-то кардинальных изменений в структуре системы обеспечения выполнения соглашений по экспортному контролю, тем не менее, не может быть реализован в *чистом виде*. Опыт разрешения *спорных случаев* (и прежде всего ситуация с поставкой Россией Индии ракетных двигателей, а также сотрудничество в ядерной области между Россией и Ираном) говорит о том, что реализация ограничений соглашений по экспортному контролю *по умолчанию* уже в период 1992–1995 годов подвергалась большим испытаниям. Сейчас, по мере дальнейшего обозначения политических *точек напряженности* в международных отношениях, эта система становится все менее адекватной.

Исходя из этого, даже при выборе первого варианта совершенствования системы экспортного контроля мировому сообществу придется пойти на создание неких надгосударственных институтов, например, постоянно действующей группы международных экспертов или совета уполномоченных, которые, будучи лишеными политических функций, имели бы возможность знакомиться с содержанием соглашений по экспортно-импортным операциям и иным формам сотрудничества в *чувствительных* областях, а затем открыто высказывать свою точку зрения, опираясь на некий международный авторитет.

В случае возникновения надгосударственного органа типа МАГАТЭ государствам-участникам системы соглашений по экспортному контролю неизбежно придется пойти на следующие шаги:

- повышение уровня технологической открытости;
- максимальная, а, возможно, и полная транспарентность системы внешнеторговых соглашений с пороговыми или околопороговыми государствами;
- согласие на безусловное признание экспертных решений межгосударственных организаций;
- предоставление разведывательной и иной информации по вопросам, прямо или косвенно затрагивающим экспортный контроль и поставки высокотехнологичного оборудования;
- выделение из государственных бюджетов средств на деятельность организации.

Такого рода шаги могут быть сопряжены со значительными внутривнутриполитическими сложностями в ряде стран, поскольку фактически предусматривают утрату ими полного суверенитета в сфере внешней торговли. В действительности создание наднационального органа может инициировать процессы в сфере внешнеэкономической деятельности, прямо противоположные задаче демократизации системы мировой торговли.

К тому же, формирование новой системы взаимодействия, естественно, потребует времени и перезаключения части соглашений, их уточнения и дополнительных согласований. В сегодняшней ситуации относительного кризиса системы обеспечения нераспространения ОМУ это достаточно опасно, поскольку чревато размыванием все еще существующего международного консенсуса относительно путей совершенствования системы нераспространения этих типов оружия и ограничения распространения *чувствительных* технологий.

Однако открытым остается вопрос – насколько возможно существование нескольких качественно (с точки зрения спектра регулируемых вопросов) схожих, но различающихся по степени жесткости и составу участников, систем экспортного контроля. В принципе, в сегодняшней системе международных отношений мультипликация систем экспортного контроля является крайне нежелательной, однако исключать такого развития событий нельзя, особенно, если возникнет опасность монополизации процесса принятия решения в системе экспортного контроля со стороны какой-то сплоченной на основе преимущественно политических интересов группы стран.

Вызов экономический. Как уже говорилось выше, дальнейшее развитие системы экспортного контроля будет происходить во все более усложняющейся геоэкономической ситуации. Если верны прогнозы, *с одной стороны*, о начале нового цикла индустриализации в развивающихся странах, а *с другой* – о повышении роли торгового капитала, очевидно, что давление на существующую сейчас систему экспортного контроля и на основных проponentов ее дальнейшего укрепления и развития будет увеличиваться.

Однако здесь надо отметить и еще один важнейший фактор. Он заключается в том, что в период временной экономизации международных отношений встает вопрос о базисных основах роли той или иной страны в принятии решений по экспортному контролю. В этой связи следует обратить внимание на появление в первой половине девяностых годов концепций относительно того, что роль той или иной

страны в глобальной системе экспортного контроля должна определяться ее экономическим потенциалом и местом в мировой торговле. Эти концепции изначально основаны на постулате о том, что равенства государств в мировой торговле быть не может по определению, а значит, – не может быть и равенства государств во влиянии на инструменты регулирования системы мировой торговли. Эти концепции, в частности, активно продвигаются германскими специалистами¹. Данная позиция объяснима. Она, как представляется, продиктована попытками германской элиты компенсировать неудачу в получении после объединения всех атрибутов классической *великой державы* и вывода страны в полноценные мировые *полюсы силы* акцентированием наиболее развитого компонента германской государственной мощи.

На наш взгляд, такой поворот проблемы крайне опасен. Вопрос стоит о глобальном восприятии системы экспортного контроля: либо она становится частью системы регуляторов мировой торговли и критериями ее эффективности служат факторы управления экспортно-импортных отношений и разрешения сложных случаев конкурентной борьбы, либо же она остается политическим фактором и служит для предотвращения развития негативных геополитических процессов. В первом случае, действительно, возможно, что логика системы будет такова, что мощные в экономическом отношении государства будут играть большую роль. Но и в том, и в другом случае система не может быть использована для укрепления чьих-то конкретных позиций в конкурентной борьбе на рынке высокотехнологичных товаров и услуг. А именно такое желание прослеживается в концепциях асимметричной роли развитых и развивающихся стран в системе экспортного контроля.

Все государства вне зависимости от уровня развития национальных экономик и степени готовности к абсорбированию высоких технологий должны иметь равные возможности по доступу к ним – естественно, если это не нарушает существующие соглашения в области количественного и качественного ограничения вооружений и не подрывает систему экспортного контроля, а равным образом и политические возможности отстаивать свое понимание сущности и характера ограничений в сфере экспортного контроля.

Вызов интеллектуальный. Помимо рассмотренных выше основных вызовов стабильности и эффективности системы экспортного контроля, надо отметить еще и группу вызовов, которые связаны с расширением

¹И, в частности, необходимо отметить работу Rode, Reinhard, «Improving Nonproliferation Export Controls», in Kathleen Bailey and Robert Rudney (eds), Proliferation and Export Controls. Boston. University Press of America, 1993

доступа к информации *чувствительного* характера в сфере техники и технологии как через открытые каналы, так и за счет доступа к носителям этой технологии. Условно можно назвать эту группу вызовов – вызовами интеллектуальными. Это отражает тот факт, что в постбиполярном мире система экспортного контроля будет действовать в принципиально иной интеллектуально-общественной атмосфере, что, надо признать, существенно усложнит ситуацию.

Надо исходить из того, что сдерживать процесс распространения технических знаний и прикладных технологий в принципе можно, однако в полной мере сдерживать его нельзя. Попытки ограничить передвижение материально оформленных знаний и информации в глобальном масштабе возможны, однако при сегодняшнем уровне развития средств связи и степени информационной открытости это представляется чрезвычайно затруднительным. Еще более спорными представляются концепции ограничения перемещения технологических знаний и информации в *очеловеченной форме*, то есть то, что именуется не вполне справедливо *утечкой мозгов*.

В действительности, классические меры утечки технологии через *человеческий фактор* имеют достаточно ограниченную эффективность. Это касается временных ограничений на свободу передвижения носителей информации по группе *чувствительных* технологий. Это, главным образом, связано с тем, что для потенциальных государств-пролиферантов из числа развивающихся государств проблема *старения технологий* является второстепенной. Пролиферантов интересует прежде всего сама способность получить желаемый технологический и/или материальный результат, тем более что при принятии реального и продуманного политического решения о разработке, скажем, собственного военного ядерного потенциала, в условиях относительной *юридической насыщенности* глобального режима нераспространения ядерного оружия и том негативном отношении к странам-пролиферантам, которое проявилось на примере недавних ядерных испытаний Индии и Пакистана, возможно только на основе четко обозначенной политической воли руководства страны и консенсуса в элите. Такой консенсус до определенной степени смягчает остроту проблемы нахождения наиболее дешевой и экономически эффективной технологии производства ядерного оружия. Думается, такой подход верен и в отношении иных типов ОМУ. Да и, в принципе, усиливать роль административных инструментов обеспечения эффективности системы экспортного контроля в современной, преимущественно неконфронтационной – если говорить о глобальных параметрах – международной обстановке было бы неоправданно.

Если говорить о пределах развития системы экспортного контроля, то прежде всего надо отметить, что они будут во многом определяться общим экономическим положением в мировой торговле. Если мировая экономика сможет избежать новой *великой депрессии*, а ведущие мировые экономические державы сохранят способность к некризисной трансформации своего экономического потенциала в политическое и геополитическое влияние, система экспортного контроля будет развиваться, скорее всего, по эволюционному пути развития. Дестабилизирующие возможности государств-аутсайдеров в отношении мировой экономической системы относительно малы и они вряд ли имеют шанс изменить логику поведения ведущих экспортеров высокотехнологичных товаров и услуг в некризисном (несиловом) режиме, да и при использовании силовых методов вряд ли логика будет сломана с учетом нарастающего разрыва в военных возможностях развитых и развивающихся стран. Если же *великая депрессия* в глобальном масштабе станет реальностью, то созданная в годы *холодной войны* и несколько усовершенствованная в период политико-экономической монополярности система экспортного контроля уже не может быть обеспечена за счет ведущих экономических держав мира. В таком случае вопрос о направлениях ее эволюции будет естественным образом снят с повестки дня.

В случае эволюционного развития событий можно предположить следующие пределы развития системы.

Во-первых, глобальная система экспортного контроля, скорее всего, останется преимущественно регулирующим механизмом, который идентифицирует основные *точки напряженности* в сфере распространения *чувствительных* технологий, оборудования и материалов. В то же время придание ей более глубоких и развитых контрольных функций представляется маловероятным в силу целого ряда комплексных причин.

Во-вторых, создание каких-то специфических централизованных и консолидированных институтов с полномочиями, сравнимыми с полномочиями МАГАТЭ, которые бы были сориентированы на отслеживание соблюдения договоренностей в сфере экспортного контроля, представляется маловероятным. В то же время, возможно, что возникнет некий международный консенсус в пользу придания более высокого международного статуса группам экспертов, работающих на постоянной основе.

В-третьих, наряду с уточнением списков контролируемых товаров государствам-участникам глобальной системы экспортного контроля так или иначе придется заниматься более четкой формализацией ограничений в сфере обмена технологиями.

Особо надо оценить задачи России в сфере совершенствования национальной системы экспортного контроля и укрепления российского влияния на международную систему.

В этой связи следует еще раз вкратце остановиться на тех выводах, к которым приводит рассмотрение опыта работы российской системы экспортного контроля за последнее время.

Нам представляется, что главными проблемами в деятельности российской системы экспортного контроля были:

- нерешенность институциональной проблемы взаимоотношений с другими министерствами и ведомствами, включая проблему пересекающихся сфер деятельности;
- отсутствие четкого взаимодействия между ведомствами федерального и местного уровня, хотя со второй половины девяностых годов эта проблема начинает постепенно решаться;
- неспособность системы экспортного контроля осуществлять тотальный контроль за товаропотоками;
- высокая степень криминализированности сферы экспортно-импортных операций;
- большее функциональное значение рычагов административного пресечения случаев нарушения ограничений системы экспортного контроля по сравнению с превентивно-профилактическим спектром мер.

Все это обусловило преимущественно реактивный, а не рутинно-мониторинговый характер повседневной деятельности российской системы экспортного контроля.

Российская система экспортного контроля носит все черты государственного института переходного периода и подвергалась целому ряду модификаций. Таким образом, чистая экстраполяция результатов ее деятельности на будущее представляется неуместной. Однако именно в первой половине девяностых годов были заложены основы восприятия в обществе роли и места данной системы.

Тот факт, что за постсоветский период так и не была окончательно определена функциональная подчиненность системы экспортного контроля, а главное – ее место в системе государственных институтов, говорит прежде всего о том, что при признании необходимости существования эффективной системы экспортного контроля как инструмента (главным образом, административно-правового), в российской политической элите отсутствует в целом понимание ее политической и макроэкономической роли.

Таким образом, главной организационной проблемой российской системы экспортного контроля является ее ведомственность, то есть зависимость процесса принятия решений по конкретным сложным случаям не от содержательной и формально-правовой стороны дела, а от сопряжения интересов различных ведомств. В принципе ведомственность характерна для любой системы, в которой сопрягаются экономические, политические и бюрократические интересы, однако в развитых и внутренне стабильных странах ведомственность смягчается фактором консенсуса относительно основных направлений развития государства. В России, переживающей системный кризис, фактор ведомственности, наряду с фактором политизации, когда каждое спорное решение в сфере экспортного контроля трактуется исключительно с точки зрения интересов различных политических, олигархических и клановых сил, оказался одним из наиболее важных и откровенно выраженных.

С учетом целого ряда российских реалий (а именно – высокой степени бюрократизации системы принятия решений, имманентного наличия в системе принятия решений большого количества неформальных и полуформальных связей и т.п.) создание эффективной и политически и бюрократически системы экспортного контроля *только* на базе развития законодательно-регулирующей базы оказывается невозможным. Для этого нужно общее укрепление государственности и возникновения консенсуса основных общественных сил как в сфере экономического развития, так и по внешнеполитическим вопросам.

Система экспортного контроля, а вернее вопрос о том, как она будет построена организационно, оказалась вовлеченной в процесс классического бюрократического противоборства, осложненный существованием на первом этапе ее развития неравных условий для различных экспортеров (как на формальном – категории государственных экспортеров и спецэкспортеров, так и на криминальном уровне).

К тому же, во многих случаях шаги, направленные на повышение эффективности системы экспортного контроля, предпринимались российской исполнительной властью под давлением внешних stakeholders и имели целью снизить недовольство западных кредиторов России в отношении конкретных случаев поставок чувствительных материалов и оборудования *государствам-париям*, а также контрабандного вывоза из России материалов, напрямую попадающих под действие международных ограничений. Понимание же собственной стратегии развития системы экспортного контроля было у российских властных кругов весьма фрагментарно.

Негативную роль в формировании полноценной системы экспортного контроля сыграл и фактор глубочайшей экономизации государственных интересов и основных критериев развития страны. В таких условиях во главу угла внешнеторговой системы были поставлены интересы коммерческой выгоды, а не долгосрочных последствий.

Анализ итогов деятельности российской системы экспортного контроля говорит о том, что главным фактором уязвимости этой системы являются не ее концептуальные недостатки, а отсутствие всеобщности охвата и относительно слабая исполнительская дисциплина низшего звена. Такого рода недостатки вряд ли могут быть устранены постоянными реорганизациями системы и изменением ее функциональной подчиненности. Напротив, именно это создает питательную почву для различного рода негативных процессов и в том числе – для высокого уровня текучести кадров, что влечет снижение уровня ответственности. При этом необходимо отметить принципиальное различие в уровне технического профессионализма работников соответствующих служб и их общественно-политической ответственностью. Однако без высокого уровня общественно-политической ответственности такая сложная и внутренне противоречивая система, как экспортный контроль, едва ли имеет шансы на эффективную деятельность.

Одной из проблем, которая в полной мере встала в постсоветский период перед системой экспортного контроля, является низкий уровень правовой сознательности поставщиков. Это, в свою очередь, вытекает из двух основных проблем российской экономической системы: *во-первых*, относительно низкого веса общественно-ответственного бизнеса, ориентирующегося на долгосрочную деятельность в рамках государственно-правового регулирования экономических отношений, а *во-вторых*, превалировании в мотивах поставщиков получения максимальной прибыли в минимальный период времени. Обе эти проблемы связаны с общей незавершенностью формирования

полноценной экономической системы и инструментов ее регулирования. В то же время они отражают восприятие ситуации со стороны бизнеса как социально-экономически нестабильной (значит – мотивы извлечения долгосрочных дивидендов играют подчиненную роль), а системы юридических ограничителей коммерческой деятельности – как нелегитимных.

Эта проблема не может быть урегулирована путем ужесточения административных рычагов давления; ее решение возможно только на базе создания в России реально действующего правового государства, нормы функционирования которого будут максимально отражать реальные потребности общества.

О редакторах

Евстафьев Дмитрий Геннадиевич – старший научный сотрудник ПИР-Центра, директор программы «Внутренняя политика и безопасность России». Родился в 1966 году. В 1989 году окончил исторический факультет Института стран Азии и Африки при МГУ. В 1993 году получил ученую степень кандидата политических наук. В 1992–1995 годах занимал должность младшего научного сотрудника и научного сотрудника в Институте США и Канады РАН. 1995–1998 годы – старший научный сотрудник Российского института стратегических исследований. В настоящее время член редколлегии журнала *Новая Россия* (бывший *Советский Союз*), шеф-редактор журнала *Дети Фельдмаршала*. Соавтор двух монографий, автор ряда газетных статей и публикаций в научной и политической печати в России и за рубежом. Круг исследовательских интересов включает военно-политические аспекты национальной безопасности России, проблемы внешней и военной политики США, вопросы принятия решений в условиях кризиса и урегулирования конфликтов, военно-политические аспекты конфликтов на постсоветском пространстве Евразии.

Орлов Владимир Андреевич родился в Москве в 1968 году. В 1990 году окончил Московский государственный институт международных отношений (МГИМО) МИД СССР. В 1997 году защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата политических наук. С 1994 года директор ПИР-Центра политических исследований и главный редактор журнала *Ядерный Контроль*. Профессиональные интересы включают изучение перспектив международного режима нераспространения ядерного оружия; вопросы экспортного контроля; проблемы предотвращения несанкционированного доступа к ядерным материалам. Автор и соавтор ряда статей и докладов, опубликованных на русском и английском языках, среди которых: Нужна ли РФ особая позиция на конференции в Нью-Йорке? (с Роландом Тимербаевым), *Независимая Газета*, №7, 20 апреля 2000; Russia's Political Players (with Dmitry G. Evstafiev), *The Bulletin of the Atomic Scientists*. March/April 2000; Export Controls in Russia: Policies and Practices, *The Nonproliferation Review*, Vol.6, No.4, Fall 1999.

Об авторах

Евстафьев Геннадий Михайлович родился в 1938 году. Генерал-лейтенант, возглавляет одно из ключевых направлений Службы внешней разведки России, курирует проблемы нераспространения оружия массового уничтожения и контроля над вооружениями. Выпускник Ленинградского университета. Работал в советских посольствах в Пакистане и других странах, в Секретариате ООН. Участвовал в переговорах по разоружению, в выработке соглашений по правам человека. Постоянный автор журнала *Ядерный Контроль*. Среди публикаций – «Девять вопросов о ядерном нераспространении», №1, 1995; «Дискуссия о будущем ядерного оружия только разворачивается», №6, 1995.

Ефимов Андрей Михайлович родился в 1953 году в Москве. В 1975 году окончил Московский государственный университет. С 1975 года работает в МИД СССР/РФ. В настоящее время занимает должность заместителя директора департамента по вопросам безопасности и разоружения МИД РФ. Сфера научных интересов – азиатская безопасность, нераспространение, экспортный контроль. Автор ряда публикаций в СМИ.

Зведре Евгений Константинович родился в 1948 году в городе Гродно (Белоруссия). В 1972 году окончил Московский государственный институт международных отношений МИД СССР. С 1972 года работает в МИД СССР/РФ. В настоящее время занимает должность старшего советника департамента по вопросам безопасности и разоружения МИД РФ. Сфера научных интересов – военно-политическая проблематика, разоружение, нераспространение.

Иойрыш Абрам Исаакович – руководитель группы правовых проблем использования атомной энергии Института государства и права РАН. Доктор юридических наук, профессор. Сфера научных интересов: российское атомное право и международное атомное право. Автор многочисленных монографий и статей по вопросам атомного законодательства.

Кириченко Элина Всеволодовна родилась в 1941 году. В 1963 году окончила Московский государственный университет, экономический факультет. В 1996 году защитила диссертацию на соискание ученой степени кандидата исторических наук. В 1968–1995 годах работала в Институте мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН. С 1995 года – руководитель Центра Северной Америки, ИМЭМО

РАН. 1996–1999 – старший научный сотрудник Центра международной торговли и безопасности при Университете штата Джорджия (США). Член Ученого совета ИМЭМО. Действительный член Нью-Йоркской академии наук. Член редколлегии журнала *Мировая экономика и международные отношения*. Консультант ежеквартального бюллетеня *Экспортный контроль в России*. Член Экспертно-консультативного совета ПИР-Цentra, Комитета по критическим технологиям и нераспространению, Института обращения с ядерными материалами.

Откина Анна Михайловна – в 1998 году окончила международно-правовой факультет Московского государственного института международных отношений (МГИМО) МИД РФ. Работала младшим научным сотрудником ПИР-Цentra. В 1997 году проходила стажировку в Монтерейском институте международных исследований, после чего училась и работала в Центре международной торговли и безопасности при Университете штата Джорджия (США).

Сафранчук Иван Алексеевич родился в 1974 году в Москве. Выпускник Московского государственного института международных отношений (университет) МИД РФ. С 1997 года – научный сотрудник ПИР-Цentra. Автор ряда научных статей и докладов по вопросам ядерной политики, ядерного разоружения, нераспространения ОМУ и российской внешней политики. В том числе: «Будущее ядерных сил России», *Научные Записки ПИР-Цentra* №10; «Тактическое ядерное оружие в новом мире и нестратегические ядерные силы России», *Доклад ПИР-Цentra* №5; «Российская позиция по вопросу создания в Центральной Азии зоны, свободной от ядерного оружия» (глава в сборнике статей «Проблема создания в Центральной Азии зоны, свободной от ядерного оружия»), Алматы 1998; редактор и один из авторов работы «Программа Совместного уменьшения угрозы: оценка эффективности и перспективы развития», *Научные Записки ПИР-Цentra* №13. С июля 1999 года директор проекта ПИР-Цentra «Будущее ядерного оружия».

Рей Алексей Игоревич родился в 1978 году в городе Москве. В 1999 году окончил Московский государственный институт международных отношений (МГИМО) МИД РФ. Экономист-международник. С 1996 по 1999 год – младший научный сотрудник ПИР-Цentra политических исследований. Автор ряда научных статей и докладов по вопросам экономики военно-промышленного комплекса и транснациональных корпораций, экспорта критических технологий и экспортного контроля, в том числе: «Прямые инвестиции иностранных ТНК в России», «Россия, США и ПРО ТВД в Европе», «Влияние передачи технологий на

платежный баланс России», «Missile Defense Proliferation» («Распространение систем противоракетной обороны»).

Успенский Николай Николаевич – Чрезвычайный и Полномочный посол. В 1969 году окончил Московский государственный институт международных отношений (МГИМО) МИД СССР и поступил на дипломатическую службу. Работал в советском консульстве в Канаде, посольстве в Великобритании. В 1985–1986 годах в качестве главного переводчика участвовал в переговорах Михаила Горбачева и Рональда Рейгана в Женеве и Рейкьявике. Принимал участие в переговорах по ОСВ и Конференции ООН по морскому праву. В 1985–1990 годах возглавлял 2-й Европейский департамент МИД. В 1990–1991 годах являлся послом СССР в Швеции. В 1992–1995 годах – старший советник 2-го Европейского департамента. В 1995–1996 годах – помощник комиссара Совета государств Балтийского моря по демократическим институтам и правам человека. В 1997–1999 годах – заместитель начальника Управления международной безопасности аппарата Совета безопасности РФ. С января 1999 года возглавляет Управление международных отношений аппарата Совета безопасности РФ.

Хромов Геннадий Константинович родился в 1932 году. В 1955 году окончил МВТУ имени Баумана. Более 25 лет работал в Государственном комитете по военно-техническим вопросам. Член Экспертно-консультативного совета ПИР-Центра. Автор ряда публикаций, в том числе в журналах *Ядерный Контроль*, *Экспорт Обычных Вооружений*, *The Monitor*. Сфера научных интересов: контроль над вооружениями, вопросы ракетной техники.

КРИТИЧЕСКИЙ ЭКСПОРТ И ЭКСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИИ

Научно-исследовательский проект, осуществляемый в ПИР-Центре в рамках Программы «Нераспространение и Россия», начиная с 1997 года.

Изучение проблем экспортного контроля является одним из ключевых направлений деятельности ПИР-Центра. Здесь накоплен значительный опыт. Рассматриваются правовые, политические, экономические составляющие проблемы, отслеживаются случаи нарушений национального законодательства в области экспортного контроля, вырабатываются рекомендации.

В рамках проекта издаются научные доклады на русском и английском языках, в частности:

- «Критический экспорт и экспортный контроль в России: законодательство и практика» (на английском языке). Июль 1999.
- Алексей **Рей**. «Критический экспорт и экспортный контроль в России» (на русском языке). Под ред. Дмитрия Евстафьева. Декабрь 1998. 32 с.
- Иван **Сафранчук**. «Ядерные и ракетные программы Ирана и безопасность России: рамки российско-иранского сотрудничества» (на русском и английском языках). Под ред. Дмитрия Евстафьева. Октябрь 1998. 36 с.
- Алексей **Рей**. «Критический экспорт и экспортный контроль: аэрокосмическая промышленность России» (на русском языке, цветные вкладки). Январь 1998. 25 с.
- Анна **Откина**. «Анализ законодательства в системе экспортного контроля Российской Федерации» (на русском языке). Ноябрь 1997. 38 с.

В рамках проекта проводятся научные конференции и семинары, в том числе:

- **«Экспортный контроль в России: законодательство и практика»** (25 февраля 1999 г.). Докладчики: начальник управления международных отношений аппарата Совета безопасности РФ, Чрезвычайный и полномочный посол Николай **Успенский**, руководитель департамента Службы внешней разведки России генерал-лейтенант Геннадий **Евстафьев**, заместитель руководителя пресс-службы Государственной Думы Федерального Собрания РФ Владимир **Мисюченко**.
- **«Контроль над критическим экспортом в России: правовой, политический и практический аспекты»** (13 ноября 1997 г.). Докладчики: ведущий специалист отдела международных организаций и нераспространения Минатома РФ Марина **Беляева**, сотрудник Центра международной торговли и безопасности (США) Ричард **Кьюпит**.
- **«Российский ядерный экспорт и контроль над экспортом на современном этапе: взгляд из США»** (17 мая 1997 г.). Докладчик: сотрудник Центра изучения проблем ядерного нераспространения Монтерейского института международных исследований д-р Джон **Лепингвелл**.

Осенью 2000 года в рамках проекта будет выпущена монография Чрезвычайного и полномочного посла (в отставке) Роланда **Тимербаева** «История Группы ядерных поставщиков».

*По вопросам, связанным с осуществлением проекта, следует обращаться к директору ПИР-Центра Владимиру **Орлову** по телефону (095) 335-1955, факсу (503) 234-9558 или по электронной почте orlov@pircenter.org*

Технический редактор – Карина Фуралева
Корректор – Татьяна Абрамова
Администратор проекта – Мария Верникова

Подписано в печать 25.04.2000 г. Формат 60x90/16.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 13,5.

Тираж 900 экз. Заказ №.

Оригинал-макет и полиграфические работы –

Центр полиграфических услуг «РАДУГА»

ПБОЮЛ «ГАЙНУЛЛИН»

Лицензия: серия ИД № 01637

Москва, Малый Могильцевский пер., 3.

Тел.: 241-36-06

Отпечатано в Московской типографии №6
Министерства Российской Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.
109088 Москва, Ж-88, Южнопортовая ул., 24