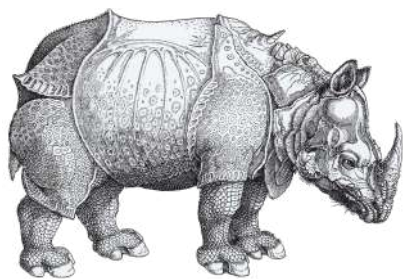


Non multa, sed multum



ИНДЕКС №13 (39) | 2022
БЕЗОПАСНОСТИ

НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ

**РОССИЙСКОЕ ЯДЕРНОЕ
ПРАВООПРЕДЕЛЕНИЕ:
30 ЛЕТ СПУСТЯ**



МОСКВА, 2022



Главный редактор: В.А. Орлов

Редакторы: А.А. Квартальнов, Е.Г. Чобанян

Над номером работали: А.В. Юрк, С.С. Шестакова, Л.С. Савельева

Российское ядерное правопреемство: 30 лет спустя / Ред. А.А. Квартальнов, Е.Г. Чобанян. М.: ПИР-Пресс, 2022. – 49 с. – (Индекс Безопасности – Научные записки).

ISBN 978-5-6047005-6-6

Период с декабря 1991 года по июль 1992 года с точки зрения оформления правопреемства ядерного оружия, находившегося на территории СССР к моменту его распада, был переходным. 6 июля 1992 года девять государств СНГ – Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и Украина – подтвердили, что поддерживают участие России в ДНЯО в качестве государства-обладателя ядерного оружия и заявили, что готовы присоединиться к ДНЯО в качестве неядерных государств. Таким образом, к этому моменту вопрос был юридически закрыт. Завершено решение вопроса правопреемства, и Российская Федерация стала полноправным правопреемником СССР в части владения ядерным оружием. Именно за эти полгода, или чуть больше, оформилось, как юридически, так и практически, ядерное правопреемство Российской Федерации. Процесс этот был сопряжён с рядом трудностей, поскольку советский ядерный арсенал был распределён практически по всем теперь уже бывшим союзным республикам, некоторые из которых видели в этом возможность значительно поднять свой статус в мировом сообществе. В данной научной записке содержатся итоги семинара ПИР-Центра «30 лет российского ядерного правопреемства», собранного вместе ведущих исследователей и практиков.

Данная научная записка и другие материалы научной серии размещены на сайте:

<http://pircenter.org/articles>

ISBN 978-5-6047811-6-6



9 785604 781166

© ПИР-Пресс, 2022

АВТОРЫ

БУДЖЕРИН Марьяна

Научный сотрудник проекта по управлению атомом (МТА) Белферовского центра науки и международных отношений Гарвардского университета. Доктор политических наук, магистр международных отношений Центрально-Европейского университета в Будапеште, и бакалавр политических наук Киево-Могилянской академии. Книга Марьяны *Inheriting the Bomb: Soviet Collapse and Nuclear Disarmament of Ukraine* выходит в 2022 г. в издательстве Университета Джона Хопкинса. Экспертиза: международный режим нераспространения, контроль над вооружениями и постсоветская ядерная история.



ГЁТТЕМЮЛЛЕР Роуз

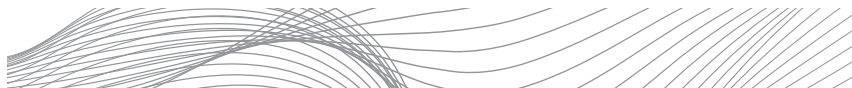
Американский дипломат и политолог. Почётный лектор Стэнфордского университета. Являлась руководителем делегации США на переговорах с РФ по СНВ-3. В 1993–1994 гг. – директор по делам России, Украины и Евразии СНВ США. В 1994–1997 гг. – заместитель директора Международного института стратегических исследований (Великобритания). С 1997 г. работала в министерстве энергетики директором департамента по нераспространению ОМУ и национальной безопасности. Была помощником министра по вопросам нераспространения ОМУ и национальной безопасности, отвечая за сотрудничество с РФ и другими странами СНГ в области нераспространения. С 2000 г. являлась сотрудником Московского Центра Карнеги, в 2006–2008 г. – его директор. До 2000 г. – заместитель министра энергетики США по вопросам ядерного нераспространения. В 2016–2019 гг. – заместитель генерального секретаря НАТО. С 2012 г. – и.о. заместителя госсекретаря США по вопросам контроля над вооружениями и международной безопасности.



КАСЕНОВА Тогжан

Старший научный сотрудник Проекта по международной безопасности, торговле и государственному управлению в сфере экономики Университета штата Нью-Йорк в Олбани, научный сотрудник в статусе нерезидента Фонда Карнеги за международный мир, автор книги *Atomic Steppe: How Kazakhstan Gave Up the Bomb*. Занимается исследованиями в области предотвращения финансирования нелегальных программ вооружения. Доктор политических наук, сертифицированный специалист по предотвращению отмывания денег (CAMS). В 2011–2015 гг. – член консультативного совета при Генеральном Секретаре ООН по вопросам разоружения.





НАЗАРКИН Юрий Константинович



Чрезвычайный и Полномочный Посол СССР и РФ (в отставке), дипломат-разоруженец, член Экспертного совета ПИР-Центра. В 1956–1992 гг. работал в системе МИД СССР / РФ, из них около двух десятилетий – по направлению разоружения и ядерного нераспространения. В 1987–1989 гг. являлся представителем СССР на Конференции по разоружению. Руководил советской делегацией на переговорах с США по ядерным и космическим вооружениям, в результате которых в 1991 г. был заключен ДСНВ-1. В 1992–1995 гг. занимал должность заместителя секретаря Совета Безопасности РФ. С 1996 г., уйдя в отставку, занимается преподавательской деятельностью: профессор и почетный доктор по международным отношениям (*honoris causa*) Женевской школы дипломатии и международных отношений; был профессором в Женевском центре политики безопасности (GCSP). Являлся почетным членом Centre russe d'études politiques (2006–2021).

ОБУХОВ Алексей Александрович



Советский дипломат и искусствовед, почетный член Российской академии художеств. В 1961 г. окончил МГИМО МИД РФ, в 1965 г. – аспирантуру МГИМО. С 1966 г. на дипломатической работе. Занимал должности заведующего сектором и заместителя начальника отдела США МИД СССР. В 1989–1990 гг. – начальник Управления США и Канады МИД. В 1989–1992 гг. – заместитель министра иностранных дел. В 1992–1996 гг. – посол РФ в Дании. В 1969–1991 гг. принимал участие в российско-американских переговорах по стратегическим наступательным вооружениям. В 1987 г. был заместителем руководителя делегации СССР на советско-американских переговорах по ядерным космическим вооружениям. Награжден двумя орденами «Трудового Красного Знамени». Автор многочисленных научных публикаций.

ОРЛОВ Владимир Андреевич



Основатель (в 1994 г.) и директор ПИР-Центра. Основатель (в 1993 г.) и президент Международного клуба Триалог. Профессор МГИМО МИД РФ. С 2015 по 2018 гг. В.А. Орлов входил в состав Консультативного совета по вопросам разоружения при Генеральном секретаре ООН. Кандидат политических наук. Специалист в области международной безопасности и внешней политики РФ. Является ответственным редактором и одним из авторов учебника «Ядерное нераспространение» – двухтомника, по которому обучаются студенты и аспиранты в вузах России и ряда других государств. Экспертиза: современные вызовы и угрозы международной безопасности, нераспространение ядерного оружия.

РОССИЙСКОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО: 30 ЛЕТ СПУСТЯ

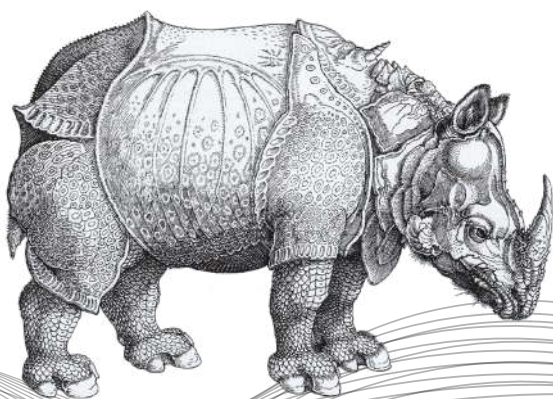
ПАЛАЖЧЕНКО Павел Русланович

Советский и российский переводчик, политический аналитик. Руководитель отдела международных связей и контактов с прессой в Горбачёв-Фонде. Окончил Московский государственный педагогический институт иностранных языков им. М. Тороза в 1972 г. Работал в Секретариате ООН в Нью-Йорке (1974–1979). С 1980 г. - в МИД СССР, с 1991 – в аппарате Президента СССР. Принимал участие в переговорах между СССР и США по вопросам безопасности и разоружения, а с 1985 г. был переводчиком на советско-американских встречах министров и на высшем уровне. Дипломат, имеет дипломатический ранг советника первого класса. Владеет английским, французским, испанским, итальянским и немецким языками. Автор нескольких книг и большого ряда публикаций в российских и зарубежных СМИ.



СИНОВЕЦ Полина Андреевна

Глава Одесского центра нераспространения ядерного оружия при Одесском университете им. И.И. Мечникова (Украина), доцент отделения международных отношений того же университета. В 2004 г. получила степень кандидата политических наук в Институте мировой экономики и международных отношений в Киеве. С 2004 по 2012 гг. трудилась в качестве старшего научного сотрудника в Национальном институте стратегических исследований Украины. В 2005 г. приняла участие в Международной летней школе ПИР-Центра по проблемам нераспространения ОМУ. В 2006 г. – научный сотрудник в Центре исследований нераспространения ядерного оружия им. Джеймса Мартина. Автор нескольких десятков работ по ядерному сдерживанию, разоружению, ракетному сдерживанию и нераспространению ядерного оружия на украинском, русском и английском языках.





Оглавление

Главное	7
Введение	8
Владимир Орлов Журналистский опыт, борьба за «ядерную кнопку» и работа ПИР-Центра	9
Павел Палажченко Президентские ядерные инициативы и дата ядерного правопреемства	15
Юрий Назаркин Ратификация ДСНВ новыми независимыми государствами	21
Роуз Гёттемюллер, Алексей Обухов Равноправное сотрудничество и поиск новых договорённостей	25
Тогжан Касенова Как Казахстан отказался от ядерного оружия	26
Марьяна Буджерин Ядерное разоружение Украины в контексте ДСНВ	30
Полина Синовец Ядерное разоружение Украины во внутривполитическом контексте	35
Дискуссия	40

Главное

- Распад СССР стал уникальным событием в истории ядерного нераспространения. Ядерное правопреемство Российской Федерации не являлось единственно возможным и безальтернативным исходом.
- Страны Запада были действительно заинтересованы в сохранении единого контроля над советским ядерным оружием, опасаясь его «расползания» по другим странам.
- Для решения ситуации с тактическим ядерным оружием хватило решений, принятых в 1991 г. в Алма-Ате. Окончательно урегулировать ситуацию со стратегическими вооружениями удалось лишь в Лиссабоне в 1994 г.
- Возможное появление новых ядерных держав было несовместимо с Договором о нераспространении ядерного оружия, предусматривавшим существование только пяти таких государств. ДНЯО в принципе сыграл большую роль в установлении рамок процесса правопреемства.
- Во время раздела ядерного арсенала СССР политические элиты бывших союзных республик подчёркивали своё право на советское наследие. Кроме того, они стремились обеспечить равенство с Россией в рамках обсуждения условий присоединения к ДСНВ-1.
- Выбор Белоруссии, Казахстана и Украины в пользу безъядерности был сделан во многом под влиянием внешних факторов. Внутренняя динамика обуславливала лишь особенности течения процесса разоружения в конкретных странах, но едва ли могла поставить его под сомнение.



Российское ядерное правопреемство: 30 лет спустя

Владимир Орлов,
Павел Палажченко,
Юрий Назаркин,
Роуз Гёттемюллер,
Алексей Обухов,
Тогжан Касенова,
Марьяна Буджерин,
Полина Синовец

Период с декабря 1991 года по июнь-июль 1992 года с точки зрения оформления правопреемства ядерного оружия, находившегося на территории СССР к моменту его распада, был переходным. Именно за эти полгода, или чуть больше, оформилось, как юридически, так и практически, ядерное правопреемство Российской Федерации. Процесс этот был сопряжён с рядом трудностей, поскольку советский ядерный арсенал был распределён практически по всем теперь уже бывшим союзным республикам, некоторые из которых видели в этом возможность значительно поднять свой статус в мировом сообществе.

При анализе самых сложных, воистину исторических трансформаций особенно важно иметь в виду конкретные и достоверные факты. Основных способов получить доступ к этим фактам – два. С одной стороны, можно и нужно общаться с непосредственными участниками изучаемых событий, ветеранами военной и дипломатической службы. С другой стороны, следует заниматься подлинной исследовательской работой – проводить интервью, сопоставлять конкурирующие интерпретации, работать с архивами.

23 декабря 2021 г. ПИР-Центр провёл семинар «30 лет российского ядерного правопреемства», собравший вместе ведущих исследователей и практиков, которым есть что сказать о ядерном измерении распада СССР. С докладами и комментариями выступили Владимир Орлов, директор и основатель ПИР-Центра; Павел Палажченко, руководитель отдела международных связей и контактов с прессой Горбачев-Фонда, в 1985-1991 гг. – переводчик М.С. Горбачёва и министра иностранных дел Э.А. Шеварднадзе; Юрий Назаркин, посол (в отставке), профессор Женевской школы дипломатии и международных отношений, в 1992 г. – глава российской делегации на переговорах с Республикой Беларусь, Украиной и Казахстаном по вопросу их присоединения к Договору СНВ; Роуз Гёттемюллер, почётный лектор Стэнфордского университета, в 1993-1994 гг. – директор по России, Украине и Евразии в Совете национальной безопасности США; Алексей Обухов, заместитель министра иностранных дел СССР в 1990-1991 гг.; Тогжан Касенова, старший научный сотрудник Проекта по международной безопасности, торговле и государственному

управлению в сфере экономики Университета штата Нью-Йорк в Олбани, научный сотрудник в статусе нерезидента Фонда Карнеги за международный мир, автор книги «Atomic Steppe: How Kazakhstan Gave Up the Bomb»; Марьяна Буджерин, научный сотрудник Белферовского центра науки и международных отношений Гарвардского университета, автор книги «Inheriting the Bomb: Soviet Collapse and Nuclear Disarmament of Ukraine»; Полина Синовец, директор Одесского центра по проблемам нераспространения, редактор книги «Ukraine's Nuclear History».

ЖУРНАЛИСТСКИЙ ОПЫТ, БОРЬБА ЗА «ЯДЕРНУЮ КНОПКУ» И РАБОТА ПИР-ЦЕНТРА (ВЛАДИМИР ОРЛОВ)

1 декабря 1991 года мне в качестве журналиста пришлось находиться в Киеве, где я принимал участие в освещении Всеукраинского референдума, и я прекрасно помню царившую тогда очень противоречивую атмосферу. На мой взгляд, именно 1 декабря 1991 года фактически было завершено существование СССР. 8 декабря 1991 года были подписаны Беловежские соглашения, которые лишь оформили акт о распаде СССР. На следующий день к нам в пресс-центр правительства пришел государственный секретарь Геннадий Бурбулис, который раздал нам очень радостно бумажки [с принятыми решениями]. Мы понимали, что на тот момент три из четырех государств, которые появлялись на политической карте мира, являлись членами ООН: РФ в качестве правопреемника СССР, Украина и Белоруссия. Некоторые американские юристы предлагали всё как бы начать заново, и новому государству РФ заново заключать ДНЯО. Как мы с вами прекрасно знаем, этого не произошло.

Распад СССР стал уникальным событием в истории международных отношений в целом и нераспространения ядерного оружия в частности. Впервые происходил распад международно-признанного ядерного государства. 25 декабря 1991 года первый президент РФ принял из рук Михаила Сергеевича Горбачева ядерную кнопку чуть ли не как основной символ великой державы и символ мощи России. До этого ядерная кнопка у него, насколько мне известно, не находилась. Россия унаследовала статус ядерной державы, который весомо подтверждался наличием ядерного арсенала примерно в 30 тысяч ядерных боезарядов. Ядерное оружие, ставшее собственностью России, располагалось не только на её территории, но и на территориях соседних государств



**«Ни одно из государств бывшего СССР, кроме России, не было в состоянии обеспечить надёжную боеготовность, техническую исправность, безопасность ядерных боеприпасов и высокую квалификацию...»,
— Владимир Орлов**



ПИР-Центр на протяжении всего своего существования с начала 1990-х годов занимался и продолжает заниматься этими довольно тревожными и беспокоящими нас вопросами

– Украины, Белоруссии и Казахстана. Как скоро выяснилось, представление о том, что же дальше делать с этой мощью, было достаточно туманным.

Выступая в качестве правопреемника СССР в вопросе о ядерном статусе, Россия получила в наследство все права и обязанности СССР по ключевому международному правовому документу, определяющему международный режим ядерного нераспространения, – ДНЯО. Также она стала продолжателем СССР в качестве одного из трёх государств-депозитариев договора. Согласно пункту 3 статьи 9 ДНЯО, Россия стала располагать международно-признанным правом на обладание ядерным оружием. По сути, речь шла о пожизненном обладании, что в 1995 году было закреплено бессрочным продлением ДНЯО. Таким образом, именно статья 9 ДНЯО, наряду с уставом ООН, закрепившим, согласно статье 23, место России среди постоянных членов Совета Безопасности ООН, является тем документом, который фиксирует соответствующий статус России.

Тем не менее ситуация с ядерным правопреемством не была столь однозначна. 30 декабря 1991 года в Минске было подписано Соглашение государств-членов СНГ по стратегическим силам, по которому государства-участники признавали необходимость объединенного командования стратегическими силами и сохранения единого контроля над ядерным оружием. Напомню, что в статье 4 этого документа регламентировано, что до полной ликвидации ядерного оружия «решение о необходимости его применения принимается президентом Российской Федерации по согласованию с главами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Украины в консультации с главами других государств участников Содружества». На практике эта статья не применялась – и также предусматривалось, что до полного уничтожения ядерное оружие, размещённое на территории Украины, находится под контролем объединенного командования стратегических сил с целью его неиспользования и разукрупнения к концу 1994 года. А процесс уничтожения ядерного оружия, размещённого на территориях Белоруссии и Украины, должен был вестись под совместным контролем государств Содружества. Реально объединённые стратегические силы созданы не были. Сама идея их создания была компромиссом, временной уступкой, на которую пошла Россия в сложный момент. Россия нуждалась в передышке, намеревалась активно развернуть рыночные реформы и не хотела портить отношения с соседями по СНГ.

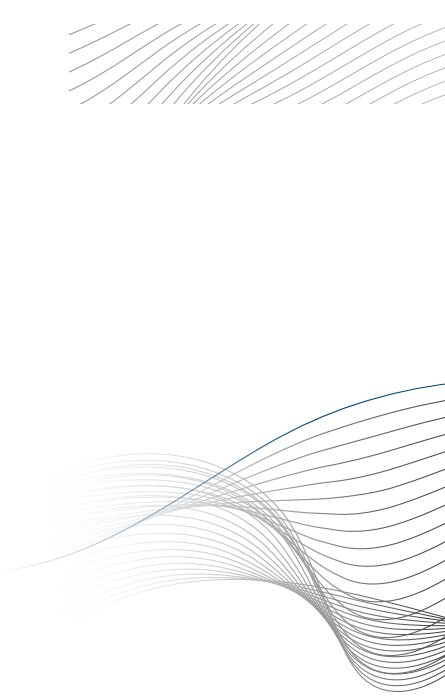
Среди других причин попытки создания объединённых стратегических сил было стремление успокоить Запад, а также желание со стороны Ельцина заручиться благожелательным нейтралитетом вооружённых сил при полном демонтаже СССР. Мы знаем, что одним из настойчивых требований к руководству со стороны вооружённых сил СССР было сохранение единого

командования над ядерным арсеналом. Если посмотреть на это соглашение внимательно, то можно заметить, что объединённые стратегические ядерные силы требовали дальнейшей детализации механизма контроля над ядерной кнопкой. Возможность принять оперативные решения при риске несанкционированного применения ядерного оружия, а также вопросы финансирования стратегических ядерных сил – всё это не конкретизировалось.

Мы также понимаем, что ни одно из государств бывшего СССР, кроме России, не было в состоянии обеспечить надёжную боеготовность, техническую исправность, безопасность ядерных боеприпасов и высокую квалификацию, а также хотя бы минимально приемлемую оплату обеспечивающего их персонала. Кроме того, вопрос множественного контроля, пусть и объединённого, вызвал беспокойство у других ядерных держав. Отмечалось, что это повышает непредсказуемость поведения государств-наследников СССР. Ситуацию осложняло отсутствие в России в указанный период эффективно действующего Министерства обороны. В октябре-ноябре 1991 г. при формировании правительства глава Министерства обороны РСФСР назначен не был. Министерство создано не было. Только 16 марта 1992 года Ельцин подписал указ о создании Министерства обороны России и назначил временно исполняющим обязанности министра самого себя. И лишь 18 мая того же года на должность министра был назначен Павел Грачёв.

К этому моменту наметилось ожесточенное противостояние между Павлом Сергеевичем Грачёвым и маршалом [Евгением Ивановичем] Шапошниковым, бывшим министром обороны СССР [1991–1992], который затем возглавил командование объединённых вооружённых сил СНГ [1992–1993] – органа аморфного и безвластного. К осени 1992 года один из ядерных чемоданчиков, насколько нам известно, перешёл к Павлу Сергеевичу Грачёву. А весной 1993 года другой чемоданчик был отобран у маршала Шапошникова. В результате реальный контроль над стратегическими ядерными силами продолжал осуществляться исключительно из Москвы без всякого участия Минска, Киева и Алма-Аты. 6 июля 1992 года девять государств СНГ – Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и Украина – подтвердили, что поддерживают участие России в ДНЯО в качестве государства-обладателя ядерного оружия и заявили, что готовы присоединиться к ДНЯО в качестве неядерных государств. Таким образом, к этому моменту вопрос был юридически закрыт. Завершено решение вопроса правопреемства, и Российская Федерация стала полноправным правопреемником СССР в части владения ядерным оружием.

Курс России на принятие эффективных мер по укреплению



6 июля 1992 года девять государств СНГ – Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан и Украина – подтвердили, что поддерживают участие России в ДНЯО в качестве государства-обладателя ядерного оружия и заявили, что готовы присоединиться к ДНЯО в качестве неядерных государств



НАШИ ПУБЛИКАЦИИ 1992 ГОДА

№10-12, 12 января 1993 г.

РАССЛЕДОВАНИЕ

21

ОГРАНИЧЕННАЯ ВОЙНА НА ЯДЕРНОМ РЫНКЕ

История и средняя массовая информация, посвященная миру проблемы...

ДОСЬЕ ЯНКА... В последние годы в мире наблюдается...

...И ВСЕ ЖЕ ГАРАНТИИ НЕТ... В последние годы в мире наблюдается...

На ближнем и дальнем Западе продолжают тревожиться о состоянии ядерной...

РОССИЙСКИЙ ЯДЕРНЫЙ БИЗНЕС: УГРОЗА ИЛИ БЛЕФ?

Забудем ли мы, что угроза может исходить не от страновой машины, а от частного...

...Страном кавказцы для физиков из Арзамаса-16...

Международные корпорации ЧЕТЕК (Челова — Теклоуэ — Кипит)...

...Вместе с тем пока нет доказательств...

Коммерческие условия корпорации были поддержаны Виктором Михайловым...

...Вот что заявил, например, Сергей Головатский...

Несвоей оппозицией стали президентской администрации...

...Владимир ОРЛОВ

Западный мир изображает из себя благопристойного... Устойчивого, выходящего за рамки привычных...

РАКЕТНЫЕ СПОРЫ НА КАЛИФОРНИЙСКОМ КУРТЕ

На Западе, однако, лишь делают вид, что всерьез додумались...

...В Калифорнии и во время прогулки по океанскому побережью...

...Вот что заявил, например, Сергей Головатский...

Несвоей оппозицией стали президентской администрации...

Владимир ОРЛОВ

АТОМ

Украина в ближайшее время присоединится к Договору о нераспространении ядерного оружия...

По крайней мере, такова официальная информация из Киева...

Но пока окончательные шаги не сделаны, есть причина усомниться в решительности украинского руководства...

Беспокойство в отношении этой области внешней и оборонной политики «незалежной» Украины...

Договор о нераспространении — основной международно-правовой документ, на основании которого рассматривается «ядерная лояльность» той или иной страны...

Если этого не происходит, то, как показывает история, последствия могут быть самыми опасными...

Владимир ОРЛОВ

режима ядерного нераспространения был определён в январе 1992 года в послании президента Ельцина, направленном Генеральному секретарю ООН. Тогда Ельцин сделал акцент на два условия новой российской политики в области международной безопасности. Во-первых, обеспечение стабильности в пределах бывшего СССР. И во-вторых, налаживание конструктивного взаимодействия с другими государствами по укреплению международной безопасности. Он говорил о том, что шаги России, а также Белоруссии, Казахстана и Украины направлены на обеспечение «надёжного единого контроля над ядерным оружием, недопущение его распространения. Предпринимаемые нами действия направлены на сохранение ядра объединённых вооружённых сил с единым командованием... Мы больше не противники с США и другими странами НАТО и считаем отжившим положение, при котором находимся под ядерным прицелом друг друга. От этого наследия периода конфронтации холодной войны надо решительно избавляться совместными усилиями». Что и говорить, через 30 лет эти строки читаются весьма своеобразно. Как государство-продолжатель бывшего СССР, Россия подтвердила все обязательства по действовавшим на тот момент и подписанным двусторонним и многосторонним договорам и соглашениям в области ограничения вооружений и разоружения. Россия заявила в январе 1992 г., что ориентируется на полную ликвидацию в обозримом будущем тактического ядерного оружия, всего ядерного оружия, а также всех других видов оружия массового уничтожения под эффективным контролем.

В начальный период своей новой государственности Российская Федерация сталкивалась с множественными вызовами. В начале 90-х, с учётом развития рыночной экономики, а также социально-экономического хаоса, который царил в России, крайне сложно было удержать эффективный контроль над ядерным оружием и ядерными материалами. Кроме того, и сам распад Советского Союза приводил к новым ситуациям в части распространения. Я процитирую документ из слушаний Государственной Думы раннего периода. Вот что рассказывал руководитель 12-го главка министерства обороны генерал [Игорь Николаевич] Валынкин [1997–2005]:

«На территории государств СНГ остались граждане, ранее проходившие службу на ядерных объектах Советского Союза. И им известно в зависимости от степени осведомлённости при выполнении ранее возложенных функциональных обязанностей устройство ядерных боеприпасов, обращение с ними, места дислокации объектов хранения на территории Российской Федерации, система охраны, внешние признаки транспортных средств, перевозящих ядерные боеприпасы, и другие сведения, которые могут представлять интерес

Политика ядерного нераспространения в принципиальном плане стала той внешнеполитической составляющей, которая плавно перешла из советского периода в российский, не претерпев сколько-нибудь существенных изменений



для враждебных России террористических групп. Тем не менее в этих условиях Российская Федерация смогла в целом справиться с поставленными задачами, обеспечить эффективный учёт и контроль ядерных боеприпасов, а затем с международной помощью и ядерных материалов и обеспечить нераспространение в прямом смысле этого слова. Так что ни один ядерный боеприпас с территории Российской Федерации в том числе и при концентрации ядерного оружия на территории России не пропал».

В доктринальном плане отношение к нераспространению ядерного оружия было оформлено в 1993 г. в основных положениях военной доктрины России. Там говорилось, что Россия совместно с другими заинтересованными странами предпринимает необходимые меры по укреплению и приданию универсального характера режиму нераспространения ядерного оружия. Там же ставились задачи совершенствования существующих и создания новых эффективных механизмов контроля за распространением ОМУ и средств его доставки, создание условий для досрочного продления ДНЯО, а также принятие мер по расширению состава участников этого договора, включение в режим нераспространения ОМУ всех государств, располагающих потенциалом для его создания. Политика ядерного нераспространения в принципиальном плане стала той внешнеполитической составляющей, которая плавно перешла из советского периода в российский, не претерпев сколько-нибудь существенных изменений.

ПИР-Центр на протяжении всего своего существования с начала 90-х годов занимался этими довольно тревожными и беспокоящими нас вопросами. Мы выделяли для себя три группы проблем. Во-первых, участие бывших государств СССР в ДНЯО в качестве неядерных государств. Во-вторых, финансовые и технические особенности вывода ядерного оружия на территорию Российской Федерации. И в-третьих, обеспечение физзащиты, учёта и контроля ядерных боеприпасов и ядерных материалов на территории Российской Федерации.

На этом пути ПИР-Центр старался поддерживать экспертную и общественную дискуссию по упомянутым вопросам. И мы не ограничимся этим мероприятием, мы продолжим серию семинаров, знакомя вас с разными историческими лицами в области ядерного нераспространения¹, а также российскую общественность с документами, которые могут быть введены в научный и общий оборот².

¹ Проект ПИР-Центра «Ядерное нераспространение: история в лицах». URL: <http://www.pircenter.org/pages/1214-1117426>

² Ядерное нераспространение в диалоге президентов Ельцина и Клинтона / Е.В. Холоднов. Ред. С.Д. Семенов. М.: ПИР-Пресс, 2021. – 36 с. – (Индекс Безопасности – Научные записки). URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/15/16397559060.pdf>

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ЯДЕРНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ И ДАТА ЯДЕРНОГО ПРАВОПРЕЕМСТВА (ПАВЕЛ ПАЛАЖЧЕНКО)

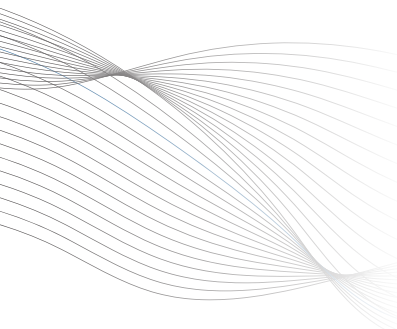
Я хотел бы начать с того, что вплоть до 25 декабря 1991 г. США вели переговоры и заключали договоренности о ядерном оружии с союзным центром. В этой связи нельзя не вспомнить президентские инициативы сентября-октября 1991 г., то есть договорённость о ликвидации значительной части тактического ядерного оружия. Я был свидетелем и в определённой мере участником этого процесса и хотел бы об этом кратко рассказать.

Утром 27 сентября в аппарат президента СССР, где я тогда работал, позвонили из посольства США с сообщением, что временный поверенный Джеймс Коллинз [1990–1993] хочет как можно скорее передать письмо президента Буша президенту Горбачёву. Коллинз добавил, что письмо касается ядерного разоружения. Через час руководитель отдела внешней политики аппарата президента Анатолий Сергеевич Черняев [1986–1991] принял Коллинза. Коллинз пришёл с помощником, вместе с Черняевым был я. Без предисловия и лишних слов Коллинз передал Черняеву текст письма. И беглого ознакомления с текстом было достаточно для того, чтобы понять, что речь идёт действительно о беспрецедентном шаге.

Мы стали звонить в ведомства, после того как кратко было доложено Горбачёву об этом письме. Министра обороны Шапошников не было на месте. Приехали начальник генштаба недавно назначенный генерал [Владимир Николаевич] Лобов [1991], генерал [Фёдор Иванович] Ладыгин [1990–1992], который был тогда начальником договорно-правового управления. От МИДа приехал Виктор Павлович Карпов, заместитель министра [1990–1991], с которым я был хорошо знаком по переговорам и вместе работал. Минут 10–15 они читали и перечитывали текст, делали заметки. Действительно, масштаб инициативы Буша впечатлял. Речь шла о ликвидации практически всего арсенала американских тактических ядерных вооружений наземного базирования, в том числе развёрнутых за рубежом, о снятии с вооружения тактических ядерных средств надводных кораблей и ударных подводных лодок. Часть из них уничтожались, часть централизовалась в местах хранения. Снимались с боевого дежурства стратегические бомбардировщики и МБР, подлежащие уничтожению согласно подписанному за два месяца до этого договору СНВ. Также прекращался ряд программ модернизации американских СНВ. Впервые американский президент откликнулся на призыв СССР включить в процесс ядерного разоружения крылатые ракеты морского базирования Томагавк. Он также предложил



**«Я был свидетелем и в определённой мере участником этого процесса и хотел бы об этом кратко рассказать»,
— Павел Палажченко**



в очередной раз взаимно отказаться от МБР с разделяющимися головными частями. Все остальные шаги предпринимались в одностороннем порядке. В то же время Буш писал, что рассчитывает на аналогичные шаги СССР.

После 10–15 минутного знакомства с этим текстом, который я перевёл, Черняев спросил собравшихся, что они думают. На некоторое время повисла тишина. После чего генерал Ладыгин сказал, что если это будет осуществлено, то стратегический паритет, как мы его знаем, перестанет существовать. Я, конечно,

не претендовал на знания, которыми обладал генерал Ладыгин, но меня это несколько удивило, потому что инициатива Буша затрагивала прежде всего тактическое ядерное оружие. Единственное предложение по СНВ касалось МБР с РГЧ ИН, но оно не выдвигалось как условие осуществления американской инициативы. Я шепнул об этом Черняеву. Черняев был расстроен такой первой реакцией и, вздохнув, спросил: «Скажите мне, вы считаете, что американцы это предлагают, чтобы нанести нам ущерб или потому, что хотят уменьшить ядерную опасность?» Опять повисла тишина – и наконец Карпов сказал: «Я думаю,



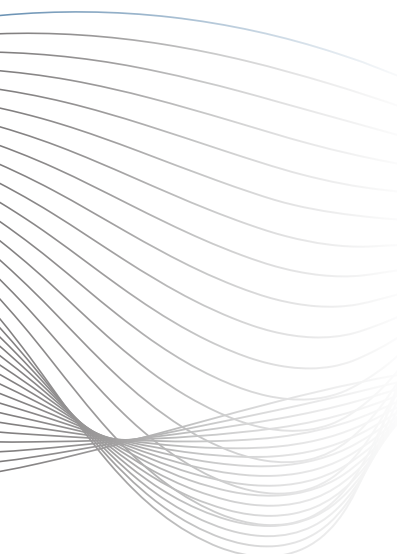
что второе». И это изменило ход разговора. Генералы не стали спорить с утверждением или предположением Карпова. В конце концов он сказал, что надо всё это внимательно изучить.

Черняев в ответ на это по поручению Горбачева сказал: «Готовьте вместе с мидовскими экспертами анализ и предложения о нашем ответе». Через пять минут после того, как генералы и Карпов уехали, в кабинет Черняева вошёл министр обороны Шапошников. Он ещё не видел американских предложений, но, прочитав мой перевод, он сказал, что по тактическим вооружениям практически всё приемлемо, по СНВ в основном старые мотивы, но есть кое-что новое. «На это стоит посмотреть свежим взглядом», – сказал Шапошников.

Как потом нам рассказали американцы, разработку этой инициативы они начали сразу после путча. По понятным причинам их очень беспокоила проблема тактического ядерного оружия в республиках, насколько надёжно оно контролируется, что будет, если оно окажется в руках независимых государств. Тогда эта тревога ещё не касалась стратегического ядерного оружия. Американцы предполагали, что при любом сценарии будет решён вопрос о его централизации. Но, как выяснилось позже, они ошибались, в Беловежской пуще этот вопрос решён не был. Американцы, естественно, рассчитывали на аналогичные шаги СССР. Надо отметить, что письмо было прислано до выступления Буша по телевидению, в котором он об этих инициативах объявил. Коллинз позвонил ещё раз мне и сообщил, что президент хотел бы до своего выступления по

Павел Палажченко на встрече Михаила Горбачева и Джорджа Буша-старшего 31 июля 1991 г.

Источник: www.gorby.ru



телевидению переговорить по телефону с Горбачёвым. Сразу же стали готовить звонок. Но ещё до того, как они поговорили, Горбачёв подписал распоряжение о создании комиссии во главе с [Иваном Степановичем] Силаевым [1991], который тогда выполнял функции премьер-министра, для подготовки ответа на американские шаги. Разговор с Бушем, который уже знал, что Горбачёв с письмом ознакомлен, Горбачёв начал довольно осторожно: приветствовал его инициативу, а затем начал задавать вопросы, которые подготовили военные.

Буш к разговору был готов, ответы у него были. Он подчёркивал, что инициатива носит односторонний характер, но они ожидают от Советского Союза аналогичных шагов, и при этом не ставят свои шаги в зависимость от шагов СССР. Горбачёв уловил позитивность высказываний Буша и завершил этот разговор на позитивной ноте. Он сказал: «Эта инициатива сравнима с Рейкьявиком, является продолжением этого великого дела». Но на этом разговор не закончился. В самом конце разговора Буш сказал: «Михаил, по проблемам ядерного оружия мы продолжим разговаривать с центром, но я хотел в порядке любезности сообщить о нашей инициативе также Борису Ельцину. Мы направили ему информацию, но наши люди не могут с ним связаться. Если это не удастся сделать, то я прошу тебя ему сообщить, что мы пытались с ним связаться». Горбачёв сказал: «Мы это сделаем». Ельцина действительно не было в это время в Москве. Он был в одном из своих загадочных отпусков, итогом которых обычно был какой-то политический поворот. Это произошло и в данном случае.

В сентябре отношения между Горбачёвым и Ельциным были рабочие, а после отпуска отношение Ельцина к Горбачёву изменилось к худшему. Тогда мы, конечно, об этом не знали. Ответ, согласованный со всеми ведомствами, был подготовлен за одну неделю к 5 октября. Горбачёв выступил по телевидению, предварительно сообщив содержание ответа Бушу. Некоторые меры были зеркальными: ликвидация ядерных боезарядов тактических ракет наземного базирования, снятие с боевого дежурства подлежащих сокращению стратегических наступательных вооружений. Другие были специфически нашими, поскольку, например, ядерных мин у американцев не было, а Советский Союз дал политическое обязательство их ликвидировать. Некоторые были приглашением к аналогичным шагам США, например ускорение процесса сокращения СНВ, мораторий на ядерные испытания. С первым американцы согласились, со вторым не сразу. В общем, ответ был вполне достойный.

Я не знаю, сколько единиц ядерного оружия было ликвидировано в результате этих односторонних мер. По данным США, с их стороны более четырёх тысяч. Но в целом стороны никогда не обвиняли друг друга в невыполнении этих политических обязательств, подчёркиваю, политических. Это



не были юридически обязывающие договорённости. Конечно, взаимные односторонние меры подвергаются критике время от времени. Во-первых, из-за их неподконтрольности. Во-вторых, из-за возможной обратимости. Но факт остаётся фактом, что без длительных переговоров были достигнуты договорённости избавить человечество от нескольких тысяч ядерных боезарядов, накопленных за годы холодной войны.

5 октября, когда уже я находился не в Москве, а в Лондоне по другим делам, у меня был разговор в американском посольстве с заместителем политсоветника посольства США в Лондоне Стивеном Пайфером [1990–1993], которого я знал по работе в Женеве и в Москве. Обсуждались в том числе и договорённости президентов, но прежде Пайфер сказал следующее: «Мы предпочли бы сохранение на территории Союза единого государства». Далее он подчеркнул, что это скоординированная позиция коллективного Запада. Во-первых, потому что в этом случае будет спокойнее за ядерное оружие, а беспокойство на этот счет есть, сказал он. А во-вторых, потому что в плане экономического содействия американцам сподручнее иметь дело с центральными органами. Торговля, проекты – это другое дело, это можно с республиками. Но финансовую помощь лучше оказывать через центр. И ещё одну интересную вещь сказал Пайфер. По его словам, в Вашингтоне опасались, что наш ответ на американскую инициативу будет демагогическим: с призывом к полному уничтожению ядерного оружия, с требованием ликвидировать все ядерные вооружения воздушного базирования и их носители. И никто не ожидал, что будет выражена такая готовность идти частично на зеркальные, частично на односторонние меры. В общем, говорил Пайфер, американцы считали советскую реакцию конструктивной, причём не только на поверхности, но и в детальной конкретике. В этом убедился, как он сказал, замгоссекретаря [Реджинальд] Бартоломью [1989–1992], который представил в Вашингтон очень положительный доклад о своих переговорах в Москве.

Что было дальше? 25 ноября на заседании Госсовета Ельцин отказался парафировать проект Союзного договора. Горбачёв, выступая перед прессой, пытался смягчить ситуацию. Ельцин, сказал он, поддержал решение одобрить проект и направить его на рассмотрение в республики, но смысл жеста Ельцина был ясен: подписание в 1991 году Союзного договора крайне маловероятно. Известно, что произошло потом: референдум на Украине и Беловежское соглашение. Что конкретно должно было произойти, мы плохо себе представляли. Мы прочитали это соглашение: Союз ССР как субъект международного права и геополитическая реальность прекращает свое существование. А дальше там содержалось странное, на мой взгляд, положение о том, что независимые государства будут сохранять и поддерживать под объединённым командованием

общее военно-стратегическое пространство – это новое понятие – включая единый контроль над ядерным оружием. Всё это, конечно, рухнуло, но зато решалась задача избавиться от Горбачёва. И Ельцин, разумеется, рассчитывал, что Россия будет в Содружестве главенствовать.

Все знают, что первым человеком, кому позвонили подписанты Беловежского соглашения, был президент США Буш, который, как сказал позвонивший уже позже Горбачёву [председатель Верховного Совета Республики Беларусь в 1991–1994 гг. Станислав Станиславович] Шушкевич, это решение поддержал. Звонили также министру обороны СССР Шапошникову, который, насколько мне известно, не задавая уточняющих вопросов, одобрил формулировку об объединённом командовании военно-стратегического пространства, включая единый контроль над ядерным оружием. 9 декабря Горбачёв выступил с заявлением, в котором подчеркнул, что «три человека не могут решать судьбу государства». Предложил обсудить в Верховных советах республик как направленный им проект договора о конфедеративном союзе, так и Беловежское соглашение, и принять решение. Но после того, как Верховные советы республик 11 и 12 декабря ратифицировали Беловежское соглашение, у Горбачёва не оставалось возможностей настаивать на своей позиции. При этом интересно, что при ратификации Верховная Рада Украины фактически дезавуировала пункт о координации внешней политики, что на мой взгляд, по сути, подвешивало в воздухе и пункт, касающийся военно-стратегического пространства и ядерного оружия.

В середине месяца в Москву прибыл по поручению Буша [государственный секретарь США в 1989–1992 гг. Джеймс] Бейкер. В ходе беседы с Горбачёвым Бейкер сказал: «Мы разделяем вашу точку зрения о том, что Брестское соглашение является лишь оболочкой. Более того, уже имели место противоречивые заявления, противоречащие даже положениям этого соглашения. На встрече сегодня [Бейкер имел в виду встречу, которая у него состоялась с Козыревым до встречи с Горбачёвым] нам дали понять, что между вами и Ельциным сейчас обсуждается своего рода переходный период от середины декабря до середины января [но естественно потом это было порушено], в течение которого будет проведена работа по осуществлению Брестского соглашения». Так он называл Беловежское соглашение, поскольку произнести слово «беловежское», я думаю, в состоянии немногие американцы. Далее он задает вопрос Горбачёву: «Как вы видите будущее вооружённых сил в контексте Брестского соглашения? Нам сказали, что Содружество будет примерно таким же как британское содружество, за исключением одного момента – это оборонный компонент». Ему было сказано 16 декабря

**В Вашингтоне
опасались, что
наш ответ на
американскую
инициативу будет
демагогическим: с
призывом к полному
уничтожению ЯО,
с требованием
ликвидировать все
ядерные
вооружения
воздушного
базирования и их
носители**



в российском МИДе, что в сферу совместной обороны будет входить всё кроме сухопутных войск, а именно стратегическое и тактическое ядерное оружие, авиация, ПВО и ВМФ. Опять-таки всё это не подтвердилось. Горбачёв сказал: «Вы знаете, они сделали весьма вольное заявление, что Советского Союза уже нет, а это значит, что нет конституции, нет закона, всего, что регулирует оборону, ядерное оружие, режим границ, нет роли в ООН и так далее. Судьба государства решается на основе такой импровизации». Относительно будущего вооружённых сил он сказал: «если Содружество сложится в более определённых формах, то это будет лучше для вооружённых сил».

В заключение я бы хотел вернуться к вопросу о том, когда же произошло правопреемство. Оно произошло, видимо, 25-го числа [декабря], когда ядерный чемоданчик был передан при определённых обстоятельствах маршалу Шапошникову, который отнёс его в другой кабинет Кремля Ельцину. Но я бы сказал, что это не совсем точно и, может быть, ядерного правопреемства тогда не произошло. Историкам ещё предстоит полностью изучить и проанализировать связанные с ядерным оружием события первых месяцев 1992 года, когда руководителями республик, в частности Украины, делались противоречивые заявления о контроле ядерного оружия. В одном из интервью в марте [президент Украины в 1991–1994 гг. Леонид Макарович] Кравчук заявил, что на ядерной кнопке будет три пальца. Но к этому времени Казахстан уже заявил о том, что он присоединяется к ДНЯО в качестве государства, не обладающего ядерным оружием. Были и другие, на мой взгляд противоречивые заявления, но к этому времени я уже ушёл с госслужбы.

Ну и последнее: действительно, 25 декабря я был одним из тех, кто присутствовал в той комнате, где Горбачёв делал свое заявление об уходе с поста президента СССР – в 9 часов вечера. И сразу после этого выступления мы узнали, что Ельцину что-то не понравилось в этом заявлении, он закапризничал. И хотя накануне была договоренность, что передача контроля произойдет в кабинете Горбачёва сразу после его выступления, этого не произошло – Ельцин отказался прийти. И вот через несколько минут после выступления Горбачёва телевизионщиков попросили уйти. В кабинет Михаила Сергеевича вошел маршал Шапошников. Через несколько минут он вышел из него с небольшим чемоданчиком типа атташе-кейса. С ним были два офицера-оператора в гражданском. Их лица были мне знакомы, они всегда летели в первом самолёте во время визитов за рубеж. И Шапошников удалился по коридору в направлении кабинета Ельцина. Ещё раз повторю: на мой взгляд, это всё-таки не было ещё тем самым правопреемством и сохраняло очень-очень большую неопределённость в этих вопросах, которая только в Лиссабоне в 1994 году (почему в Лиссабоне – до сих пор неясно)

была разрешена, а окончательно – только в 1996 году, когда последний ядерный заряд был вывезен с территории Украины в Российскую Федерацию.

РАТИФИКАЦИЯ ДСНВ НОВЫМИ НЕЗАВИСИМЫМИ ГОСУДАРСТВАМИ (ЮРИЙ НАЗАРКИН)

Проблема, с которой пришлось столкнуться, заключалась в том, что ядерное оружие находилось в начале 1991 г. во всех союзных республиках. Стратегическое ядерное оружие находилось на территории России, Украины, Казахстана и Белоруссии. Общее число стратегических боезарядов на территориях этих стран составляло 12 000. Это точные данные. При заключении Договора СНВ-1 был произведён обмен этими данными Соединёнными Штатами и Советским Союзом.

Что касается тактических боезарядов, их было 15 000. Но это оценочные данные по иностранным источникам, официальных данных на этот счёт не было. Все они были вывезены в Россию для уничтожения ещё до 1 июля 1992 г., и проблем с ними не возникало.

Гораздо сложнее получилось со стратегическими вооружениями. Прежде всего, возник вопрос: кто должен ратифицировать Договор СНВ-1? Одна Россия? В целом СНГ? Или только Россия, Украина, Казахстан и Белоруссия?

СНВ-1 разрабатывался как двусторонний договор с симметричными правами и обязательствами обеих сторон, в том числе в отношении механизмов его осуществления. В случае его ратификации несколькими государствами нарушался бы двусторонний характер договора и менялся бы механизм распределения квот, инспекций, расходов на них, потребовалась бы корректировка графика уничтожения стратегических наступательных вооружений, возник бы и ряд других весьма сложных проблем.

Для решения этих вопросов требовались официальные межгосударственные договорённости.

При юридическом оформлении СНГ 21 декабря в Алма-Ате был принят ряд соглашений, в том числе общая Декларация и Соглашение о совместных мерах в отношении ядерного оружия.

В одном из положений Алма-Атинской Декларации говорилось: «В целях обеспечения международной стратегической стабильности и безопасности будет сохранено



«В СССР ядерное оружие могло быть применено только в случае нажатия на «три кнопки» – президентом, министром обороны и начальником генштаба. Полагаю, что такая же система осталась и в России», — Юрий Назаркин



Соединённые Штаты не хотели, чтобы ядерное оружие расплзлось на другие страны

объединённое командование военно-стратегическими силами и единый контроль над ядерным оружием; стороны будут уважать стремление друг друга к достижению статуса безъядерного и/или нейтрального государства». Это довольно интересная формулировка, к которой мы ещё вернёмся.

Но прежде я хотел бы напомнить, что в Советском Союзе возможное применение ядерного оружия регулировалось на основе системы «трёх кнопок»: ядерное оружие может быть применено только в случае нажатия на «три кнопки» (введение кодов в портативные радиостанции - «ядерные чемоданчики») - президентом, министром обороны и начальником генштаба. Полагаю, что такая же система осталась и в России. В США, которые первыми разработали эту систему, она называется Permissive Action Link (PAL).

Все «три кнопки» («ядерные чемоданчики») находились в России: у президента Горбачева (а потом Ельцина), маршала Шапошникова и тогдашнего начальника генштаба. Таким образом, непонятно, о каком совместном контроле над ядерным оружием могла идти речь.

В Алма-Ате Шапошников был назначен командующим объединённым стратегическим командованием СНГ. Но с самого начала было ясно, что министерства обороны СНГ быть не может в принципе - потому что вся военно-промышленная инфраструктура была нарушена из-за распада Советского Союза. Этот пост просуществовал на бумаге некоторое время, а потом был упразднён.

В заключённом там же, в Алма-Ате, Соглашении о совместных мерах в отношении ядерного оружия был целый ряд противоречивых положений, которые усугубляли элементы непонятности в Декларации. Пример - статья 5: «Республика Беларусь, Украина обязуются присоединиться к договору о нераспространении ядерного оружия 1968 года в качестве неядерных государств и заключить с МАГАТЭ соответствующее соглашение о гарантиях». А следующий пункт гласил: «Государства-участники настоящего Соглашения обязуются не передавать кому бы то ни было ядерного оружия или другие ядерные взрывные устройства». То есть государства, упомянутые в этом соглашении, обязались не передавать другим то, чего у них самих не могло быть.

Для действий руководителей новых независимых государств (в том числе и России) в то время были характерны некая скоропалительность, сумбурность, неряшливость в отношении деталей. В дальнейшем, когда они приобрели некоторый опыт, обзавелись грамотными экспертами, положение изменилось. Видимо, поняв, что в Алма-Ате были сторяча заключены не очень продуманные и отработанные решения, новые руководители стали закрывать глаза на эти документы. Вроде бы они есть - и в то же время их нет.

РОССИЙСКОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО: 30 ЛЕТ СПУСТЯ

Конечно, без разработки процедуры и механизма осуществления Договора СНВ, которые соответствовали бы новым условиям, ратифицировать ДСНВ было нельзя. Подготовка проектов решений была поручена группе экспертов. Переговоры начались 27–28 января в Москве, потом был раунд 6–7 февраля в Минске, 2–4 марта в Киеве – и снова 11–12 марта в Москве. Переговоры были сложные, но эксперты были людьми здравыми – и в результате удалось договориться. Белоруссия, Казахстан и Украина одобряют Договор СНВ-1, а Россия ратифицирует его и сдаёт соответствующие документы США при обмене ратификационными грамотами. Очень правильное, разумное решение. Но когда это экспертное заключение было представлено руководителям, прежде всего, Украины, тогдашнее украинское руководство просто перечеркнуло этот проект, дезавуировав тем самым своих экспертов, и предложило следующее решение: ДСНВ становится пятисторонним – США, Россия, Украина, Казахстан и Белоруссия.

Россия, Казахстан и Белоруссия не приняли этот вариант. Возникшая ситуация сильно встревожила американскую сторону. Соединённые Штаты не хотели, чтобы ядерное оружие расползлось на другие страны.

Тут вступил в действие Бейкер. Он предложил России, Украине, Белоруссии и Казахстану встретиться в Лиссабоне для решения вопроса о ядерном оружии (там проходило заседание Совета НАТО, в котором Бейкер участвовал). В результате 23 мая 1992 г. был подписан Лиссабонский протокол, согласно которому Россия, Украина, Казахстан и Белоруссия приняли на себя обязательства бывшего Советского Союза по Договору СНВ-1. При этом Белоруссия, Казахстан и Украина обязались присоединиться к ДНЯО «в возможно кратчайшие сроки» в качестве неядерных государств.

Лиссабонский протокол стал частью Договора СНВ-1. Россия 4 ноября 1992 г. ратифицировала Договор вместе с Протоколом. В постановлении о ратификации было сказано: обмен ратификационными грамотами с США произвести после присоединения Белоруссии, Казахстана и Украины к ДНЯО и заключения с ними договорённостей о порядке выполнения ими ДСНВ.

Белоруссия ратифицировала ДСНВ 4 февраля 1993 г., 22 июля 1993 г. – присоединилась к ДНЯО. Казахстан в 1992 г. ратифицировал СНВ-1 и в 1994 г. присоединился к ДНЯО. А Украина ратифицировала ДСНВ в 1994 г. и присоединилась к ДНЯО только 5 декабря 1994 г. В тот же день Россия и США обменялись ратификационными инструментами, и СНВ-1 вступил в силу.



Официальный визит
президента США Джорджа
Буша-старшего в СССР
(29 июля – 1 августа 1991 г.)

Источник: www.ria.ru



[В 1990-е] Украина могла бы стать ядерной державой, если она смогла бы разгадать коды применения ядерного оружия, но на это ушло бы не менее семи лет

Теперь хотел бы поставить вопрос о причинах такой задержки, о сложностях, которые возникли у Украины.

Когда я вёл переговоры о ядерном оружии с Украиной, военно-технические эксперты, с которыми я консультировался, говорили мне: в принципе Украина могла бы стать ядерной державой, если она сможет разгадать коды применения ядерного оружия. В принципе она может это сделать, но на это уйдёт не менее семи лет. А в течение этих семи лет требуется уход за ядерным оружием (maintenance) в целях безопасности этого оружия. Я помню, что действительно на Украине были прекрасные ракетчики, которые могли бы запустить ракеты. Но там не было специалистов-ядерщиков, потому что ядерные боеприпасы производились только на территории России (Арзамас-16 и другие центры).

Заодно хочу напомнить одно интересное положение Декларации о государственном суверенитете Украины, которая была принята ещё 16 июля 1990 г., то есть до распада Советского Союза. «Украинская ССР торжественно провозглашает о своем намерении стать в будущем постоянно нейтральным государством, которое не принимает участия в военных блоках и придерживается трех неядерных принципов: не принимать, не производить и не приобретать ядерного оружия». Видимо, отзыв этой декларации и повлиял в Алма-Ате на ту формулировку о безъядерном статусе Украины, на которую я уже обращал внимание.

Кстати говоря, возвращаясь назад, к Алма-Атинским соглашениям: я ссылался на соглашение по мерам в отношении ядерного оружия – и в этом соглашении действительно речь шла только о Белоруссии и Украине, а Казахстан там не упоминался. Поэтому у меня вопрос к моим сегодняшним коллегам из Казахстана: в чём там дело? Почему Казахстан там не фигурировал в качестве стороны, принимающей такие обязательства?

У меня возникают вопросы и к украинским коллегам: каковы были причины такой особой позиции Украины? Иными словами: рассчитывала ли Украина стать обладателем ядерного оружия? Или были другие причины? А если другие, то какие?

РАВНОПРАВНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ПОИСК НОВЫХ ДОГОВОРЁННОСТЕЙ (РОУЗ ГЁТТЕМЮЛЛЕР И АЛЕКСЕЙ ОБУХОВ)

Спасибо большое, я очень благодарна всем за возможность сегодня высказаться, это большая честь для меня. Очень интересная дискуссия, спасибо большое послу Назаркину за такой интересный комментарий, столько много интересных вопросов. Я очень рада, что имею возможность услышать результаты происходящей сегодня дискуссии. С таким большим удовольствием встречаюсь сегодня со старыми коллегами как посол Назаркин и Павел Палажченко. Выражаю самое высокое уважение к дипломатам, экспертам, военным всех стран бывшего Советского Союза, с кем я имела возможность работать. Все они профессионалы самого высокого уровня, которые прекрасно знали своё дело и понимали тяжёлую ответственность своей работы. Я хотела особенно подтвердить, что для меня это была совместная ответственность и прекрасная совместная работа, мы были одной командой. Мы, американцы, видели вас не как подчинённых, а как высокоуважаемых коллег. Откровенно говоря, мы видели себя как ваших помощников, так как это вы знали системы, понимали, что нужно было делать. Мы никак не могли бы диктовать программу. Это очень важный момент, потому что сейчас иногда утверждают, что мы диктовали свою волю. Это совершенно не так. И я очень хотела бы вновь подтвердить это. В конце концов, наши необычные успехи были знаком того, что мы все чувствовали себя ответственными перед человечеством в области ядерной безопасности. Я считаю, что у нас тогда сложилось самое прекрасное взаимопонимание. Это был уникальный опыт, и я благодарна, что у меня в жизни была такая возможность.

Сошлюсь на свой опыт участника советско-американских переговоров по ОСВ. Долгое время мне довелось поработать составителем проектов речей для руководителя советской делегации [в 1969 г.], выдающегося дипломата – посла Семёнова Владимира Семёновича. Проекты тщательно обсуждались на рабочих совещаниях, было много идей. Если встречалось что-то интересное, но необычное, что трудно принять с ходу, Семёнов нередко – полушутя и полусерьёзно – возглашал: считайте, что запустили блоху в ухо. Переспим, утром подумаем – включать в текст речи или нет. Исхожу из того, что взгляды, прозвучавшие в ходе нынешней дискуссии, послужат такой будоражащей блохой в ухе, стимулом в пользу новых конструктивных и равноправных договорённостей на благо мирного развития прочь от ядерных угроз и противостояний.



«Мы, американцы, видели вас не как подчинённых, а как высокоуважаемых коллег. Откровенно говоря, мы видели себя как ваших помощников, так как это вы знали системы, понимали, что нужно было делать»,
— Роуз Гёттемюллер



— Алексей Обухов



КАК КАЗАХСТАН ОТКАЗАЛСЯ ОТ ЯДЕРНОГО ОРУЖИЯ (ТОГЖАН КАСЕНОВА)



«Было очень чёткое понимание, что, если Казахстан будет пытаться насильно ворваться в ядерный клуб, это не принесёт Казахстану никакой выгоды. Наоборот, это могло поставить под сомнение суверенитет Казахстана и даже [его] существование», — Тогжан Касенова

Я бы хотела подчеркнуть, что я исследователь, и то, что я говорю, не должно восприниматься как официальная позиция Казахстана. Сегодня рассмотрю три вопроса: роль Казахстана в контексте советской ядерной программы; почему Казахстан выбрал безъядерный путь; а также упомянуть несколько технических моментов из самого процесса денуклеаризации.

Казахстан был сильно вовлечён в советскую ядерную программу, и, конечно, самый важный компонент этой вовлеченности, который до сих пор дает о себе знать как в негативном, так и в позитивном плане, – это Семипалатинский ядерный полигон. В советский период на полигоне было произведено более 450 испытаний – в атмосфере, на земле, под землёй. Также проводились мирные ядерные испытания – как на территории полигона, так и в некоторых других местах в Казахстане. И, конечно, были негативные последствия для окружающей среды и населения. В конце 1980-х гг. в Казахстане родилось очень большое антиядерное движение «Невада-Семипалатинск». 29 августа 1991 г. Семипалатинский полигон был закрыт. Этот момент для нас очень важен, так как он пригодится, когда мы будем рассуждать о казахстанской ядерной политике.

Что касается других аспектов советской ядерной программы, в которых Казахстан был задействован, то Казахстан являлся важным поставщиком урана; также были построены важные предприятия атомной промышленности, такие как Ульбинский металлургический завод, который производил топливные таблетки. В Актау (тогда Гурьев) работал Мангышлакский энергокомбинат, где находился ядерный реактор БН-350, который не только опреснял воду для близлежащего города и производил электричество, но также мог производить плутоний. Также работали исследовательские ядерные реакторы на некоторых предприятиях. Когда СССР прекратил своё существование, на территории Казахстана находилось большое количество стратегических боеголовок, МБР, тяжелых бомбардировщиков, оставались предприятия ВПК и исследовательские предприятия. Но самое важное – это большое количество ядерного материала. Отвечая на вопрос Юрия Константиновича, хотелось бы отметить, что первые документы СНГ по данному вопросу не упоминали Казахстан (в отличие от Белоруссии и Украины). Насколько я понимаю, Казахстан старался оставить для себя поле для

РОССИЙСКОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО: 30 ЛЕТ СПУСТЯ

маневрирования и – на начальном этапе – избегать каких-то публичных высказываний по поводу ядерного оружия на его территории. Политико-дипломатический вопрос о том, как Казахстану удалось избежать упоминания в документах, также интересен. Там были разговоры с руководством России, но я в своём ответе ограничусь этим.

Ещё хотелось бы отметить, что, когда Казахстан решал, что делать со своим ядерным наследием, красной нитью через все решения проходила позиция, что Казахстан теперь независимое государство и все решения он будет принимать с точки зрения своих интересов. Например, в каких-то моментах Россия настаивала, чтобы именно она, от имени Белоруссии, Казахстана и Украины, ратифицировала и сдавала документы. Но для Казахстана эти формальности и протокольные вещи имели большое значение, потому что Казахстан уже являлся суверенным государством и для руководства республики было важно вести себя как независимое государство. Поэтому вопрос о том, кто ратифицирует, куда передаются документы, был очень важным.

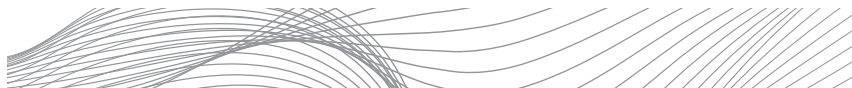
Почему Казахстан выбрал безъядерный путь? Здесь тоже интересно, что акцент обычно делается на само оружие. Даже в названии моей книги есть слово «ядерная бомба». На самом деле для меня в этом вопросе важно не столько само оружие, так как Казахстан не имел доступа к системам контроля и управления над ядерным оружием. Мне кажется, гораздо более интересен вопрос об инфраструктуре и ядерных материалах. Если оружие Казахстан не контролировал (хотя оно, конечно, находилось на территории Казахстана и его судьба не могла решаться без участия Казахстана), то, в отличие от ситуации с оружием, контроль за предприятиями и материалами был именно у Казахстана. Здесь важно, что Казахстан решил для себя, что он не был заинтересован в развитии [ядерной] программы. Хотя был фундамент, такой как предприятия, которые оставались, и материалы.

Теперь обсудим, почему был выбран такой путь. Хотя решение было принято на довольно раннем этапе, оно не было моментальным и прямолинейным. На самом деле были нюансы. Но по сути вопроса – почему было принято такое стратегическое решение – для меня основным ответом является то, что сложилась хорошая комбинация того, как Казахстан видел себя и кем он себя хотел представить международному сообществу. И это не совпадало с ядерным путём. Второй компонент – международное сообщество было



Президенты Нурсултан
Назарбаев и Билл
Клинтон, 1994 г.

Источник: www.regnum.ru



Казахстан не имел доступа к системам контроля и управления над ядерным оружием

готово дать Казахстану то, что ему больше всего было нужно на тот момент. Именно позиционирование Казахстана, в каком образе он хотел выйти на международную арену – новая страна, её только узнавали в мире – было основным фактором. Было очень чёткое понимание, что, если Казахстан будет пытаться насильно ворваться в ядерный клуб, это не принесёт Казахстану никакой выгоды. Наоборот, это могло поставить под сомнение суверенитет Казахстана и даже [его] существование.

Важнее всего для Казахстана были гарантии безопасности. Очень интересно, что, когда я брала интервью для своей книги у американских политиков, они говорили о гарантиях безопасности гораздо меньше, чем бывшие казахстанские политики и те, кто принимал участие в ядерной политике в то время. Для Казахстана это был очень важный вопрос почти во всех переговорах по судьбе ядерного наследия, они постоянно поднимали этот вопрос и говорили, что очень важно было получить гарантии безопасности от всех ядерных держав, особенно от США. И они были получены. Вторым моментом – для Казахстана было очень важно получить доступ к иностранным инвестициям и технологиям. После прекращения существования СССР казахстанская экономика, как и в других республиках, была в абсолютном кризисе: ничего не работало, зарплаты не выплачивались, производство встало. При этом у Казахстана огромные природные ресурсы под землёй. Чтобы их добывать, нужны были иностранные инвестиции и технологии. Пытаться удержаться за ядерное наследие в таких условиях было бы препятствием. В 1993 г. американская компания «Шеврон» и правительство Казахстана подписали большой контракт о разработке нефтяного месторождения Тенгиз, что открыло путь для других иностранных компаний и огромного объёма иностранных инвестиций.

Далее – вопрос доступа к международным организациям. Тут Казахстан тоже старался как можно быстрее стать частью международного сообщества, вступить во все международные организации и получить доступ к международным рынкам, опять же в первую очередь для экспорта природных ресурсов. Для Казахстана было также очень важно, что правительство США было готово поддержать вступление Казахстана во все ключевые организации. Предоставление финансовой и технической экспертизы для денуклеаризации по программе Нанна-Лугара по совместному уменьшению угрозы облегчало весь процесс. Я бы не сказала, что это являлось ключевым фактором в плане принятия стратегического решения, но это являлось очень важным компонентом того, что это решение можно выполнять и делать это безопасным (в плане ядерной безопасности) методом.

Следующий фактор – благоприятная внутривнутриполитическая ситуация. Я начала свое выступление с упоминания

РОССИЙСКОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО: 30 ЛЕТ СПУСТЯ

Семипалатинского полигона. Из-за последствий ядерных испытаний казахстанское общество до сих пор очень негативно настроено против всего ядерного, поэтому выбор руководства в сторону безъядерного статуса соответствовал настроению в обществе. Второй момент – власть была очень централизована, поэтому у президента Назарбаева и нескольких его ближайших советников ситуация была гораздо легче, чем, например, у украинского президента, так как в Киеве были разные политические группы и разные интересы. У нас такого не было, были некоторые националистические движения, которые выступали за проядерный вариант, но они не имели реальной политической силы. Для меня очень важно отметить нормативный аспект, потому что уже тогда, в начале 1990-х, советники Назарбаева по внешней политике очень хорошо отслеживали дискурс по ДНЯО. И, хотя они тоже видели недостатки этого договора и соглашались с критикой неядерных стран, например, по отсутствию негативных гарантий безопасности, они тем не менее, принимали важность договора. Один из основных переговорщиков с казахстанской стороны по ядерным вопросам упомянул в своём интервью, что для Казахстана было важно, чтобы мы не стали «центральноазиатской Северной Кореей». И поэтому в декабре 1993 г. Казахстан проголосовал за то, чтобы подписать ДНЯО в качестве неядерного государства. Всё, что Казахстану нужно было на тот момент, могло быть перечёркнуто попыткой вступить в ядерный клуб. И для того, чтобы оставлять, и для того, чтобы отказываться от ядерного оружия, нужны были человеческие, финансовые и технические ресурсы. Но большая разница была в том, что в случае отказа была бы доступна иностранная помощь.

Теперь очень кратко рассмотрю сам процесс. Вывоз ядерных боеголовок, ракет и тяжёлых бомбардировщиков производился Россией. Тем не менее довольно долгое время, до марта 1994 года, формальный статус ядерного оружия на территории Казахстана оставался нерешённым. В марте 1994 г. Россия и Казахстан подписали около 20 соглашений. Там была пара соглашений, в которых четко определялся статус ядерного оружия на территории Казахстана, а именно – что оно относится к стратегическим ядерным силам России. К началу 1994 года и даже до того, как соглашения были парафированы, бомбардировщики начали покидать Казахстан. А в апреле 1995 года Казахстан и Россия объявили о том, что все ракеты и боеголовки были вывезены. Остался один заряд на территории Семипалатинского полигона, потому что его заложили за несколько месяцев до того, как полигон был закрыт в 1991 году, и он оставался под землей. Это был интересный эпизод, который, в очередной раз, показал важную роль учёных. Технические эксперты всегда находили варианты выхода из



Тогжан Касенова со своей
книгой *Atomic Steppe:
How Kazakhstan
Gave Up the Bomb*



сложных ситуаций. В мае 1995 года этот последний заряд был уничтожен с помощью химического взрыва.

Что касается демонтажа ракетных шахт, первый этап реализовывала только Россия, казахстанские военные не участвовали. Россия выполняла обязательства по ДСНВ, были технические параметры, до какого уровня нужно сделать взрыв. После этого какие-то части инфраструктуры остались, и на втором этапе США и Казахстан работали над тем, чтобы произвести полный демонтаж. Было выполнено много проектов по безопасности ядерных материалов, например, вывоз ВОУ из Казахстана в США (проект «Сапфир»), также были интересные проекты по ОЯТ. Какие-то компоненты этих проектов были осуществлены в трёхстороннем формате: Россия, Казахстан, США, какие-то – на двусторонней основе: США-Казахстан. По Семипалатинскому полигону проекты сначала развивались по двум двусторонним трекам: Казахстан-Россия и Казахстан-США. И опять же учёные внесли огромный вклад в то, чтобы сотрудничество стало трёхсторонним. Учёные, технические эксперты подталкивали свои правительства к тому, чтобы сотрудничество переходило во всё более чувствительные области.

ЯДЕРНОЕ РАЗОРУЖЕНИЕ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ДСНВ (МАРЬЯНА БУДЖЕРИН)



Для меня очень важно принять участие в этом семинаре, особенно сейчас – в период высокой политической напряжённости, когда нужно апеллировать к объективным фактам и историческим источникам, чтобы попытаться хоть как-то восстановить взаимопонимание.

Сегодня мы вспоминаем и анализируем события 30-летней давности, и этим событиям не было аналогов в истории. Распадов многонациональных империй в истории было немало, но СССР был не просто многонациональной державой, он был ядерной сверхдержавой. И его распад создал

ряд очень сложных политических и международно-правовых вызовов в области ядерного нераспространения, на которые исторический опыт не мог предложить готовых ответов. И одним из самых важных, если не самым важным вопросом международной политики в начале 1990-х гг., стал вопрос: кто станет ядерным правопреемником СССР и сколько ядерных государств появится на постсоветском пространстве? В части правопреемства ответ на вопрос, казалось, был простым. На

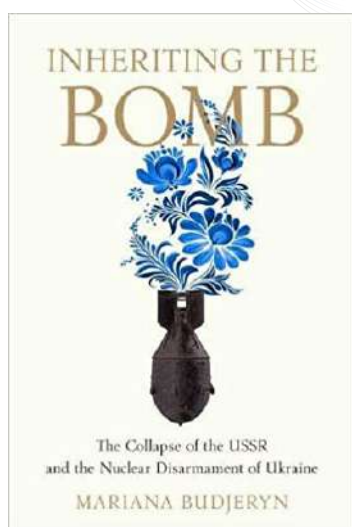
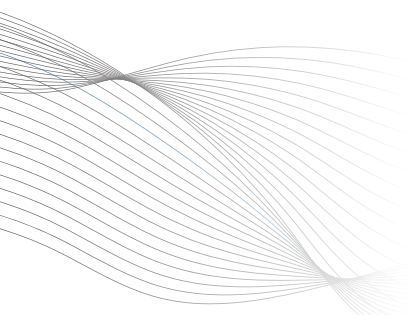
одной из первых встреч СНГ государства-члены СНГ решили, что РФ станет преемником [СССР] в Совете Безопасности ООН. Логично и никем не оспариваемо было и то, что РФ унаследует статус ядерного государства согласно ДНЯО и статус депозитария этого договора. МИД России так и сообщил в ноте, которую распространил на встрече депозитариев ДНЯО в январе 1992 г. Представители США, Великобритания и другие государств-депозитарии ДНЯО в ответ только высказали надежду, что прежнее сотрудничество по укреплению режима ядерного нераспространения будет продолжено и с РФ.

Не могло быть никаких вопросов о том, чтобы больше одного государства СНГ присоединились к ДНЯО в качестве ядерных [держав]. И не только потому, что «сильные мира сего» – США и другие западные страны, а также Россия – чётко определились, что только одно ядерное государство может возникнуть в результате распада СССР, но и потому, что это противоречило бы существующим международным нормам. Согласно Венской конвенции о правопреемстве государств в отношении договоров от 1978 г. и ст. 15 этой конвенции, правопреемство по договорам должно осуществляться таким способом, чтобы не изменились условия действия договора. Такое правопреемство должно быть совместимо с объектом и целями данного договора. Объект и цель ДНЯО – предупреждение возникновения новых ядерных государств. Это как в сериале «Горец» говорилось: «[В конце] останется только один». Вот и по ДНЯО могло быть только пять ядерных держав. Больше было просто несовместимо с целью Договора.

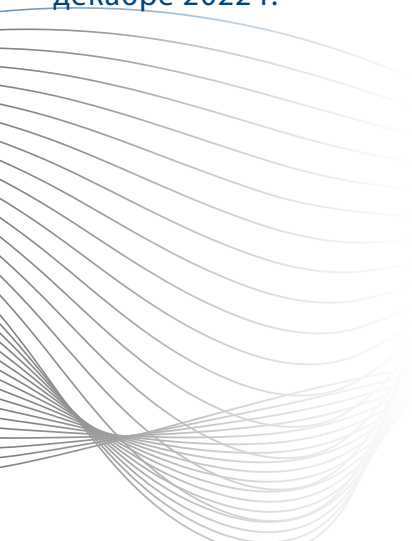
Если с ДНЯО было всё понятно, то не совсем понятно было то, какой именно статус имело ядерное оружие, которое осталось вне территории РФ – в Белоруссии, Украине, Казахстане – и какие права были у этих суверенных государств на это оружие. Также не совсем понятно было, кто должен был отвечать за выполнение международных обязательств в отношении ядерного оружия. В частности, по Договору СНВ-1, который был подписан 31 июля 1991 года Горбачевым и президентом Бушем в Москве буквально за три недели до путча. Распад Союза оставил его нератифицированным.

Договор СНВ-1 являл собой огромное достижение в области контроля над вооружениями. Это девять лет, многочисленные, иногда очень тяжёлые раунды переговоров и сокращение ядерных арсеналов США и СССР почти наполовину. И задача вступления ДСНВ-1 в силу стала приоритетной – в первую очередь для США, но также, конечно, и для России. Но как этого достичь? Как США, так и Россия считали, что, поскольку Договор разрабатывался и подписывался как двусторонний, таким он и должен был оставаться. Поэтому только США и РФ и должны были его ратифицировать. И тогда Россия подписала бы имплементационные соглашения с республиками, и таким

**«Распадов
многонациональных
империй в истории
было немало, но
СССР был не просто
многонациональной
державой, он
был ядерной
сверхдержавой»,
— Марьяна Буджерин**



Книга Марьяны Буджерин *Inheriting the Bomb: Soviet Collapse and Nuclear Disarmament of Ukraine* будет опубликована в декабре 2022 г.



образом продолжилось бы выполнение Договора.

В этом плане события развивались не так гладко, как хотели бы и в Вашингтоне, и в Москве. И Украина, и Казахстан, и даже Белоруссия, которая в принципе никаких проблем с ядерным разоружением не создавала, заявили, что они желают стать равноправными сторонами ДСНВ-1, и это было озвучено уже упомянутому здесь зам. госсекретаря Реджинальду Бартоломью, который приехал с делегацией ещё в январе 1992 г. и встречался в Киеве, Алма-Ате и Минске с лидерами бывших республик. Все они – даже в Белоруссии – настаивали, что их государства должны стать участниками ДСНВ-1.

Для такой позиции было несколько причин. Во-первых, это были новые государства, которые желали подчеркнуть свою суверенность, действительно стать субъектами МО, международного права, включая прерогативы рассматривать в парламентах, ратифицировать и присоединяться к международным договорам. Они также желали подчеркнуть, хотя бы чисто формально, своё равенство с Россией, которую многие в республиках исторически считали доминирующей политической и военной силой в регионе. И побаивались, не станет ли эта новая, демократическая, «ельцинская» Россия той же доминирующей силой.

Во-вторых, вспомним, что ядерный комплекс СССР был единой всесоюзной системой. Да, полный ядерный цикл был только в России, но многие республики тоже вносили свой вклад, особенно Украина и Казахстан. Как всем известно, дивизии РВСН, стратегической дальней авиации были дислоцированы на территории этих республик (в Белоруссии была только дивизия РВСН). Помимо этого, всесоюзный комплекс включал и промышленные объекты – в Киеве, в Харькове; это и огромный комплекс в Днепропетровске, включая КБ «Южное», Южмаш, который проектировал и изготавливал МБР, которые стояли на боевом дежурстве на момент распада СССР, включая большинство МБР с РГЧ ИН, например, SS-24 «Скальпель» и SS-18 «Сатана» по натовской номенклатуре. Это офицерский боевой состав 43-й Винницкой ракетной армии, одной из пяти ракетных армий Союза. Кстати, если я не ошибаюсь, на момент распада Союза было пять ракетных армий (Смоленскую как раз уже расформировали), и командующими трёх из них были этнические украинцы: Игорь [Васильевич] Пустовой [1988-1993], 31-я Оренбургская армия, Виталий [Васильевич] Мороз [1989-1993], 33-я Омская армия, и Владимир [Алексеевич] Михтюк [1991-2002], 43-я Винницкая. Я веду к тому, что даже на практическом и человеческом уровне ядерный комплекс СССР был очень плотно интегрирован и состоял, в том числе, из людей, которые его совместно создавали, вместе учились, работали, служили. Объяснить этим людям, которые внезапно оказались по ту сторону российской границы, что они так же внезапно

РОССИЙСКОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО: 30 ЛЕТ СПУСТЯ

стали нарушителями режима ядерного нераспространения и у них нет никакого права на ядерное наследство СССР, было нелегко. Кроме этого, в Украине уже в 1992 г. начали возникать опасения по поводу безопасности, территориальной целостности страны – вспомним только о Крыме, разделе Черноморского флота, где напряжение начиналось очень-очень рано, уже в 1992 г.

Пришлось сделать Договор многосторонним и ещё по одной причине – ДСНВ-1 был предусмотрен обширный, интрузивный режим верификаций и инспекций. То есть, если бы не удалось привлечь Украину, Казахстан и Белоруссию к выполнению этого договора, учитывая их позицию, они могли бы не пустить американских инспекторов на свою территорию, просто не выдать визу. Игнорировать их интересы в этой ситуации становилось тяжело. Возникал вопрос: а может ли неядерное государство стать стороной договора о сокращении наступательных вооружений, которые оснащены ядерными боеголовками? И, если Украина, Казахстан и Белоруссия подпишут этот договор, каков будет их ядерный статус? Не признание ли это, что они в каком-то смысле все-таки имеют право на это оружие и будут ответственны за его сокращение и ликвидацию? Как понимать их обязательства по Договору – как сокращение или как полное разоружение? То есть, как бы ни хотелось США и России настоять, что только РФ является ядерным правопреемником СССР, в процессе внедрения Договора СНВ-1 оказалось, что в этом вопросе было достаточно большее «серое пространство». И, как уже сказали Владимир Андреевич [Орлов], Павел Русланович [Палажченко] и Юрий Константинович [Назаркин], объединённые стратегические силы продолжали вносить некую туманность в вопросы правопреемства, прав и обязательств бывших республик по отношению к ядерному наследству.

В этой туманной ситуации был найден, по моему мнению, гениальный выход. В мае 1992 года в Лиссабоне был подписан протокол к ДСНВ-1. В Лиссабоне, потому что там проходила конференция насчёт предоставления экономической помощи бывшим республикам СССР. Согласно протоколу, Белоруссия, Казахстан, РФ и Украина признавались правопреемниками бывшего СССР в связи с ДСНВ-1 и принимали на себя обязательства бывшего СССР по Договору. Но статья 5 Протокола оговаривала, что Беларусь, Казахстан, Украина обязуются присоединиться к ДНЯО в кратчайшие сроки в качестве неядерных держав. Кроме того, к Протоколу прилагались письма лидеров государств: Станислава Шушкевича, Нурсултана Назарбаева и Леонида



Ракета-памятник СС-24,
Павлоградский механический
завод, Украина

Источник: www.rvsn.ruzhany.info



ДНЯО не только определял рамки международно-признанного ядерного статуса, но и легитимировал политику США и России по предупреждению возникновения новых ядерных государств

Кравчука, в которых они подтверждали, что их государства обязуются не только сократить, но и полностью ликвидировать стратегические наступательные вооружения на их территории. ДСНВ пошел на рассмотрение парламентов всех пяти подписантов. В Украине этот процесс был более сложным по ряду причин. Уже в ноябре 1993 г. или в феврале 1994 г. (мнения расходятся) Украина ратифицировала ДСНВ-1, а в ноябре 1994 г. присоединилась к ДНЯО как неядерное государство. Обмен ратификационными грамотами по ДСНВ и вручение инструмента присоединения к ДНЯО состоялись в Будапеште 5 декабря 1994 г. на полях саммита ОБСЕ, где одновременно был подписан т.н. Будапештский меморандум в связи с присоединением Украины к ДНЯО. Аналогичные меморандумы были подписаны и с Белоруссией, и с Казахстаном, как уже упоминала Тогжан.

Напоследок позволю себе привлечь ваше внимание к тому, что сегодня ДНЯО в очень сложном положении. Как раз в следующем месяце, в январе пройдет Обзорная конференция ДНЯО (*ред. - вновь перенесена из-за пандемии*), и мы, наверное, увидим все эти распри. С одной стороны, ядерные державы, особенно США и РФ, которые даже в самые холодные дни холодной войны сотрудничали, поддерживали совместный фон в ДНЯО, но между которыми сегодня разногласия настолько глубоки, что рассчитывать на такое сотрудничество уже не приходится. С другой стороны, неядерные державы, особенно сторонники недавно вступившего ДЗЯО, которые справедливо указывают на тот факт, что ядерные государства не выполняют своих обязательств по ст. VI ДНЯО, которая требует продвигаться к ядерному разоружению.

Я как исследователь иногда задумываюсь: а что, если бы в 1991 году не существовало ДНЯО? Как бы решался вопрос о ядерном правопреемстве? По каким международным нормам Украина, Казахстан и Белоруссия имели бы менее легитимное право на советское ядерное наследие, и как выглядело бы вступление в силу ДСНВ? Может быть, разоружение этих трёх стран всё-таки произошло бы по другим причинам, но в моём понимании процесса принятия «ядерных» решений в Украине в начале 1990-х, ДНЯО являлся очень существенным фактором. Как я понимаю из слов Тогжан, аналогичная ситуация была и в Казахстане. Украина, как и другие постсоветские государства, стремилась войти в международное сообщество в хороших отношениях, а не как изгой или нарушитель. В этом отношении ДНЯО не только определял рамки международно-признанного ядерного статуса, но и легитимировал политику США и России по предупреждению возникновения новых ядерных государств. История ядерного правопреемства СССР и разоружения Украины только подчёркивает огромную ответственность, которую несут ядерные державы, особенно депозитарии ДНЯО, за поддержание режима по всем трём столпам, заложенным в

Договоре. В первую очередь по тому, который касается прекращения гонки вооружений и усилий в направлении будущего разоружения.

ЯДЕРНОЕ РАЗОРУЖЕНИЕ УКРАИНЫ ВО ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ (ПОЛИНА СИНОВЕЦ)

Я хотела бы рассказать о некоторых аспектах внутренней политики Украины, которые повлияли на процесс ядерного разоружения. Конечно, нужно отметить их тесную взаимосвязь с внешними факторами, однако внутривнутриполитическая картина действительно влияла на длительный отказ Украины от ядерного разоружения. И здесь можно начать отвечать на вопрос Юрия Константиновича [Назаркина] по поводу того, хотела ли Украина быть ядерной, и если она так долго сопротивлялась, то в чём была ее основная цель.

Прежде всего, говоря о внутривнутриполитических силах, хотелось бы отметить позицию Верховной Рады, президента Украины, Министерства обороны и, конечно, представителей ракетной промышленности, о которой мы здесь уже много слышали, – изготовителей самой большой и самой тяжелой и страшной ракеты в истории человечества на тот момент, SS-18, НПО «Южное».

Несколько слов о позиции Верховной Рады. Известно, что в апреле 1993 г. 162 депутата ВР опубликовали открытое письмо о ядерном статусе Украины, где провозгласили Украину ядерным «наследником» СССР. Из этого следовали основные настроения Украины. К такому случаю некоторый анекдот. Директор Института демократии [Маркиян] Белинский как раз в 1993 году распечатал две на тот момент очень популярные статьи, вышедшие в Foreign Affairs, одну за авторством Джона Миршаймера “The Case For a Ukrainian Nuclear Deterrent”, а вторую – его оппонента, Стивена Миллера, под названием “The Case Against a Ukrainian Nuclear Deterrent”. Что характерно, на следующий день Верховная Рада затребовала еще 70 копий статьи Миршаймера и ни одной – статьи Миллера. Иными словами, на тот момент проядерный выбор очень интересовал украинский парламент. Действительно, доминирующими в парламенте тогда были две группы: Группа конструктивного разоружения и Группа ядерного сдерживания. Если говорить о Группе конструктивного разоружения, то её возглавлял тогдашний министр экологии Юрий [Иванович] Костенко [1992–1998], который был одним из основных переговорщиков



«Украина не могла идти по другому пути, если она хотела стать демократическим государством, интегрированным в международное сообщество, членом международных организаций, полноценным партнёром США и европейского сообщества»,
— Полина Синовец



Юрий Костенко — министр охраны окружающей среды Украины в 1992—1994 и 1995—1998 гг.

Источник: obozrevatel.com

(на начальных этапах) по вопросу о дальнейшей судьбе бывшего советского ядерного арсенала. Свою позицию он изложил в статье «Ядерное оружие Украины: благо или зло? Политический, юридический и экономический анализ разоружения». Основной идеей, от которой отталкивался Костенко, была попытка утвердить Украину как правопреемника Советского Союза по Венской конвенции 1984 г. Соответственно, из этого следовало, что Украина обладает правом на всё ядерное оружие, расположенное на её территории. Идею разоружения никто не отметал. Предполагалось, что Украина будет постепенно разоружаться, присоединившись к ДНЯО как транзитное ядерное государство, и, в конце концов, завершит этот процесс полным разоружением, за которое Костенко рассчитывал получить компенсацию для Украины в размере 3 млрд долларов.

Интересно отношение ВР, в частности группы Костенко, к идее ядерного сдерживания. По сути, концепцию сдерживания никто не знал, но некое интуитивное восприятие ядерного сдерживания в таком пассивном характере соответствует следующей фразе Костенко: «Согласно своим характеристикам, ядерное оружие осуществляет защитную функцию, даже не будучи контролируемо государством... Уничтожение ядерного оружия без адекватной замены его другими механизмами сдерживания означает утрату эффективного инструмента системы национальной безопасности и угрожает существованию украинского государства». Подхватывая мысль Марьяны [Буджерин], уже начинали всплывать вопросы о Крыме, проблема раздела Черноморского флота, проблема с делимитацией границ, и Украина в какой-то момент серьезно опасалась за свою безопасность, за своё будущее без ядерного оружия. Как себя поведёт Российская Федерация? Как будут решены территориальные вопросы?

Вторая группа имела, скажем так, пророссийскую позицию, и эту группу возглавлял генерал-полковник [Владимир Борисович] Толубко [1990–1994], который возглавлял Харьковское авиационное училище и был одновременно депутатом ВР. Идея была такова, что ядерное оружие на сегодняшний день является наиболее дешёвым и надёжным гарантом безопасности. Россия и Украина слишком взаимосвязаны друг с другом, и поэтому они должны формировать политику ядерного сдерживания в рамках альянса. В контексте ядерного сдерживания ядерное оружие может задержаться на территории Украины на достаточно ограниченный период времени, пока Украина не сможет заменить его сдерживанием при помощи высокоточных вооружений. Толубко отстаивал идею ратификации ДСНВ на условии квот, то есть воспринимая Украину как равноправного партнера США и России по сокращению ядерных арсеналов. И, естественно, [выступал за] отказ в этой связи от ратификации ДНЯО. Результатом такой доминирующей проядерной позиции

в ВР стала «кондиционная» ратификация ДСНВ-1 в ноябре 1993 г., когда Украина ратифицировала Лиссабонский протокол к ДСНВ-1, пообещав, что готова сократить, наравне с США и Россией, 36% дислоцированных на её территории МБР и 42% боеголовок. Относительно ст. V ДНЯО, которая предписывала Украине, Белоруссии и Казахстану присоединиться к Договору в качестве безъядерных держав, Украина заявляла, что не считает эту статью обязательной к выполнению. Это было некое выражение воли ВР и её взгляда на ядерное оружие. Со временем эта позиция трансформировалась: когда парламент и остальные [участники процесса] стали понимать невозможность сохранения ядерного оружия, идея трансформировалась в то, что [необходимо] осуществлять ликвидацию ядерного оружия, потребовав взамен обязательно и финансовую компенсацию, и гарантии безопасности. Наверное, без обещания заключения Будапештского меморандума Украина бы сопротивлялась процессу разоружения куда более длительное время.

Позиция президента Украины интересно освещалась в Пентагоне, рассматривалась достаточно критично. Исследуя Архив национальной безопасности США (англ. U.S. National Security Archive), я нашла фразу: «Кравчук, возможно, серьёз намерен сохранить ядерное оружие за Украиной в качестве единственного средства гарантировать украинскую безопасность». Что подтолкнуло США к такому взгляду на президента Украины? Прежде всего, это предложение Кравчука о том, чтобы демонтировать ядерные боеголовки на территории Украины нам помогли американские партнёры – помогли построить предприятия по демонтажу боеголовок. Но, естественно, понимание того, что если вы демонтируете боеголовки, то вы сможете их воссоздать в какой-то момент, возобладало у американской стороны, и предложение Кравчука осталось неудовлетворённым. Известно, что вывоз тактического ядерного оружия был приостановлен решением президента, а затем последовало решение ВР об административной собственности Украины на ядерное оружие. Что интересно, после того как эти претензии были урегулированы с Российской Федерацией, Кравчук совершенно не ожидал, будучи в Соединенных Штатах с визитом, услышать поздравления, что ядерное оружие всё-таки вывезено с территории Украины. Когда он обратился к ВР, оказалось, что Рада тоже не давала санкции на возобновление вывоза оружия. Тогда они обратились к Министерству обороны, которое сказала, что, исходя из наличия соглашения о вывозе боезарядов на территорию России, мы и приняли решение вывезти боезаряды. В основном, украинские эксперты и участники событий трактуют этот факт как то, что Минобороны было целиком под контролем Российской Федерации, где, как говорила Марьяна [Буджерин], очень многие люди были пе-



Всё это было
осуществлено
в результате
воздействия
внешних факторов,
в результате
активного
сотрудничества и
взаимодействия
России и США

реведены из России, ключевые посты в Генштабе Минобороны занимали люди, которые только-только служили в советских войсках, и для них вопрос выполнения команд Москвы был ключевым по сравнению с выполнением команд из Киева. Как говорил Кравчук: «Я попытался взять ситуацию под контроль, но не сумел».

Ещё одним важным моментом, на мой взгляд, является позиция ракетного лобби, в частности НПО «Южное», в которое входили КБ «Южное», ПО «Южмаш» и Павлоградский механический завод. По сути, НПО «Южное», которое называлось также Южным индустриальным кустом, боролось за ключевые военные государственные заказы с представителями двух северных кустов. К моменту заключения ДСНВ-1 ситуация для Южного куста выглядела наиболее выигрышной. Около 70% заказов как раз выполнялись на территории НПО «Южное». В рамках этого южного куста существовал целый отдел, который занимался стратегиями, поскольку разработка ракет вынуждала само предприятие понимать условия ядерного сдерживания, взаимного гарантированного уничтожения и некоторые требования к этим вопросам. Поэтому НПО «Южное» наслаждалось своей победой в рамках получения заказов по ДСНВ-1 до ноября 1991 г., когда к ним в руки попал октябрьский документ, подписанный Ельциным, о предложениях президентов СССР и США и возможности более радикальных сокращений СНВ. В этом документе отмечалась необходимость прекращения финансирования НИОКР за пределами Российской Федерации и на потенциально сепаратных территориях. Опять же прослеживалась мысль о подписании договора СНВ-2, в рамках которого предполагалось отказаться от ракет с РГЧ, которые как раз и изготовляло НПО «Южное». И в этой ситуации, конечно, стратеги НПО «Южное» стали придумывать самые разные планы, как можно спастись и спасти свои финансовые возможности и вообще своё существование в рамках маневрирования в этой международной ситуации.

Прежде всего, возобладала идея отдельного выполнения ДНЯО и ДСНВ-1. В частности, того, чтобы разделить носители и ядерные взрывные устройства, то есть вынести носители за скобки понятия ядерного оружия. Далее речь шла о том, что процесс разоружения должен идти, однако медленно, и, прежде всего, необходимо реализовать ДСНВ-1 в квотах, то есть Украина должна была быть [его] равноправным участником. Параллельно производя медленное ядерное разоружение, [Украина должна была] получить международные гарантии безопасности. В этот проект входило также противодействие Договору СНВ-2. Вплоть до того, что Украина предлагает вмешаться и стать третьей стороной в обсуждении этого договора либо объявить его продуктом двустороннего российско-американского взаимодействия и отказаться

признавать его условия. Естественно, всё это не удалось, не было реализовано, и после подписания ДСНВ-2 НПО «Южное» перестало сопротивляться, понимая, что битва поиграна. Полная ратификация ДСНВ-1 также состоялась в феврале 1994 г., и бороться было бессмысленно. Последней надеждой оказалась переориентация на космическую индустрию, к которой было совершенно невозможно присоединиться, не присоединившись к режиму РКРТ. Естественно, стать его участником было невозможно без присоединения к ДНЯО в качестве безъядерного государства. Именно поэтому окончательное решение было принято в пользу безъядерности.

Завершая, хотелось бы отметить, что всё это было осуществлено в результате воздействия внешних факторов, в результате активного сотрудничества и взаимодействия России и США. Однако, когда сейчас в Украине возникают дискуссии – в студенческой среде, в политической среде – о том, могла ли Украина оставить за собой ядерное оружие, могла ли она пойти по какому-то другому пути, по пути ядерного сдерживания, на мой взгляд, здесь не существует альтернатив, потому что Украина – это не Северная Корея. Украина фактически не могла идти по другому пути, если она хотела стать демократическим государством, интегрированным в международное сообщество, членом международных организаций, полноценным партнёром США и европейского сообщества. Интегрироваться в международное сообщество без безъядерного решения было невозможно. И, в принципе, даже с технической точки зрения, сохранить ядерный арсенал было, скорее всего, невозможно.



ДИСКУССИЯ



«Это было российское ядерное оружие, оказавшееся в силу тех или иных обстоятельств на территории трёх других ставших независимыми республик»,
— Альберт Зульхарнеев, член Экспертного совета ПИР-Центра

АЛЬБЕРТ ЗУЛЬХАРНЕЕВ: Чьим было ядерное оружие, начиная с 25 декабря 1991 года? Мои предположение и интерпретация – это было российское ядерное оружие, оказавшееся в силу тех или иных обстоятельств на территории трёх других ставших независимыми республик. Россия – правопреемник СССР, в том числе его ядерного статуса. А всё, что дальше происходило, это были некие спекуляции.

Новые независимые государства хотели добиться каких-то политических, экономических целей, инвестиций, имея это оружие на своей территории. Но в принципе они могли бы его просто отдать туда, где оно должно было быть. А всё остальное – это уже не правовое, но политико-экономическое. Либо же это всё-таки было какое-то совместное ядерное оружие, но мне так не кажется. Просто если мы исходим из того, что это российское ядерное оружие, которое было на других территориях, то всё, что дальше было, это хорошо: благодаря политикам и дипломатам всё искусно и в общих интересах разрешили. Но при этом возвращаться к вопросу «если бы у Украины было ядерное оружие, если бы у Казахстана было ядерное оружие, то всё бы пошло по-другому и политика бы строилась по-другому», – мне кажется, это не имеющая отношения к жизни мифологема, которую сейчас используют. Но надо сказать, что сегодня на семинаре она ни разу не звучала.

И большое спасибо Марьяне [Буджерин] за комментарий, что ДНЯО как раз и направил решение этого вопроса в необходимое русло в интересах безопасности. Есть политологи в России известные, авторитетные, но не совсем владеющие тематикой ДНЯО, которые утверждают, что Договор – это некое наследие холодной войны, которое сейчас не актуально и его надо каким-то образом поменять и сделать более соответствующим современному миру. На мой взгляд, как раз ДНЯО в том виде, в котором мы его имеем – это результат окончания холодной войны и результат всех тех трансформаций, которые были в 90-е годы и в начале 2000-х, связанные с присоединением и Китая, и Франции. То, что правопреемство произошло самым благополучным образом, как раз было обеспечено тем, что тогда работал ДНЯО, но не просто работал, а ещё и сформировался в 1995 году в том виде, в котором мы его сейчас знаем – как бессрочный основополагающий договор.

ЮРИЙ НАЗАРКИН: Я могу ответить на вопрос в отношении возможностей применения ядерного оружия, который непосредственно ко мне был обращён. На протяжении всего периода и Беловежских соглашений, и Алма-Атинских, и после Алма-Атинских соглашений ядерное оружие было всецело в руках России, потому что только Россия обладала кодом для применения ядерного оружия. И все три так называемые «ядерные

кнопки» находились именно в руках России. Вот и всё. Кто-то из докладчиков в ходе своего выступления уже упомянул, что на какое-то время у маршала Шапошникова был «ядерный чемоданчик», но он тогда был министром обороны СССР. А то, что он был назначен Главнокомандующим объединённых сил СНГ, такой структуры не было и не могло быть. Я уже это объяснил в своем основном выступлении.

ТОГЖАН КАСЕНОВА: Мне кажется, очень важно в таких дискуссиях быть аккуратными и учитывать нюансы, потому что вопрос контроля и того, кто мог применить ядерное оружие, не равняется вопросу о том, кому ядерное оружие принадлежало и чьей собственностью являлось. Никто не спорит с тем, что республики не могли контролировать [ЯО] и не могли принимать участие в технической стороне использования ядерного оружия. Я не юрист, но надо также смотреть юридические документы по распределению имущества. Насколько я понимаю, при развале СССР было решено, что всё, что находилось на территории республик, принадлежало им. Так что тут есть свои нюансы. Я просто хотела бы призвать коллег не уравнивать вопрос контроля и применения и вопрос собственности. Если на самом деле это полностью являлось собственностью России, то почему тогда так долго всё это пришлось вывозить и договариваться? И как мы видели в документах, которые были упомянуты (по крайней мере говорю сейчас за Казахстан), до документов марта 1994 года нигде чёрным по белому не прописывался статус принадлежности ядерного оружия, находящегося на территории Казахстана.

ПОЛИНА СИНОВЕЦ: Во-первых, мне кажется, что ситуация была беспрецедентная самим фактом претензий на ядерный арсенал. Я согласна с Тогжан, действительно Украина участвовала как очень серьёзный партнёр (но я в данный момент говорю об Украине, естественно, Казахстан тоже как полноправный партнер) в создании этого единого ядерного арсенала СССР. Если бы речь шла о разделе имущества, тогда бы [мы говорили, что нужно] снимать ядерные боеголовки, оставлять нам ракеты, которые производятся в Украине, но это совершенно некорректный подход. На тот момент создавалась новая совершенно реальность. Украина чувствовала себя республикой-основательницей СССР вместе с Белоруссией, поэтому она чувствовала себя вправе претендовать даже на этот элемент советского наследия как полноправный создатель СССР, не как колония, которой Украина себя не чувствовала, а как одна из центральных частей СССР. Опять же: Украина была частью СССР – естественно, она могла претендовать на его наследие по [Венской] конвенции о правопреемстве. Поэтому невозможно было осуществить запуск ракет с территории Украины, если бы военные, которые обслуживали эти шахты и находились на боевом дежурстве, не предприняли бы соот-



«Если бы сейчас было принято политическое решение о создании ядерного оружия, была бы Украина способна производить современные системы управления?», — Александра Зубенко, сотрудник ПИР-Центра



ветствующие действия по запуску. То есть действительно они могли помешать и вмешаться в процесс применения. Контроля за запуском, конечно, не было, но определённое блокирование тоже могло идти со стороны Украины, поэтому это вопрос такой спорный, как, наверное, все в нашей дисциплине, и здесь уже нельзя говорить о том, что есть истина. Можно говорить о том, кто победил в этой ситуации.

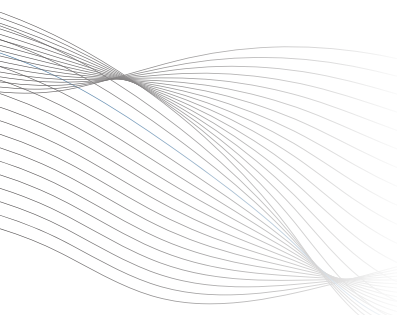
МАРЬЯНА БУДЖЕРИН: Я пыталась подсветить в своём докладе, что не было на самом деле простого ответа на ваш вопрос. То есть в этом и была суть всей этой дискуссии, всего дискурса, который продолжался с 1991 до 1994 года. В частности, по отношению к Украине. Здесь не столько вопрос о том, был ли у Украины или Казахстана контроль, его не было. Вопрос был в том, были ли технические, научные, производственные мощности и экспертиза, которые можно было бы использовать для того, чтобы восстановить такой контроль. Наследие, которое было, оно было неполное, но можно было бы достроить то, чего не было, и иметь какие-то вооружения. В начале нашего семинара был слайд у Владимира Андреевича [Орлова] со статьёй из *Ядерного Контроля*, где был анализ того, какие ядерные мощности существуют в странах СНГ. И если вы посмотрите на то, что существовало тогда в Украине и какой анализ проводили ядерщики, то они определяют через где-то от 3 до 5 лет возможность Украины создать такое оружие для себя, которое бы Украина контролировала. Вопрос был в том, чего бы это стоило, и для Украины это бы стоило дорого, в первую очередь на международной арене. Поэтому было принято безъядерное решение.

АЛЕКСАНДРА ЗУБЕНКО: Вопрос насчёт вероятности получения Украиной позитивного контроля над ядерным оружием: если бы сейчас было принято политическое решение о создании ядерного оружия, была бы Украина способна производить современные системы управления с учётом того, что в стране есть развитая программа по производству спутников, развитая электроника? Вторым вопросом – в 2003 году министр обороны [Евгений Кириллович] Марчук [2003–2004] заявлял, что некоторые ракеты, которые должны были быть вывезены на территорию России, потеряны, и что, возможно, Украина передала их Ирану или кому-то ещё. И третий вопрос про Будапештский меморандум: вообще изначально он рассматривался как юридически обязательный документ Россией? США не раз делали заявления о том, что это политическое обязательство, в российской юридической науке тоже есть споры, потому что меморандум не ратифицирован. С другой стороны, по Венской конвенции о международных договорах меморандум – это и есть договор.

ПОЛИНА СИНОВЕЦ: Я начну с Будапештского меморандума, потому что это вопрос, который очень сильно тревожит умы и у нас [в Украине]. То, что на украинском и русском звучит как «гарантии», на английском будет “assurances”. Когда украинские дипломаты отправились «добывать» нам гарантии безопасности, они недвусмысленно услышали с американской стороны отказ давать какие-то юридически обязывающие гарантии. Украинская сторона сказала: «Мы не уедем, потому что без гарантий не будет безъядерной Украины, нас в парламенте не поймут, нас просто разорвут. Поэтому думайте, сделайте что-нибудь, что угодно». И тогда был предложен вот этот механизм assurances, который дипломаты, прекрасно понимая, что это подразумевает, привезли в Украину со словами: «А мы привезли вам гарантии». Это очень интересный момент, потому что чуть ли не до 2014 г., если посмотреть на стратегию национальной безопасности Украины, мы увидим, что в случае возникновения конфликтов основной механизм защиты в Украине – это обращение к нашим гарантам по Будапештскому меморандуму для урегулирования ситуации. То есть вера в Будапештский меморандум со стороны Украины была чрезвычайная, абсолютная. «Заграница нам поможет, все нас спасут». Мы были уверены, что этот документ стоит очень много, что это настоящий международный договор. Как выяснилось, не все так думали. Это была наша большая политическая ошибка. К сожалению, неизбежная в тех условиях, в которых документ принимали.

По поводу установления позитивного контроля над бывшим советским ядерным арсеналом. Если сослаться на мемуары [бывшего министра охраны окружающей среды Юрия Ивановича] Костенко, он говорит, что в самом начале девяностых, в конце 1990-го – начале 1991-го были собрания представителей индустриальных кругов и президента страны, где обсуждался этот вопрос, и есть несколько версий. Согласно версии [генерал-майора Вадима Александровича] Гречанинова, действительно был создан центр по работе над тем, как освоить позитивный контроль. По версии Костенко, один из представителей Павлоградского механического завода сказал, что это невозможно, и этот вопрос закрыли тогда же, когда открыли. Тем не менее, как мы здесь уже услышали, на получение контроля, ушло бы от пяти до семи лет, у Украины не было этого времени – это раз. И два, это всё равно не решило бы самый главный вопрос – как молодое государство Украина интегрировалось бы в сообщество демократических государств, имея ядерное оружие? Терять в вопросе интеграции мы были не готовы совершенно, поэтому я думаю, что, даже если бы мы могли получить позитивный контроль, в конце концов решение склонилось бы в пользу безъядерности.

А по поводу утраченных ракет – я думаю, что не стоит этому



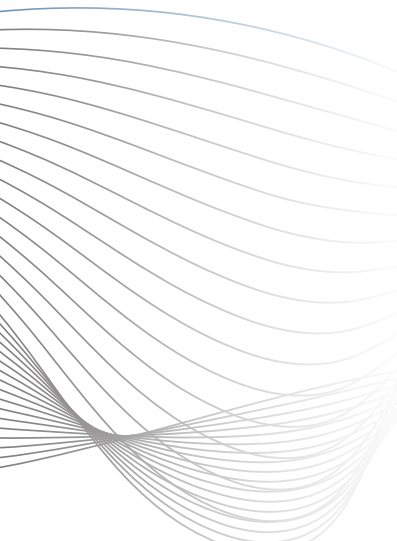
верить. Есть очень много эксплуатируемых моментов насчёт участия Украины в северокорейской ядерной программе либо утраты каких-то единиц бывшего советского ядерного арсенала. Мне кажется, что всё это – просто попытка эксплуатировать тему и играть на «мифообразовании» без весомых тому подтверждений.

МАРЬЯНА БУДЖЕРИН: По боеголовкам – нет подтверждённых фактов того, что что-то было утрачено и куда-то не туда попало. Но был один [инцидент], по-моему, в 2006 году – одна или две крылатые ракеты, которые стояли без ядерного боезаряда, были переданы Ирану. Такое было, это не были планы или политика украинских властей. Это была, к сожалению, сделка, которая была как-то упущена, и потом украинское правительство сотрудничало с международными организациями, с США, чтобы всё это расследовать и наказать тех, кто всё это допустил. И, конечно, был такой [случай], когда группа учёных из какого-то конструкторского бюро ехала в отпуск в Северную Корею давать консультации. Это были постсоветские реалии, и полностью предупредить такие [случаи] не удалось.

По поводу Будапештского меморандума, гарантий безопасности или assurances – украинские дипломаты очень хорошо понимали, что они получили в этом документе и чего они не получили. Есть история всех переговоров, они запрашивали одно, американцы этого давать не собирались, да и Российская Федерация тоже. Если почитать Будапештский меморандум, там просто дословно переписаны положения из Устава ООН. И вопрос: Устав ООН – это юридически обязательный документ или нет? А Хельсинкский заключительный акт 1975 года? Положения были переписаны слово в слово. Наверное, да, никто толком не разбирался в Украине до 2014 г., что действительно представляет собой Будапештский меморандум, что там было обещано и какие санкции за нарушение существуют. И, наверное, об этом многие украинские политики сегодня сожалеют.

ЮРИЙ НАЗАРКИН: Я согласен с Тогжан Касеновой, что ответственность над ядерным оружием и контроль – это не совсем одно и то же. Контроль, то есть способность применить или не применить ядерное оружие. А собственность – это удержание ядерного оружия без возможности его применения. Для чего? Наверное, для торга. Возможно, поэтому Украина удерживала у себя дольше других ядерное оружие. Я уверен, что Украина не собиралась стать ядерной державой, и украинские коллеги это моё убеждение подкрепили. Это было бы очень накладно – и в материальном, и в политическом отношении.

Но чаще всего понятия контроля и собственности в отношении ядерного оружия совпадают. Соединённые Штаты до сих пор какое-то количество ядерных бомб имеют на территории пяти государств Европы. Но эти ядерные бомбы



под полным контролем и в полной собственности США. Я не хочу проводить никаких аналогий с тем положением, которое сложилось у нас на территории бывшего СССР. Но так, на всякий случай.

Теперь про потерю ракет – я об этом ничего не слышал. Я знаю, что были такие версии, будто при передаче каких-то ракет, то ли крылатых, то ли иных произошла утеря. Но крылатых ракет на территории Украины и не было, насколько я помню. На Украине были два типа ракет – SS-19 (шахтные жидкостные) и SS-24 (мобильные железнодорожные). О крылатых ракетах я ничего не знаю. Я уверен, что все ракеты (этих двух типов) были благополучно доставлены в Россию, а не в Иран или в Северную Корею или куда бы то ни было.

МАРЬЯНА БУДЖЕРИН: Было 700 крылатых ракет авиации. Х-22 [в ответ на слова Юрия Назаркина об отсутствии на территории Украины крылатых ракет]. Это были SS-20 «Пионеры»³.

ЮРИЙ НАЗАРКИН: Крылатые ракеты были все уничтожены по Договору о ракетах средней и меньшей дальности. Может быть, они и были в свое время на Украине, но по Договору, который был подписан в 1987 и вступил в силу в 1988, они все были в конечном счете уничтожены.

ПОЛИНА СИНОВЕЦ: Х-22 – ракета воздушного базирования, потому ДРСМД её не тронул.

ВЛАДИМИР ОРЛОВ: Всегда полезно смотреть в историю. Это помогает лучше понимать настоящее и будущее. В силу того, что дискуссия шла очень интересно, я не стал в неё вклиниваться, у меня есть один комментарий по вопросу об оперативном контроле, который могла бы установить Украина. По моим представлениям, Украина 1992–1993 гг. была не способна самостоятельно и эффективно установить оперативный контроль над боеголовками, находящимися на её территории, то есть осуществлять их запуск, а также предотвращать запуск. Вместе с тем она была способна установить частичный контроль над ядерными зарядами в срок от нескольких месяцев до полутора лет. То есть речь шла о негативном контроле со стороны Украины – о возможности предотвратить запуск ракет со своей территории, если он не согласован с руководством Украины.

Что касается позитивного контроля, действительно мнения здесь расходятся. Но всё-таки основное предположение – что не были отсечены все возможности позитивного контроля у Украины. Во-первых, сами шифраторы, электронные замки кодов производились на территории Украины, в Харькове. Во-вторых, командный пункт 46-й ракетной армии, через который шли все коммуникации к штабам, пусковым установкам расположен был в Виннице, тоже на украинской территории. И в-третьих,



«Всегда полезно
смотреть в историю.
Это помогает лучше
понимать настоящее
и будущее»,
— Владимир Орлов

³ Ракеты SS-20 были уничтожены по Договору РСМД.



украинские военные были в принципе способны рассчитывать траектории полёта ракеты и, соответственно, программировать полётное задание. Другое дело, что отсутствие спутниковой информации, необходимой для точного определения новых целей, сводило реальную возможность такого позитивного контроля к минимуму, если не к нулю. Наконец, финансово-экономическая ситуация на Украине в 1992–1993 гг. была такой, что свела бы на нет любые попытки перебазирования ракет, и тем более попытки установить эффективный позитивный контроль над ядерным арсеналом, даже если бы этого кто-то хотел. Но был явно другой расчёт – получить средства, прежде всего от США, в рамках программ совместного снижения угрозы, и, как справедливо сказали наши украинские коллеги, чистыми войти в международное сообщество, в частности в ДНЯО. Это приводит меня к заключительному комментарию.

Я действительно считаю, что Договор о нераспространении ядерного оружия сыграл впечатляющую роль в том, что мы колоссально снизили напряжение, которое могло иначе исходить от перевода ядерной сверхдержавы в иной статус, в иное качество и в иное количество. Поэтому механизм, который нам сейчас уже кажется обыденностью, тогда позволил очень многое сделать. Нельзя не вспомнить и о том, что существовал механизм взаимно уважительных дискуссий. Я сам был участником нескольких из этих механизмов. Я вспоминаю, как мы собирались в разных точках. Это могли быть и европейские города, и это бывали и Киев, и Минск, и Алма-Ата. Тогда удавалось находить общий язык и где-то формировать общие представления, связанные с ядерным оружием, с нераспространением и с физической ядерной безопасностью и экспортным контролем – всем тем, что в начале 90-х было крайне актуально и совершенно не везде отрегулировано. Поэтому такие дорожки внесли очень позитивный вклад. И не могу не отметить, что вклад вносили и российские эксперты, и украинские, и белорусские, и казахстанские.

В заключение отмечу, что сегодняшняя дискуссия носила и конкретный, и предметный, и практический характер. Мы знаем, что интерес очень высокий. ПИР-Центр уже открыл серию интервью – они могут быть в видео-формате, а если это будет невозможно, то в аудио или текстовом формате и с военными, и с дипломатами⁴. И мы здесь не ограничиваемся национальными флагами и рамками, поэтому приветствуем и все точки зрения, и все воспоминания – и обсудить их мы с вами ещё, наверное, сможем не один раз. ■

⁴ Проект ПИР-Центра “Ядерное нераспространение: история в лицах”. URL: <http://www.pircenter.org/pages/1214-1117426>

РОССИЙСКОЕ ЯДЕРНОЕ ПРАВОПРЕЕМСТВО: 30 ЛЕТ СПУСЯ



ЯДЕРНОЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ: ИСТОРИЯ В ЛИЦАХ





Индекс Безопасности – Научные записки

№13 (39), 2022

Российское ядерное правопреемство:
30 лет спустя

Главный редактор: В.А. Орлов

Редакторы: А.А. Квартальнов, Е.Г. Чобанян

Над номером работали: А.В. Юрк,
С.С. Шестакова, Л.С. Савельева

Дизайн и компьютерная верстка:
Е.Г. Чобанян, С.С. Шестакова

В оформлении доклада используется фрагмент гравюры Альбрехта Дюрера «Носорог»

Использование наименования и
символики журнала *Индекс Безопасности*
© Владимир Орлов

Работа над номером завершена
10 июня 2022 г.

© ПИР-Пресс, 2022



ИНДЕКС БЕЗОПАСНОСТИ

Индекс Безопасности – Научные записки – доклады, аналитические статьи, комментарии и интервью, которые отражают позиции российских и зарубежных экспертов по актуальным вызовам глобальной безопасности и политики России в этой сфере. Задача серии – дать понятный анализ проблем международной безопасности и предложить для них конкретные и реалистичные решения. Серия пришла на смену журналу *Индекс Безопасности*, издаваемому ПИР-Центром в 1994 – 2016 гг.

Авторы и редакторы серии будут рады комментариям, вопросам и предложениям, которые читатели могут направить на электронную почту inform@pircenter.org

ЯДЕРНОЕ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕ: ИСТОРИЯ В ЛИЦАХ

Данная научная записка выполнена в рамках проекта «Ядерное нераспространение: история в лицах», которая является частью Программы «Россия и ядерное нераспространение» и имеет своей целью сохранение исторической памяти о роли СССР и России и советских и российских дипломатов в формировании современной архитектуры международной безопасности. Основная работа по проекту ведётся по трём направлениям:

- организация научно-практических мероприятий (семинаров, конференций, «научных сред») на исторические темы с участием российских и зарубежных дипломатов, военных и исследователей;
- проведение интервью с советскими/российскими ветеранами военной и дипломатической службы, внёсшими неоценимый вклад в договоры и соглашения в области ядерного нераспространения, контроля над вооружениями и разоружения;
- подготовка научно-исследовательских работ и публикаций «малого жанра», касающихся исторического измерения ядерного нераспространения, контроля над вооружениями и разоружения.

Проект «Ядерное нераспространение: история в лицах» на сайте ПИР-Центра: <http://www.pircenter.org/pages/1214-1117426>