

ГЛАВА II. ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ ЯДЕРНЫМ НЕРАСПРОСТРАНЕНИЕМ И КОНТРОЛЕМ НАД ЯДЕРНЫМИ ВООРУЖЕНИЯМИ В РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ В 90-е ГОДЫ

Как известно, вопросы предотвращения «горизонтального» и «вертикального» распространения ядерного оружия находятся в ДНЯО в неразрывной связи, что зафиксировано по требованию НЯОГ в статье VI Договора, возлагающей на его участников, и в первую очередь на ЯОГ (главным образом, на США и Россию), обязательство вести переговоры и, следовательно, договариваться о сокращении ядерных арсеналов вплоть до полного ядерного разоружения. На протяжении всего существования международного режима ядерного нераспространения вопросы ядерного разоружения неизменно были основным камнем преткновения на всех конференциях по рассмотрению действия Договора. Не стало исключением и последнее десятилетие, в ходе которого состоялись две конференции по ДНЯО — в 1995 и 2000 гг.

Сокращение ядерных вооружений¹

Наиболее знаменательным событием в сфере контроля над стратегическими ядерными вооружениями в 90-е годы явилось подписание в 1991 г. и вступление в силу двустороннего *Договора о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1)*, который впервые в истории переговоров по разоружению открыл путь к реальному сокращению этих вооружений.

Процесс ратификации Договора совпал по времени с распадом Советского Союза, в связи с чем необходимо было решить ряд сложнейших вопросов с правопреемством. Это было связано с тем, что помимо России, СНВ СССР также размещались и на территориях Украины, Казахстана и Белоруссии. Потребовалось немало времени для того, чтобы достичь согласия по всем возникшим в данной связи проблемам, о чем было подробно рассказано ранее.

В мае 1992 г. сторонами был подписан Лиссабонский протокол к Договору СНВ-1, в котором устанавливался многосторонний характер этого Договора, а также обязательства трех республик бывшего СССР (кроме России) ликвидировать все ядерные вооружения на своих территориях и присоединиться к ДНЯО в качестве НЯОГ. Однако проблемы оставались, особенно в том, что касается Украины.

¹ Авторы благодарят А.Г. Савельева за весомый вклад в подготовку данного раздела.

В конце концов Договор СНВ-1 был ратифицирован Казахстаном 2 июля 1992 г., Россией — 4 ноября 1992 г., Белоруссией — 4 февраля 1993 г., США — 1 октября 1993 г. и Украиной — 18 ноября 1993 г. Договор вступил в силу 5 декабря 1994 г. Срок его действия был определен в 15 лет.

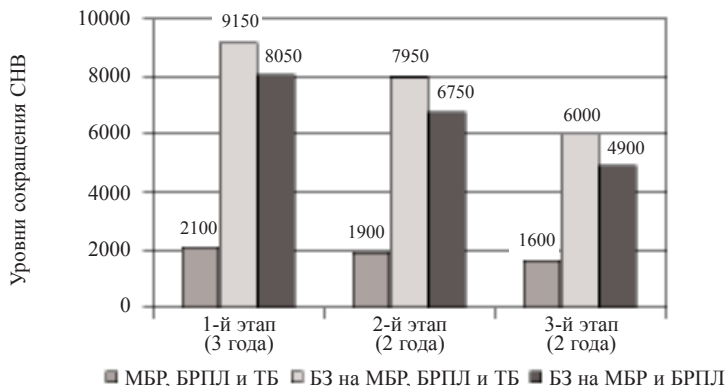
Договор СНВ-1 предусматривает, что к концу срока ликвидации вооружений США и СССР (после ратификации Договора и Лиссабонского протокола, с точки зрения уровней СНВ речь, естественно, идет о США и России) будут иметь не более 1600 развернутых стратегических носителей ядерного оружия каждая (МБР, баллистические ракеты подводных лодок (БРПЛ) и тяжелые бомбардировщики (ТБ) и не более 6 000 ядерных боезарядов на них. Также предусмотрены подуровни для развернутых МБР и БРПЛ (суммарно) — 4 900 боезарядов, для тяжелых МБР — 1 540 боезарядов и для мобильных МБР — 1 100 боезарядов. Договор предусматривает право каждой из сторон уменьшить количество боезарядов на существующих типах МБР и БРПЛ в сумме на 1 250 единиц, но не более чем на четыре единицы для каждого типа таких ракет. При этом, если количество уменьшаемых боезарядов превышает две единицы, то платформа боеголовок таких систем подлежит ликвидации и замене на новую.

Установлено ограничение на суммарный забрасываемый вес МБР и БРПЛ — не более 3600 т. Договор также ввел особые правила засчета ядерных боезарядов для ТБ, оснащенных для ядерных вооружений, не являющихся ядерными крылатыми ракетами воздушного базирования (КРВБ) большой дальности (свыше 600 км). Каждый из таких ТБ засчитывается за один носитель и один боезаряд. Стороны в рамках Договора также приняли на себя односторонние обязательства ограничить развертывание своих ядерных крылатых ракет морского базирования (КРМБ) большой дальности (свыше 600 км) количеством 880 единиц.

Ликвидация СНВ по положениям Договора должна быть завершена в течение семи лет, т.е. до 5 декабря 2001 г. При этом предусмотрено три этапа осуществления сокращений — первый сроком три года и два последующих — по два года. К концу первого этапа (до 5 декабря 1997 г.) у сторон должно было остаться не более 2 100 развернутых стратегических носителей ядерного оружия с 9 150 ядерными боезарядами на них, включая 8 050 боезарядов на МБР и БРПЛ. К концу второго этапа (до 5 декабря 1999 г.) у сторон остается по 1 900 носителей с 7 950 ядерными боезарядами на них, включая 6 750 боезарядов на МБР и БРПЛ. К концу третьего этапа (до 5 декабря 2001 г.) стороны должны достичь предусмотренных Договором уровней стратегических вооружений, которые были указаны выше.

Выполнение Россией Договора СНВ-1 до последнего времени шло даже опережающими темпами, что позволяло делать вывод о

Рис. 8. Этапы и уровни сокращения СНВ



Источник: А.С. Борисенко, В.Ф. Лата, Е.П. Маслин, В.А. Орлов, И.А. Сафранчук, Р.М. Тимербаев, Л.Н. Чуменко. Справочник «Контроль над вооружениями и военной деятельностью». М., Библиотека ПИР-Центра, 2001, с.18.

том, что фактически уровни, предусмотренные данным соглашением, могут быть в основном достигнуты уже в 2000 г. Во всяком случае, есть все основания полагать, что к 5 декабря 2001 г. условия сокращений по Договору СНВ-1 будут полностью выполнены.

Более сложная ситуация возникла с *Договором СНВ-2*, подписанным Россией и США в январе 1993 г. Это соглашение было призвано ускорить процесс ядерного разоружения и предусматривает более радикальные сокращения СНВ сторон — в конечном итоге, до уровня 3 000–3 500 ядерных боезарядов, включая подуровень 1 700–1 750 боезарядов, развернутых на БРПЛ. Количество стратегических носителей ядерного оружия при этом не ограничивается, но вводится полный запрет на МБР с разделяющейся головной частью (РГЧ). В отличие от СНВ-1 Договор СНВ-2 вводит правила засчета боезарядов, числящихся за развернутыми ТБ сторон, по их реальному оснащению, а также дает право каждой из сторон понизить количество боеголовок на существующих типах МБР и БРПЛ (кроме тяжелых МБР) путем снятия боеголовок с платформы, которая, в свою очередь, не подлежит ликвидации и замене на новую. В Договоре СНВ-2 сняты ограничения на общее количество сокращаемых боеголовок (это количество может превышать установленный Договором СНВ-1 уровень 1250 единиц), но введено ограничение на количество МБР одного типа, на котором может осуществляться уменьшение числа боеголовок — 105 единиц. Каждая из сторон получает право на переоборудование 100 своих ТБ, оснащенных для ядерных вооружений, не являющихся ядерными КРВБ большой дальности,

для выполнения неядерных задач и, соответственно, вывода этих систем за рамки Договора. Кроме того, Россия получила право переоборудовать 90 пусковых установок тяжелых МБР (из имеющихся у нее 204 таких пусковых установок) под развертывание моноблочных ракет.

Все сокращения СНВ, согласно Договору, должны были быть завершены до 1 января 2003 г. При этом в оригинальном тексте Договора (об изменениях, внесенных в Договор по Нью-Йоркскому Протоколу 1997 г., мы скажем ниже) предусматривалось, что они пройдут в два этапа. К концу первого — до 5 декабря 2001 г. (в Договоре СНВ-2 речь идет о семи годах с момента вступления в силу Договора СНВ-1) — стороны должны были достичь уровней ядерных боезарядов, развернутых на стратегических носителях в пределах 3 800–4 250 единиц, включая 2 160 боезарядов на БРПЛ, 1 200 боезарядов на МБР с РГЧ и 650 боезарядов на развернутых тяжелых МБР. К концу второго этапа достигаются потолки, утвержденные в качестве конечной цели данного Договора.

Соединенные Штаты ратифицировали Договор СНВ-2 в 1996 г., в то время как в России продолжались дебаты по соответствию этого соглашения интересам безопасности страны, а также по вопросу о финансовых и технических возможностях РФ выполнить вышеназванные условия Договора СНВ-2 к предусмотренным в нем срокам. В результате в сентябре 1997 г. в Нью-Йорке стороны подписали ряд документов, включая протокол о продлении сроков выполнения условий сокращений СНВ по рассматриваемому Договору. Срок выполнения первого этапа предусмотренных сокращений был перенесен на 31 декабря 2004 г., а второго (и окончательного) — на 31 декабря 2007 г. Именно в этом виде Россия и ратифицировала Договор СНВ-2 в апреле 2000 г.

Таким образом, хотя формально Договор СНВ-2 и ратифицирован обеими сторонами, вступление его в силу является весьма проблематичным, поскольку на практике каждая из сторон ратифицировала по существу свой собственный вариант этого соглашения.

Что касается США, то отказ от ратификации «модернизированного» Договора СНВ-2 (т.е. от ратификации протокола о продлении сроков его осуществления) объясняется прежде всего тем, что Нью-Йоркские соглашения по сути являются «пакетными» договоренностями, в которые кроме названного протокола входят и договоренности, касающиеся разграничения стратегической и нестратегической ПРО в рамках Договора по ПРО 1972 г., а также некоторые другие документы, которые вызывают большое сомнение у американских законодателей, что и тормозит процесс принятия соответствующего решения о их ратификации. Более того, не желая рисковать, демократическая

администрация Б. Клинтона так и не внесла эти документы в Конгресс США, а администрация Дж. Буша-мл., по всей вероятности, даже не собирается возвращаться к названным договоренностям.

Тем не менее, все это не означает, что процесс ядерного разоружения между двумя державами уже в ближайшее время совершенно затормозится. Во всяком случае, ясно, что по крайней мере со стороны России он будет продолжен, и даже более высокими темпами, чем ранее. Так, согласно некоторым расчетам, уже с 2002 г. в российских Ракетных войсках стратегического назначения (РВСН) должен начаться массовый вывод из боевого состава наиболее мощных ракетных систем — СС-18 и СС-19, не говоря уже об СС-24, которые должны были начать сниматься с вооружения уже в конце 90-х годов. Это связано с тем, что, по свидетельству бывшего Главкома РВСН В.Н. Яковлева, на конец 1999 г. более 70% российских МБР уже выработали свой гарантийный ресурс.

Достаточно сложная ситуация сложилась к концу 90-х годов и с состоянием морского элемента стратегической триады России. Так, начиная с 1992 г. в состав ВМФ не было введено ни одного подводного ракетносца. В стадии строительства, при этом, находится всего одна подводная лодка атомная с баллистическими ракетами на борту (ПЛАРБ) — ракетный подводный крейсер стратегического назначения (РПКСН) нового проекта «Борей». Сроки ввода ее в строй постоянно переносятся, и по самым оптимистическим оценкам, головной корабль этого проекта «Юрий Долгорукий» может войти в состав российского ВМФ не ранее 2002 г., хотя называются и более поздние сроки — 2005 г. и даже 2008 г.²

Примерно аналогичная ситуация сложилась и со стратегической авиацией. Начиная с 1993 и по 1999 гг. Россия не построила ни одного ТБ. В 2000 г. Казанский завод выпустил только один современный ТБ Ту-160. По мнению некоторых экспертов, через несколько лет число российских ТБ, способных выполнять реальные боевые задачи, сократится до 20-30 единиц. Они смогут нести не более 250-300 ядерных боезарядов³.

Таким образом, примерно к 2010 г. у России фактически на вооружении может состоять не более 9-10 ПЛАРБ с примерно 650-750 боеголовками, развернутыми на БРПЛ, и 500 боезарядов, развернутых на ТБ. Что же касается МБР, то варианты развертывания и сохранения в боевом составе различных типов этих систем в принципе дают весьма широкий спектр возможностей — от 3 000 боеголовок при отказе от Договора

² Независимое Военное Обозрение, №47, 11-17 декабря 1998, с.6.

³ Договор СНВ-2 и будущее стратегических ядерных сил. М., РАУ-Корпорация, 1999, с.40.

СНВ-2 и развертывании новых МБР с многозарядной боевой частью, до примерно 600 боеголовок (включая около 400 боеголовок, развернутых на новых однозарядных МБР СС-27 «Тополь-М») — при полном выполнении всех положений этого документа, включая снятие с вооружения всех МБР с РГЧ.

При этом, согласно расчетам, в составе российских СЯС к 2010 г. может находиться от 1 700 до 4 000 ядерных боезарядов. Из этого количества не более 600-700 ядерных боезарядов будет развернуто на вновь построенных стратегических носителях — МБР СС-27 «Тополь-М» и новой БРПЛ, предназначенной для развертывания на РПКСН класса «Юрий Долгорукий». Остальные же системы в любом случае будут сняты с вооружения в последующие несколько лет. Иными словами, Россия в любом случае понизит свой ядерный арсенал до уровней, гораздо меньших, чем это предусмотрено Договором СНВ-2.

Понимая это, российское руководство прилагало и продолжает прилагать значительные усилия к тому, чтобы договорный процесс в сфере сокращений СНВ был продолжен. При этом считалось, что СНВ-2 явится всего лишь «промежуточным этапом» на пути более глубоких сокращений в рамках СНВ-3, СНВ-4 и далее. Но реализация этого плана серьезно тормозилась реанимированной идеей США создать систему стратегической обороны страны, выходящей за рамки бессрочного Договора по ПРО 1972 г., а также тем фактом, что США, по всей видимости, к концу 90-х годов постепенно стали утрачивать интерес к продолжению диалога с Россией в рассматриваемой сфере. Более того, Президент США Дж. Буш выдвинул идею односторонних сокращений американских СНВ при безусловном развертывании системы стратегической ПРО США. При этом в очередной раз был поднят вопрос о реализации права США на выход из Договора по ПРО.

Следует отметить, что на протяжении всех 90-х годов *проблема ПРО* продолжала оставаться в центре внимания российского и американского руководства. После шести лет безуспешных переговоров в Женеве по обороне и космосу, на которых СССР отстаивал необходимость соблюдения Договора по ПРО «в том виде как он был подписан в 1972 г.», в начале 90-х годов появились некоторые надежды на то, что эта проблема может быть успешно разрешена. Это было связано с первыми инициативами Президента РФ Б.Н. Ельцина, который в январе 1992 г. выдвинул идею создания совместной российско-американской «глобальной системы защиты» (ГСЗ) от стратегических баллистических ракет. Совершенно очевидно, что такая программа потребовала бы коренного пересмотра не только Договора по ПРО, но и всей системы взаимного сдерживания, на которой базировалась политика безопасности США и СССР в течение послевоенного периода.

Как выяснилось в дальнейшем, российское руководство (как, впрочем, и американское) не было готово к столь кардинальным изменениям своих подходов к этим вопросам. В данной связи названная инициатива не получила сколько-нибудь серьезного развития, а идея сохранения Договора по ПРО как «краеугольного камня» стратегической стабильности была выдвинута российским руководством в качестве неперемennого условия дальнейших глубоких сокращений стратегических наступательных вооружений.

Особо остро эта проблема стала проявлять себя к концу 90-х годов, когда Администрация Б. Клинтона начала продвигать идею создания «национальной ПРО» США — ограниченной противоракетной системы территории Соединенных Штатов, тем не менее выходящей за рамки Договора по ПРО. Эта идея вызвала большую обеспокоенность в России, особенно в военных кругах и среди российских законодателей.

Так, в ходе дебатов по вопросу о ратификации Договора СНВ-2 вопрос о сохранении Договора по ПРО в его неизменном виде фигурировал в качестве главного условия одобрения законодателями соглашения о глубоких сокращениях СНВ. Требование по соблюдению Соединенными Штатами бессрочного Договора по ПРО 1972 г. явилось и главным пунктом условий соблюдения Россией Договора СНВ-2 (как, впрочем, и других соглашений в области контроля над вооружениями, включенным в Федеральный закон о ратификации Договора СНВ-2)⁴.

Более того, выступая в Государственной Думе в день ратификации СНВ-2 (14 апреля 2000 г.), Президент России В.В. Путин объявил о перечне мер, которые будут предприняты Россией в случае выхода или нарушения Соединенными Штатами Договора по ПРО. В числе этих «мер» были названы не только выход России из Договора СНВ-2, «но и из всей системы договорных отношений по ограничению и контролю стратегических и обычных вооружений»⁵.

Таким образом, в 2000 г. российское руководство в конечном итоге избрало наиболее жесткий, консервативный подход к вопросу о будущем Договора по ПРО. Как представляется, ключевую роль в принятии решения об отказе от внесения в этот Договор каких-либо поправок сыграла позиция Минобороны РФ — наиболее непримиримого и последовательного критика американских идей по развертыванию национальной системы ПРО США и согласования с Россией соответствующих изменений в Договоре по ПРО.

⁴ Федеральный Закон РФ от 4 мая 2000 г. №56-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений». *Российская Газета*, 6 мая 2000.

⁵ Стенограмма дневного пленарного заседания Госдумы 14 апреля 2000 г. Информационный канал Государственной Думы РФ, www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/2000/S14-04_d.htm.

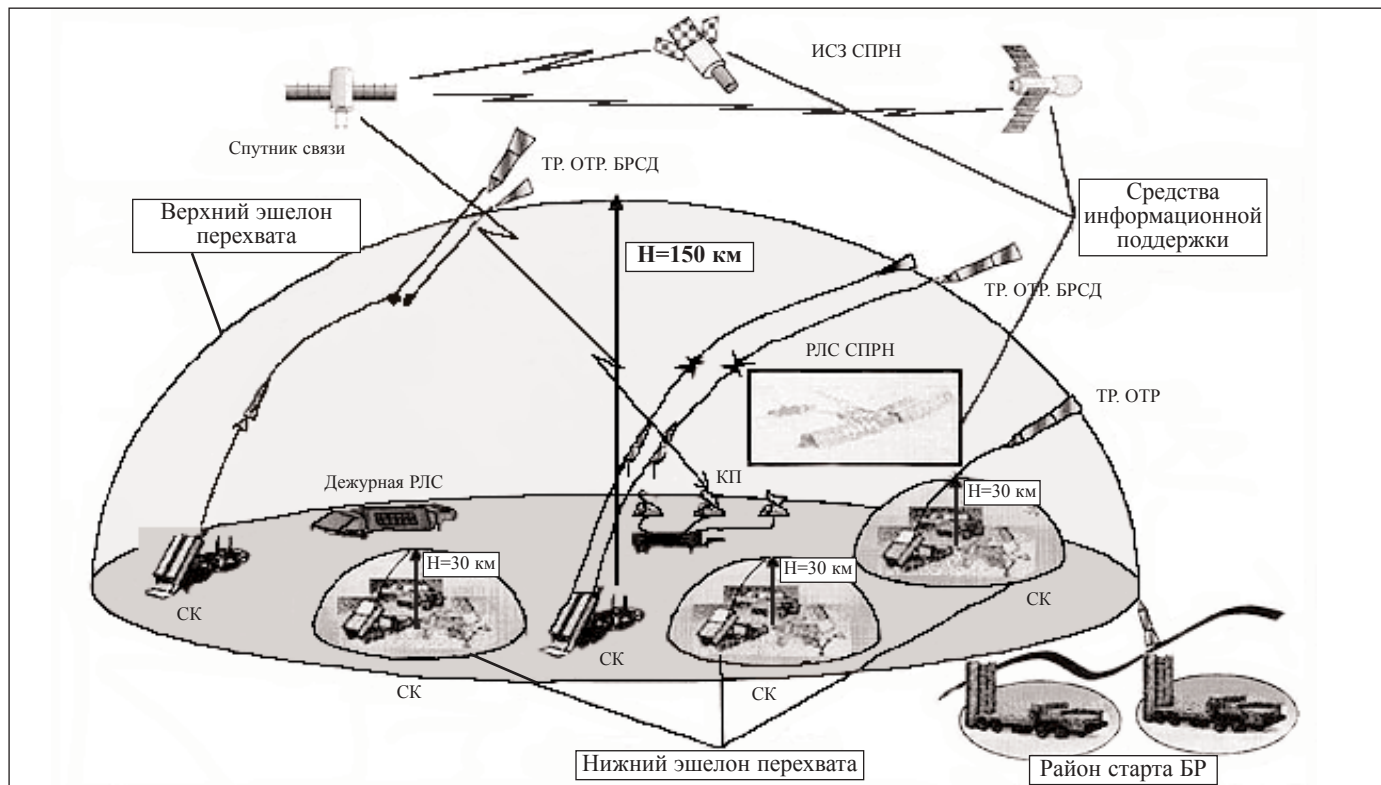
После ратификации Договора СНВ-2 российское руководство проявило большую активность по укреплению своей позиции и по получению поддержки со стороны ряда заинтересованных государств. При этом создавалось впечатление, что сохранение Договора по ПРО является главным приоритетом политики безопасности Российской Федерации, даже более важным, чем продолжение процесса сокращения ядерных вооружений и «доведения до конца» вопроса о вступлении в силу Договора СНВ-2.

Во всяком случае, в ходе встреч на высшем уровне с руководством США российская сторона, судя по сообщениям, главный упор делала на проблеме «укрепления стратегической стабильности» и сохранении Договора по ПРО, а не на необходимости ратификации Соединенными Штатами подписанных в сентябре 1997 г. в Нью-Йорке документов, которые позволили бы Договору СНВ-2 вступить в силу. Вопрос о Договоре по ПРО также поднимался В.В. Путиным практически на каждой встрече с руководителями иностранных государств. При этом любое одобрение с их стороны идеи сохранения Договора по ПРО преподносилось как значительное достижение российской политики и дипломатии.

Нельзя не признать, что усилия В.В. Путина по сохранению Договора по ПРО принесли определенные плоды. Во всяком случае выяснилось, что далеко не все западные лидеры, включая союзников США по НАТО, безоговорочно поддерживают американскую идею создания национальной ПРО. Более того, сами Соединенные Штаты при Администрации Б. Клинтона занимали по этим вопросам достаточно двойственную позицию. С одной стороны, Президент США и Госсекретарь заявляли о своей приверженности Договору по ПРО, но с другой — предлагали такие поправки к этому Договору, которые свели бы на нет весь его смысл.

Отдавая себе отчет в том, что на одном отрицании американского подхода к решению проблемы безопасности строить собственную политику в этой области в современных условиях по меньшей мере контрпродуктивно, российское руководство выдвинуло своего рода альтернативный план созданию стратегической ПРО. А именно, предложило идею создать совместную с западноевропейскими странами тактическую противоракетную оборону, чтобы надежно защитить и Россию, и Западную Европу от баллистических ракет. Впервые эта идея была выдвинута в ходе рабочей поездки В.В. Путина в Италию в июне 2000 г. — непосредственно после встречи на высшем уровне с Президентом США Б. Клинтон. При этом российский президент попросил главу Правительства Италии взять на себя посреднические функции и прозондировать этот вопрос в других европейских столицах.

Рис.9. Возможная структура нестратегической ПРО и средства информационной поддержки



Источник: Sokov Nikolai. Russian Missile Defense for Europe: The February 20 Proposal Is More Serious Than It Seems. cns.miis.edu/pubs/reports/sokrmd2.htm.

Несмотря на то, что В.В. Путиным было также предложено привлечь к осуществлению данной идеи «американских партнеров», совершенно очевидно, что за названным предложением скрывалось намерение усилить давление на США в пользу сохранения статус-кво в сфере стратегической обороны, зафиксированного Договором по ПРО в 1972 г. и Протоколом к нему от 1974 г.

Как представляется, названная «инициатива» В.В. Путина была продумана с «тактической» точки зрения и согласована с Минобороны и МИД РФ. Так, уже через несколько дней после ее выдвижения министр обороны РФ И.Д. Сергеев, выступая на заседании Совместного постоянного совета Россия-НАТО в Брюсселе, дал соответствующие пояснения о том, как Россия видит организацию совместной разработки Европейской системы противоракетной обороны.

В числе областей возможного сотрудничества с НАТО были названы следующие:

- совместная оценка характера и масштабов ракетного распространения и возможных ракетных угроз;
- совместная разработка концепций общеевропейской системы нестратегической ПРО, порядка ее создания и развертывания;
- совместное создание общеевропейского многостороннего центра предупреждения запусков ракет;
- проведение совместных штабных учений;
- проведение совместных исследований и экспериментов;
- совместная разработка систем нестратегической ПРО;
- создание и формирование нестратегической ПРО для совместных или скоординированных действий по защите миротворческих сил и мирного населения.

Было также заявлено, что Россия готова идти в данной области «и на более тесное взаимодействие». Но все это будет возможным «только в условиях сохранения Договора по ПРО».

Здесь же необходимо отметить, что российской политике при выдвижении названной инициативы все же пришлось пойти на определенные издержки. В данном случае речь идет о позиции Китая — наиболее стойкого сторонника сохранения Договора по ПРО, который полностью поддерживает позицию России в данном вопросе, что нашло подтверждение в ходе визита В.В. Путина в эту страну в середине июля 2000 г. Вместе с тем, как известно, Китай выступает и против любых программ в области тактической ПРО, которая не ограничена Договором 1972 г. Именно поэтому, видимо, Россия предложила программу создания совместной ПРО именно для Европы, а не в более глобальном масштабе (хотя с российской стороны и делались заявления о том, что она готова сотрудничать в этой области практически с любым государством).

Что же касается «стратегической» стороны вопроса выдвижения названной «инициативы», то у ряда независимых российских исследователей возникли закономерные, на взгляд авторов книги, сомнения о соответствии этой идеи интересам сохранения Договора по ПРО.

Так, сам факт предложения России разработать и развернуть тактическую ПРО в интересах безопасности Европы свидетельствует о том, что Россия признает наличие угрозы применения баллистических ракет со стороны «непредсказуемых» режимов, а также то, что военно-технические средства способны если не ликвидировать эту угрозу, то способствовать ее ослаблению путем создания средств противодействия. Иными словами, подобная «инициатива» практически признает справедливость аргументов США о необходимости создания систем ПРО для защиты от третьих стран.

Второй момент заключается в том, что разработчики российской позиции, очевидно, не учли то обстоятельство, что «движущей силой» создания систем ПРО в США является не только угроза распространения ракетно-ядерного оружия в мире, но и само развитие тактических систем ПРО, включая существующие планы и идеи о развертывании таких систем в различных регионах мира. Как представляется, для Соединенных Штатов создание системы защиты для Европы будет означать резкую активизацию кампании за развертывание обороны самих США. И чем ближе Европа будет подходить к развертыванию тактической ПРО, тем сильнее будет давление на исполнительную и законодательную власть внутри США в пользу развертывания стратегической ПРО собственной территории.

Таким образом, к концу 90-х годов в российско-американских отношениях наметились явные тенденции если не к конфронтации, то к охлаждению отношений в сфере контроля над вооружениями. Россия, по всей видимости, в случае занятия США жесткой позиции в отношении Договора по ПРО, будет готова предоставить США взять на себя ответственность за последствия одностороннего выхода из этого соглашения.

В то же время, как представляется, такой исход событий вряд ли может полностью устроить обе стороны, поскольку обострение отношений между Россией и США может сыграть на руку исключительно Китаю, предоставив ему серьезные аргументы в пользу наращивания своих стратегических сил. Что же касается России, то угрозы контрмер, о которых говорил Президент В.В. Путин в апреле 2000 г.⁶ и в июне 2001 г.⁷, вряд ли могут быть

⁶ Стенограмма пленарного заседания Государственной Думы РФ, 14 апреля 2000 г., с.168.

⁷ Ответы Президента Российской Федерации В.В. Путина на вопросы журналистов по окончании российско-российских переговоров на высшем уровне в расширенном составе. president.kremlin.ru/events/249.html, 23 июня 2001.

осуществлены, учитывая сложное экономическое положение страны. Более того, можно с полной уверенностью утверждать, что в первом десятилетии XXI века Россия будет понижать количественный состав своего стратегического ядерного арсенала вне зависимости от действий США.

Об этом, наряду с прочим, свидетельствует и тот факт, что, несмотря на пропагандируемый рост значения ядерных вооружений в обеспечении безопасности страны (что, в частности, нашло свое отражение в Концепции национальной безопасности и Военной доктрине РФ), на практике происходит снижение роли ядерного фактора в перспективных планах военного строительства страны. Что же касается США, то Президент Дж. Буш-мл. также дает понять, что Соединенные Штаты в своей политике безопасности намерены делать больший упор на оборонительные, а не на наступательные вооружения. При этом не исключен вариант, что Администрация США пойдет на односторонние сокращения своих СНВ до уровня даже меньшего, чем предусмотрено Договором СНВ-2.

Таким образом, несмотря на все трудности и разногласия, можно ожидать, что в первом десятилетии XXI века процесс ядерного разоружения (по крайней мере со стороны России и США) будет продолжен. При этом данный процесс может принять форму не традиционных договоренностей между двумя великими ЯОГ, а односторонних действий каждой из них в соответствии с собственными планами модернизации и экономическими возможностями. И если сторонам удастся избежать конфронтации на почве оборонительных систем, перспективы глубоких сокращений СНВ станут даже более реальными, чем при «договорном» пути, преобладавшем в отношениях между ними на протяжении всей второй половины XX века.

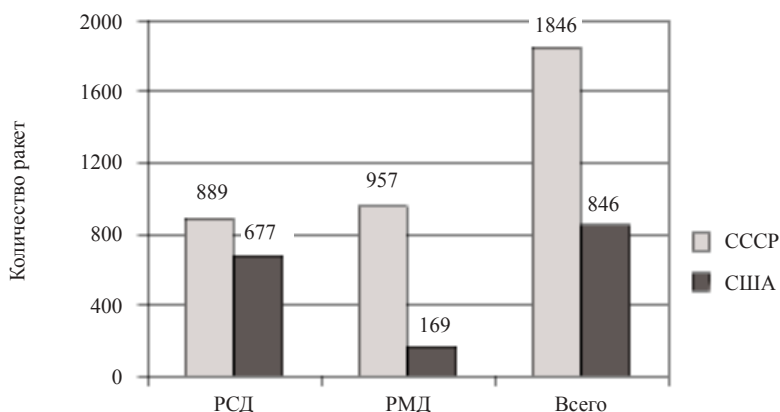
Важной составной частью «пакета» действующих соглашений между Россией и США по контролю над ядерными вооружениями является *Договор о ликвидации ракет средней дальности и меньшей дальности (РСМД)*. В рамках Договора, подписанного М.С. Горбачевым и Р. Рейганом 8 декабря 1987 г., Россия и США взяли на себя обязательство ликвидировать все свои ракеты средней дальности наземного базирования с дальностью пуска от 1 000 до 5 500 км, все ракеты меньшей дальности с дальностью пуска 500–1 000 км, их пусковые установки, вспомогательное оборудование, а также операционные базы, независимо от места их расположения.

Договор по РСМД навсегда запретил обеим сторонам проводить полетные испытания ракет класса СМД. Ни одна из сторон никогда в будущем не сможет производить, иметь на вооружении или испытывать ракеты этого класса.

До начала ликвидации ракет средней и меньшей дальности они размещались на 31 объекте США, в том числе в Великобритании,

ФРГ, Италии, Бельгии и Голландии, и на 116 объектах СССР: на территории РСФСР — 43, других республик СССР — 66, ГДР — 6, Чехословакии — 1⁸. Ракеты, подпадавшие под действие Договора, были уничтожены за первые три года с момента его вступления в силу: к 1 июня 1991 г. США ликвидировали 846 ракет СМД, а СССР — 1 846 аналогичных ракет.

Рис. 10. Количество ликвидируемых СССР и США ракет средней и меньшей дальности



Примечание: при составлении диаграммы использованы данные приведенные заместителем начальника Генерального Штаба Вооруженных Сил России В.Л. Маниловым на Посвящении в связи с завершением инспекционной деятельности по Договору РСМД.

Источник: Выполняя договор. *Красная Звезда*, 27 апреля 2001; Коновалов А. Представители России и США подписали посвящение в связи с завершением инспекционной деятельности по Договору о ликвидации ракет средней и меньшей дальности. *РИА Новости*, 21 мая 2001.

С 1 июля 1988 г. Советский Союз получил право направить свои инспекционные группы численностью до 10 человек на американские объекты РСМД, Соединенные Штаты — на объекты СССР. В течение 13 лет сторонами осуществлялся контроль за бывшими ракетными базами и производством ракет средней и меньшей дальности. Было проведено около 1 200 взаимных инспекций, в которых приняли участие свыше 20 000 специалистов. 21 мая 2001 г. в Москве было подписано Посвящение в связи завершением инспекционной деятельности по Договору РСМД.

Хотя в России неоднократно упоминали и на официальном уровне, и на уровне некоторых экспертов, о возможности выхода России из Договора РСМД в случае выхода США из Договора по

⁸ Голотюк Ю. Ломать — не строить. *Время Новостей*, 22 мая 2001.

ПРО (или нарушения ими своих обязательств по этому договору)⁹, представляется, что в интересах России сохранить Договор РСМД даже в условиях обострения двусторонних отношений.

В отличие от стратегических наступательных вооружений *тактическое ядерное оружие (ТЯО)* остается неохваченным российско-американскими соглашениями в области контроля над вооружениями. Значительных достижений в сокращении ТЯО на протяжении 90-х годов удалось достичь за счет односторонних инициатив стран в этой сфере.

27 сентября 1991 г. Президент США Дж. Буш заявил об одностороннем сокращении ТЯО. Инициативы США предусматривали ликвидацию всего арсенала ТЯО наземного базирования, в том числе ядерных боеголовок для тактических ракет, ядерных артиллерийских снарядов, а также снятие и размещение на базах централизованного хранения всего ТЯО, в том числе ядерных КРМБ, с надводных кораблей, включая авианосцы, с ударных подводных лодок, а также с авиации ВМС. Часть ядерных боезарядов США обязались ликвидировать. При этом Соединенные Штаты сохраняли в Европе ядерные боеприпасы воздушного базирования. Эта инициатива, последовавшая за неудавшейся попыткой государственного переворота в августе в СССР, была вызвана растущей обеспокоенностью в отношении эффективности контроля над ядерным оружием в СССР. Заявление Дж. Буша было сделано с расчетом вызвать ответные инициативы со стороны Советского Союза¹⁰.

В Советском Союзе процесс вывода ТЯО на территорию России был начат еще в конце 80-х годов по инициативе военных, опасавшихся возможной потери контроля над ядерным оружием вследствие роста масштабов движений за независимость внутри советских республик, а также обострения межнациональных конфликтов в ряде регионов страны. К тому времени ТЯО размещалось на территории всех пятнадцати республик СССР. Так, по некоторым оценкам, на территории России находилось 12 320 тактических боезарядов, на Украине — 2 345, в Белоруссии — 1 180, в Казахстане — 330, в Литве — 325, в Латвии — 185, в Туркменистане — 125, в Узбекистане — 105, в Молдавии — 90, в Грузии — 320, в Эстонии — 270, в Армении — 200, в Таджикистане, Азербайджане,

⁹ В частности об этом 21 июня 2000 г. заявил Главком РВСН В.Н. Яковлев, выступая перед выпускниками академии им. Петра Великого. См.: Одноколенко О. Ждите ответа. Асимметричного. *Сегодня*, 23 мая 2000. Одним из первых неправительственных экспертов, кто поставил вопрос о возможном выходе России из Договора РСМД сначала в ответ на расширение НАТО, затем — на создание НПРО США, был Н.Н. Соков. См.: Соков Н.Н. Тактическое ядерное оружие: новые геополитические реальности или старые ошибки. *Ядерный Контроль*, №26, февраль 1997, с.5.

¹⁰ Поттер У., Соков Н.Н. Тактическое ядерное оружие: постановка проблемы и некоторые рекомендации. *Ядерный Контроль*, №4, июль-август 2000, с.31.

Киргизии — 75 единиц в каждой¹¹. В первую очередь выводились тактические ядерные боеприпасы из наиболее удаленных регионов СССР — Центральной Азии, Закавказья. К концу 1991 г. ТЯО было выведено из всех республик СССР за исключением тех, где было также размещено стратегическое ядерное оружие (Белоруссия, Казахстан, Украина). Параллельно осуществлялся вывод ТЯО из стран Восточной Европы, который был завершен к концу июня 1991 г.

5 октября 1991 г. Президент СССР М.С. Горбачев выступил со встречными инициативами по ТЯО, которые были подтверждены Б.Н. Ельциным 29 января 1992 г. от имени России. Инициативы Президента СССР были схожи с американскими, и имели лишь небольшие отличия. Советский Союз обязался ликвидировать все ядерные мины, а также изъять из войск ядерные боеголовки зенитных ракет, которых не содержал арсенал США.

21 декабря 1991 г. Россией, Белоруссией, Украиной и Казахстаном было заключено *Соглашение о совместных мерах по контролю над ядерным оружием*, в соответствии со статьей 6 которого предусматривался вывод всего арсенала тактических ядерных боезарядов на территорию России к 1 июля 1992 г.¹²

С 1997 г. в рамках Постоянного совета Россия-НАТО стал осуществляться регулярный обмен информацией о сокращении ТЯО, однако из-за начавшихся бомбардировок НАТО Югославии в марте 1999 г. он был приостановлен. В ходе российско-американских контактов сторонам так и не удалось достичь полного взаимопонимания по вопросу ТЯО и подписать двухстороннее соглашение, которое было бы юридически обязательным в отличие от односторонних инициатив и предусматривало бы механизм контроля за соблюдением обязательств. В настоящее время нет полных данных о ходе процесса сокращения ТЯО¹³.

В своем выступлении на Конференции по рассмотрению действия ДНЯО 2000 г. министр иностранных дел РФ И.С. Иванов особо подчеркнул, что Россия продолжает последовательно выполнять односторонние инициативы в области ТЯО и что такое оружие полностью снято с надводных кораблей и многоцелевых подводных лодок, а также авиации ВМФ наземного базирования и размещено в местах централизованного хранения¹⁴.

Более того,

¹¹Konovalov Alexander. Forgotten Nukes: Tactical Nuclear Weapons. www.uspid.dsi.unimi.it/proceed/cast97/kono.html.

¹²См.: Яковлев В.Н. Первые шаги по сокращению ТЯО в России и роль ТЯО при обсуждении вопросов сокращения ядерных вооружений. Неопубликованная рукопись (передана автором для публикации в ПИР-Центр). Июнь 2001.

¹³Поттер У., Соков Н.Н. Тактическое ядерное оружие: постановка проблемы и некоторые рекомендации, с.31.

¹⁴Выступление Министра иностранных дел Российской Федерации И.С. Иванова на Конференции по рассмотрению действия ДНЯО, Нью-Йорк, 25 апреля 2000.

- в 1995 г. ликвидирована треть ядерных боеприпасов для тактических компонент морского базирования и авиации ВМФ;
- в 1996 г. ликвидирована половина ядерных боеголовок для зенитных ракет, а также ядерные авиабомбы для фронтовой (тактической) авиации;
- в 1998 г. ликвидированы все ядерные мины;
- в течение 2001 г. планируется закончить ликвидацию всех ядерных боеголовок для тактических ракет, снятых с боевого дежурства и ядерных артиллерийских снарядов¹⁵.

Таким образом, несмотря на односторонний характер инициатив, сторонам удалось добиться значительного сокращения ТЯО. Предполагается, что после завершения его ликвидации у каждой из стран останется по 2 500–3 000 боеголовок, в то время как по различным оценкам эти арсеналы в конце 80-х годов составляли у СССР и США соответственно 11 000–20 000 и 8 000 единиц.

В то же время вопрос о будущем ТЯО пока лежит вне процесса активного диалога между Россией и США и еще ждет включения в переговорный процесс, хотя, вероятно, это не вопрос ближайшего будущего.

Американские программы помощи России по снижению ядерной угрозы

В начале 90-х годов возник целый комплекс задач в области нераспространения, оказавшихся принципиально новыми для СССР и России.

Во-первых, в конце 80-х годов советские военные из соображений безопасности были вынуждены начать выводить ТЯО из стран Восточной Европы и республик СССР. Во-вторых, 31 июля 1991 г. был подписан Договор СНВ-1, следствием которого явилось крупномасштабное сокращение ядерных арсеналов США и России. В-третьих, процесс распада Советского Союза и денуклеаризация Белоруссии, Казахстана и Украины поставили вопрос об оперативной транспортировке ядерных боезарядов из мест их дислокации в Россию.

Все эти обстоятельства в ухудшавшейся экономической и криминальной обстановке в России поставили под угрозу своевременный демонтаж ядерного оружия и безопасную транспортировку ядерных боеприпасов, а также потребовали значительных материальных и людских средств на решение проблемы утилизации ЯМ, высвобождающихся в результате сокращения ядерного оружия.

¹⁵Яковлев В.Н. Цит. соч.

В сложившихся условиях важным элементом укрепления режима нераспространения стали программы содействия России и другим странам бывшего СССР в ядерной сфере.

Одним из основных направлений совместной деятельности стало сотрудничество России и США в демонтаже и утилизации ядерного оружия и средств его доставки, получившее название *Программа совместного уменьшения угрозы (СУУ)*.

12 декабря 1991 г. Конгрессом США был принят «Закон об уменьшении советской ядерной угрозы», инициаторами которого стали сенаторы демократ Сэм Нанн и республиканец Ричард Лугар. Программа Нанна-Лугара ставила целью оказание помощи государствам бывшего СССР, в первую очередь России, в безопасном хранении, транспортировке, демонтаже и уничтожении ядерного, химического и других видов оружия, а также создании эффективных механизмов по предотвращению распространения этих видов оружия. Закон предусматривал возможность расходования в 1992 финансовом году из бюджета Министерства обороны США на программу до 400 млн долл.¹⁶

11 октября 1993 г. был принят «Закон о совместном уменьшении угрозы», детализировавший программы содействия США. Закон предусматривал финансирование работ из бюджета Министерства обороны США по пяти основным направлениям:

- демонтаж и уничтожение ядерного оружия и других видов ОМУ и средств их доставки;
- предотвращение распространения ядерного оружия и других видов ОМУ;
- содействие предотвращению утечки специалистов в области создания ОМУ в страны «третьего мира» и террористические группы;
- поддержка деятельности стран бывшего СССР по конверсии предприятий оборонного комплекса;
- расширение контактов между военными ведомствами стран бывшего СССР и США¹⁷.

Реализация программы Нанна-Лугара регулируется двусторонними соглашениями, которые были заключены между США и странами бывшего СССР. Российско-американское «Соглашение относительно безопасной и надежной перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия» было подписано 17 июня 1992 г. сроком на семь лет и продлено в 1999 г. до 15 июня 2006 г.

В рамках программы СУУ Россия осуществляет уничтожение носителей ядерного оружия — МБР, БРПЛ и ТБ, а также

¹⁶Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991. www.fas.org/nuke/control/ctr/docs/hr3807.html, 27 November 1991.

¹⁷FY94 National Defense Authorization Act. Public Law 103-160. www.fas.org/nuke/control/ctr/docs/hr2401.html, 30 November 1993.

ликвидацию пусковых установок БРПЛ и МБР. К моменту начала программы в России уже существовали базы утилизации МБР и БРПЛ. Поэтому не требовалось создания объектов с нуля, была необходима лишь их незначительная модернизация и расширение производственных мощностей. Так, в рамках программы на объект утилизации в Суроватихе (Нижегородская обл.) были поставлены краны, отрезные фрезы, плазменные резаки, тракторы, пакетировочные прессы для переработки лома, системы управления процессом слива и нейтрализации топлива.

Большой проблемой явилось уничтожение ракетного топлива, промышленные методы утилизации которого в России отсутствовали. По экспертным оценкам, объем жидкого топлива к утилизации составлял 153 тыс. т. К концу 1996 г. американской стороной было поставлено 125 железнодорожных платформ и 670 универсальных контейнеров для его транспортировки во временные хранилища. В 1999 г. в районе Красноярска были введены в действие две установки по переработке жидкого топлива, сооруженные американскими компаниями «Тиокол» и «Эллайд Сигнал»¹⁸.

Еще менее приспособленной оказалась российская промышленность к утилизации твердотопливных МБР и БРПЛ. В силу того, что требования к экологической безопасности утилизации в значительной степени повысились, методы, применявшиеся при уничтожении ракет ранее, в частности, при реализации Договора РСМД, оказались неприемлемыми в современных условиях. После долгих колебаний и протестов со стороны местной администрации было принято решение о строительстве установки по выжиганию топлива в городе Воткинске (Удмуртия). Планируется, что она будет запущена в эксплуатацию в 2003 г.

Также с серьезной проблемой столкнулась российская сторона при утилизации атомных подводных лодок (АПЛ). Судоремонтные заводы, способные перерабатывать АПЛ, оказались не в состоянии утилизировать большое количество АПЛ. В начале 1993 г. число списанных АПЛ составляло 90 единиц, в марте 1995 г. — 126 единиц, в конце 1998 г. — 170 АПЛ¹⁹, по состоянию на 1 января 2001 г. — 184 АПЛ²⁰. В рамках программы СУУ российской стороне было поставлено различное оборудование для утилизации атомных

¹⁸ Орлов В.А., Соков Н.Н. (ред.). Ядерное нераспространение. М., Библиотека ПИР-Центра, 2000, с.388.

¹⁹ Литовкин Д.В. Программа Совместного уменьшения угрозы и утилизация атомных подводных лодок на Северном флоте. В сб.: Сафранчук И.А. (ред.). Программа совместного уменьшения угрозы: оценка эффективности и перспективы развития, №13, 2000, с.21.

²⁰ Семин В.В. О международном финансовом и техническом содействии Российской Федерации в области укрепления режима нераспространения. Неопубликованная рукопись (передана автором для публикации в ПИР-Центр). Июнь 2001.

подводных лодок. США предоставили краны с магнитными подъемными устройствами, режущий инструмент, экскаваторы с ножами для демонтажа, гильотинные прессы, резаки для канатов, обработки металлического лома. Поставленное оборудование, в частности позволило судоремонтному заводу «Нерпа» разделять по 10-15 АПЛ в год²¹. Всего к 1 января 2001 г. было утилизировано 53 АПЛ. Из оставшихся 131 АПЛ 29 единиц находилось на заводах в различной стадии утилизации, а 102 единицы находились на плаву²².

В начале 90-х годов в рамках программы СУУ осуществлялось содействие процессу денуклеаризации Белоруссии, Казахстана и Украины и безопасной транспортировке ядерных боеприпасов из этих стран в Россию. В этих целях, а также для безопасной перевозки боеприпасов на территории России были поставлены 4 520 бронированных чехлов для ядерных боезарядов, 150 суперконтейнеров, комплекты для переоборудования 117 вагонов для перевозки боеприпасов, а также пять специальных комплексов быстрого реагирования. Оборудование, поставленное американской стороной, использовалось для создания автоматизированной системы непрерывного мониторинга за перемещением ядерных боеприпасов²³.

Важным направлением сотрудничества в рамках программы СУУ является деятельность по конверсии активных зон трех реакторов-наработчиков оружейного плутония, которые продолжают эксплуатироваться в Северске и Железногорске. Планируется, что наработка плутония в Северске будет прекращена к концу 2005 г., в Железногорске — к концу 2006 г.²⁴

В 2000 г. в рамках программы СУУ было выделено 475,5 млн долл. США (схема расходования средств, представлена на рис. 11).

В 2000 г. РВСН было получено различного оборудования и техники на общую сумму 10,2 млн долл. для проведения ликвидационных работ на шахтных пусковых установках и МБР. Существенная помощь в 2000 г. была оказана в обеспечении мероприятий по проведению рекультивационных работ. РВСН поставлено 20 единиц техники (бульдозеры, экскаваторы и др.) на сумму более четырех миллионов долларов.

В рамках соглашений между Министерствами обороны США и России в области безопасности хранения и транспортировки ядерного оружия за счет средств Минобороны США в 2000 г. для 12-го Главного управления Минобороны РФ поставлены: 59 комплектов компьютерного оборудования, 38 серверов,

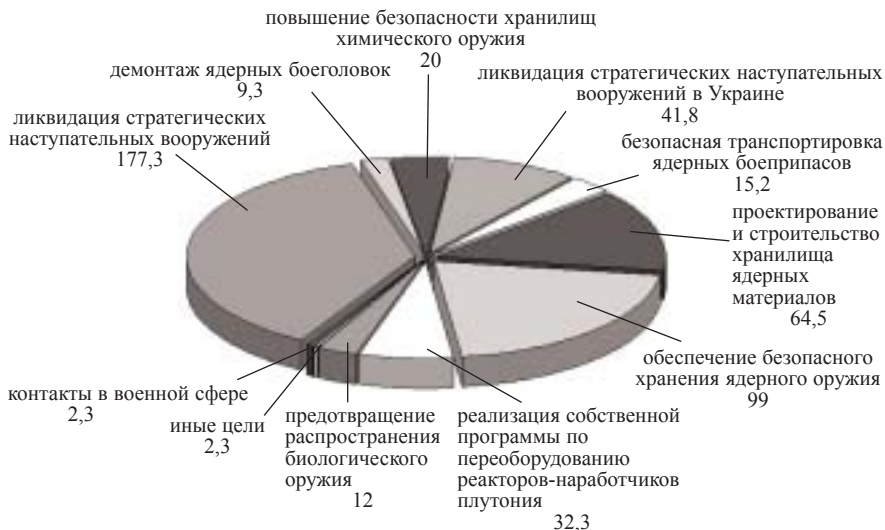
²¹Литовкин Д.В. Программа Совместного уменьшения угрозы и утилизация атомных подводных лодок на Северном флоте, с.37.

²²Семин В.В. О международном финансовом и техническом содействии Российской Федерации в области укрепления режима нераспространения. Неопубликованная рукопись (передана автором для публикации в ПИР-Центр). Июнь 2001.

²³Орлов В.А., Соков Н.Н. (ред.). Ядерное нераспространение, с.385.

²⁴Elimination of Weapons Grade Plutonium. www.dtra.mil/ctr/project/projrus/ctr_plutonium_elim.html, 1 March 2001.

Рис. 11. Схема расходования средств по программе СУУ на 2000 финансовый год (млн долл.)



Примечание: при построении диаграммы использованы данные Public Law No.106-65, usgovinfo.about.com/library/weekly/aa040900a.htm.

программное обеспечение, 10 снегоочистителей, 10 000 анализаторов наркотических веществ, 80 комплектов видеонаблюдения для часовых, 50 минитракторов, около 200 км средств физзащиты, 500 км кабельной продукции, метеостанции, 11 машин технической помощи, 2 полиграфа (детектора лжи), 16 генераторов электрического тока, отремонтировано 75 вагонов, за счет средств Минобороны США проводится спецпроверка компьютерного оборудования²⁵.

В целом программа по СУУ включает свыше 30 уникальных проектов. В работе с российской стороны задействованы около 14 тыс. человек²⁶. Всего с 1991 по 2000 гг. на совместные с Россией и странами СНГ проекты в рамках программы по совместному уменьшению угрозы американским Конгрессом было выделено Министерству обороны США 2,3 млрд долл.²⁷, из которых было освоено лишь 40%. Несмотря на это, российские участники сотрудничества высоко оценивают значимость программы для поддержания режима нераспространения. По мнению бывшего начальника 12-го Главного управления Министерства обороны генерал-полковника Е.П. Маслина:

²⁵Лата В.Ф., Маслин Е.П. Справка «О программе СУУ и ее реализации в России». База данных «ЯДРО». Док. №6776, 5 июня 2001.

²⁶Кеннинг Т. Программа СУУ. *Ядерное Распространение*, выпуск 29-30, апрель-июнь 1999, с.47.

²⁷Cooperative Threat Reduction, www.fas.org/nuke/control/ctr.

«Россия, вероятно, смогла бы решить проблему своими силами. Однако это потребовало бы крайнего напряжения усилий и, процесс повышения безопасности не был бы таким быстрым, как это настойчиво требовала обстановка. Программа СУУ сыграла исключительно позитивную роль. Следует признать, что сотрудничество России и США в вопросах безопасности хранения и транспортировки ядерных боеприпасов позволило приступить к решению проблем, связанных с предотвращением распространения ядерного оружия, снизило риск ядерного терроризма»²⁸.

Важным элементом предотвращения незаконного оборота ЯМ на территории России, а также их нелегального экспорта в условиях ухудшающейся криминальной обстановки в стране и зачастую низкой эффективности систем физической защиты и контроля ядерных материалов в начале 90-х годов стала *совместная российско-американская Программа физической защиты учета и контроля ядерных материалов (ФЗУКЯМ)*.

Согласно оценкам американской стороны, на момент распада СССР на территории России без учета ЯМ, содержащихся в ядерном оружии, находилось свыше 600 т ВОУ и плутония, пригодного для создания ЯВУ, и в США существовала серьезная обеспокоенность в отношении условий хранения ЯМ. Так, в одном из своих выступлении директор ЦРУ Дж. Дейч заявил:

«Всестороннее исследование показало, что ни на одном из этих предприятий, не относящихся к Министерству обороны, как в России, так и в других недавно образовавшихся независимых государствах не существует соответствующих международным стандартам гарантий или мер безопасности, обеспечивающих содержание ядерных материалов, пригодных для производства ядерного оружия [...]. Страшная реальность такой ситуации заключается в том, что в настоящее время ядерные материалы и технологии стали доступны более, чем когда-либо в истории, прежде всего в связи с распадом Советского Союза и ухудшением экономической обстановки в регионе»²⁹.

В СССР физическая защита ЯМ строилась в большей степени на контроле над человеческим фактором, чем на системах технического контроля. Поэтому распад Советского Союза, обнищание населения и ослабление контроля со стороны государства привели к превращению этой системы в крайне неэффективный механизм. Сотрудничество в рамках программы ФЗУКЯМ предусматривает научно-техническую и материальную

²⁸Маслин Е.П. Программа совместного уменьшения угрозы и интересы национальной безопасности России. В кн.: Сафранчук И. А. (ред.). Программа совместного уменьшения угрозы: оценка эффективности и перспективы развития. *Научные Записки ПИР-Центра*, №13, 2000, с.5.

²⁹Цит. по: Проблемы распространения. Анализ деятельности Соединенных Штатов по обеспечению безопасности ядерных и других высокоопасных материалов и технологий в странах бывшего СССР, Киров, 1998, с.107.

поддержку России в создании современной государственной системы учета, контроля и физической защиты ядерных материалов, а также совершенствовании систем учета, контроля и физической защиты на российских ядерных объектах.

Начало сотрудничеству было положено 2 сентября 1993 г. подписанием межправительственного соглашения о сотрудничестве в области ФЗУКЯМ. Финансирование программы осуществлялось через Министерство обороны США в рамках программы СУУ.

За первые два года реализации программы межправительственного сотрудничества были достигнуты весьма скромные результаты, что, во многом, обуславливалось отсутствием необходимого уровня доверия между сторонами и нежеланием Минатома допускать специалистов Министерства обороны США на объекты хранения материалов оружейного качества.

В 1994 г. было начато прямое сотрудничество между российскими научно-исследовательскими организациями и национальными лабораториями США. Первое «зонтичное соглашение» было заключено между Всероссийским научно-исследовательским институтом экспериментальной физики (ВНИИЭФ, Саров) и Лос-Аламоской лабораторией. Целью учреждения программы прямого межлабораторного сотрудничества было желание упростить взаимодействие в области предотвращения распространения ядерного оружия. Ставка была сделана на то, что люди, занятые в области производства ядерного оружия и его компонентов, как никто, осознают опасность хищения ЯМ и лучше понимают проблемы друг друга. Главной областью сотрудничества российских научно-исследовательских центров и национальных лабораторий США в 1994-1996 гг. стала модернизация систем ФЗУКЯМ на российских ядерных объектах. Другим важным направлением программы стали совместные исследования в области высоких технологий гражданского применения. Проект был призван материально поддержать российских ученых-ядерщиков, снизив тем самым риск распространения «ядерных знаний» в пороговые страны. Однако неправильно было бы говорить о материальной выгоде от межлабораторного сотрудничества лишь российской стороны. По словам сотрудника Центра исследований глобальной безопасности Ливерморской национальной лаборатории Р. Счока, совместные исследования в рамках этого проекта позволяют США разрабатывать и изучать новые технологии с затратами в 12 раз ниже, чем, если бы они проводились американскими учеными самостоятельно³⁰.

³⁰Transforming the Russian Nuclear Weapons Complex: the Role of Non-Governmental Institutions. Summary of Conference Proceedings and Recommendations for Future Action. *Russian-American Nuclear Security Advisory Council*, June 2000.

Работа по программе ФЗУКЯМ в значительной степени была активизирована после того, как в сентябре 1995 г. ответственность за ее координацию с американской стороны перешло к Министерству энергетики США. С 1997 г. финансирование программы было значительно увеличено и стало полностью осуществляться через Министерство энергетики США.

После финансового кризиса в России в августе 1998 г. акцент в программе был сделан на создание централизованных хранилищ ЯМ. Стали проводиться работы по сокращению объектов хранения ЯМ и созданию более крупных хранилищ, что в значительной степени упростило их эффективную физическую защиту. Так, число хранилищ свежего топлива для АПЛ было сокращено с 20 до двух. На Подольском научно-производственном объединении «Луч» число объектов, содержащих ВОУ, было сокращено с 30 до пяти³¹.

В 1999 г. ВМФ России и Министерство энергетики США согласились рассмотреть возможность расширения сотрудничества за счет реализации мер по физической защите ОЯТ АПЛ³². В настоящее время в хранилищах на Дальнем Востоке и Крайнем Севере находится свыше 38 тыс. топливных стержней, извлеченных из ядерных субмарин, которые необходимо также обеспечить эффективной физической защитой³³. По признанию российских и американских специалистов, задействованных в реализации программы ФЗУКЯМ, одним из наиболее продуктивных стало сотрудничество именно в рамках программы на флоте.

В рамках программы ФЗУКЯМ Министерство энергетики США финансирует подготовку молодых специалистов в области учета и контроля ЯМ. С сентября 1997 г. в МИФИ осуществляется обучение студентов по магистерской программе, составленной и осуществляемой при участии ведущих специалистов Минатома России, Госатомнадзора и ряда национальных лабораторий США. Важное место в программе занимает курс лекций экспертов ПИР-Центра «Ядерное нераспространение: международно-правовые, политические и экономические аспекты»³⁴. В Обнинске при поддержке Министерства энергетики США был создан Центр для обучения и повышения квалификации персонала, задействованного в работах по ФЗУКЯМ.

³¹Bann Matthew. The Next Wave: Urgently Needed New Steps To Control Warheads and Fissile Material. *Carnegie Non-Proliferation Project & The Harvard Project on Managing the Atom*, 2000, p.33.

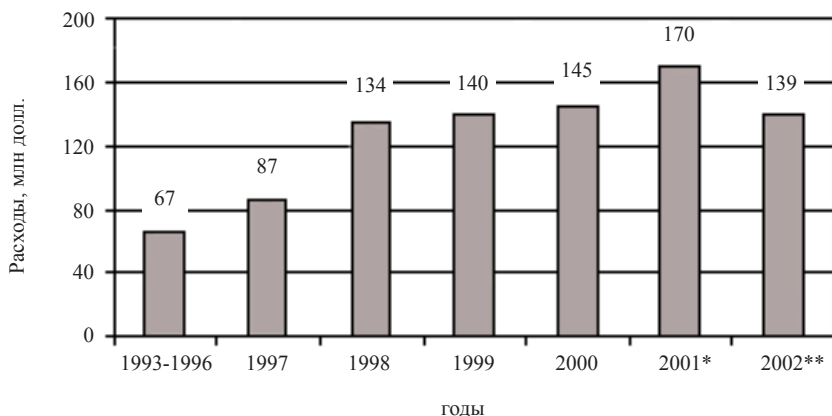
³²Bukharin Oleg, Bann Matthew, Luongo Kenneth. Renewing the Partnership. Recommendations for Accelerating Action To Secure Nuclear Material In the Former Soviet Union. *Russian-American Nuclear Security Advisory Council*, August 2000, p.60.

³³Moltz James Clay. Russian Nuclear Submarine Dismantlement and the Naval Fuel Cycle. *Non-Proliferation Review*, №1, Vol.7, Spring 2000, p.83.

³⁴Подробнее о программе см.: www.pircenter.org/russian/projects/mephi.htm.

Программа ФЗУКЯМ охватывает свыше 250 объектов в 40 российских городах. К февралю 2001 г. в рамках ФЗУКЯМ был завершен полностью или частично монтаж систем физической защиты на 115 объектах, на которых содержится около 192 т ВОУ и плутония. На программу выделено около 750 млн долл. (более подробная информация о финансировании программы американским Конгрессом представлена на рис. 12). Министерство энергетики США планирует, что ввод в эксплуатацию интегрированных систем физической защиты учета и контроля на всех объектах будет завершен к 2011 г., при этом оказание финансовой помощи планируется продолжать до 2020 г., израсходовав на программу в общей сложности 2,2 млрд долл.³⁵ Тем не менее, перспективы программы при новой Администрации США не ясны. В 2002 г. Администрация Дж. Буша планирует сократить расходы на реализацию ФЗУКЯМ более чем на 20%³⁶.

Рис.12. Расходы на программу ФЗУКЯМ (млн долл.)



* — средства, выделенные Конгрессом США на программу ФЗУКЯМ в 2001 финансовом году;

** — средства, запрошенные у Конгресса на реализацию программы в 2002 финансовом году Администрацией Дж. Буша

Примечание: при построении диаграммы использовались данные The MPC&A Program in Russia. Newly Independent States (NIS) databases. *cns.miis.edu*.

Реализация программы ФЗУКЯМ, призвана обеспечить первую линию защиты от хищения ЯМ.

³⁵U.S. General Accounting Office. Nuclear Nonproliferation: Security of Russia's Nuclear Material Improving; Further Enhancements Needed. GAO-01-312, www.gao.gov/new.items/d01312.pdf, February 2001.

³⁶Budget Highlights: Fiscal Year 2002 Budget Request. U.S. Department of Energy, www.energy.gov/DOEBudget/Highlight.pdf.

В 1997 г. Министерство энергетики США совместно с ГТК РФ приступило к воплощению программы «Вторая линия защиты», цель которой — оснащение российских таможенных постов и пунктов пропуска аппаратурой радиационного контроля.

Первым шагом сотрудничества между Министерством энергетики США и ГТК России по программе «Вторая линия защиты» стало подписание 18 июня 1998 г. в Москве Протокола по сотрудничеству между Министерством энергетики США и ГТК России. Основными направлениями сотрудничества были определены:

- совершенствование существующих систем и оборудования для обнаружения ЯМ путем совместных работ по улучшению их качества и надежности;
- развертывание оборудования по обнаружению ЯМ на пограничных пунктах пропуска и объединение его в системы;
- повышение эффективности учебных заведений российской таможенной службы в подготовке кадров, специализирующихся на обнаружении и идентификации ЯМ и связанных с ними товаров двойного назначения путем обучения таможенного персонала, разработки учебных программ, обеспечения соответствующим оборудованием;
- совершенствование методов обнаружения и идентификации ЯМ³⁷.

2 августа 1998 г. в рамках программы «Вторая линия защиты» в международном терминале аэропорта Шереметьево-1 была введена в эксплуатацию система обнаружения радиоактивных материалов. Министр энергетики США Б. Ричардсон, присутствовавший на церемонии открытия, продемонстрировал эффективность работы аппаратуры, попытавшись под рев сирен пронести через стойку дипломат с радиоактивным материалом³⁸.

Первый опыт совместного сотрудничества Министерства энергетики США и ГТК был признан американской стороной успешным и было объявлено о том, что США планируют потратить 137 млн долл. в течение 1999-2000 гг. на оснащение подобными комплексами «ключевых российских портов, аэропортов и основных контрольно-пропускных пунктов на границе РФ»³⁹. Однако в 1999 финансовом году на программу было выделено лишь три миллиона долларов⁴⁰. При этом, однако, отличительной особенностью финансирования программы «Вторая линия защиты» является тот

³⁷Громов А.Б. Сотрудничество Государственного таможенного комитета РФ и Министерства энергетики США по программе «Вторая линия защиты». В сб.: Программа совместного уменьшения угрозы: оценка эффективности и перспективы развития. *Научные Записки ПИР-Центра*, №13, 2000, с.43.

³⁸*Известия*, 3 сентября 1998.

³⁹Михеев В.В. Клинтон не боится трудных решений. *Известия*, 3 сентября 1998, с.3.

⁴⁰Данные представлены на сайте Фонда нераспространения и разоружения. www.nadf.org.

факт, что доля средств, выделяемых на эту программу и достигающих России, составляет 70-80% (по другим совместным российско-американским программам по сокращению угрозы лишь 20-40%)⁴¹.

Несмотря на напряженность отношений между Россией и США, вызванную началом бомбардировок НАТО Югославии в марте 1999 г., программа «Вторая линия защиты» продолжала исправно финансироваться американской стороной. В июле 1999 г. состоялась сдача в эксплуатацию оборудования, установленного на двух участках таможенного поста «Стрелецкое» (г. Астрахань). Таможенники получили системы радиационного контроля «Янтарь», предназначенные для обнаружения радиоактивных материалов в железнодорожных составах⁴². В начале октября 1999 г. был окончен монтаж аппаратуры радиационного контроля на таможенном пункте в порту Оля (г. Астрахань). Помимо проверки физических лиц она позволяет контролировать железнодорожные и автомобильные грузы⁴³.

Все технические средства, которые используются в настоящее время на границе, являются российскими разработками. Российские системы были разработаны по техническому заданию, подготовленному ГТК, и прошли большой комплекс испытаний, в том числе с участием американских представителей. В связи с этим американская сторона согласилась на то, чтобы российская граница оснащалась российскими системами, а не американскими, как это первоначально планировалось.

Стационарные таможенные системы обнаружения делящихся и радиоактивных материалов «Янтарь» производит НПП «Аспект» (г. Дубна). «Янтарь» — единственная, из довольно большого числа систем, разработанных как европейскими, так и американскими фирмами и институтами, прошла испытания и утверждение в Лос-Аламосской национальной лаборатории, и имеет сертификат соответствия американским стандартам на радиационные мониторы.

Стоимость одной системы железнодорожного (автомобильного) контроля составляет 35-40 тыс. долл., пешеходного — 14 тыс. долл. Финансирование изготовления и установки систем радиационного контроля «Янтарь» в рамках реализации программы «Вторая линия защиты» осуществляет Конгресс США через Министерство энергетики⁴⁴.

В 2000 г. сотрудничество по программе было продолжено, хотя финансирование американской стороной было значительно сокращено и составило менее одного миллиона долларов⁴⁵. В

⁴¹ Орлов В.А., Соков Н.Н. (ред.). Ядерное нераспространение, с.382.

⁴² Программа контроля за радиоактивными и делящимися материалами «Вторая линия защиты» развивается. www.cry.ru со ссылкой на «Волга» (Астрахань).

⁴³ Вторая линия защиты на астраханской земле. *РИА Аверс*, 1999.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Parrish Scott, Robinson Tamara. Efforts to Strengthen Export Controls and Combat Illicit Trafficking and Brain Drain. *Nonproliferation Review*, №1, Vol.7, Spring 2000, p.119.

апреле во Владивостокском морском порту была введена в строй система контроля за перемещением делящихся и радиоактивных материалов, а в октябре уже в Ростовском порту были испытаны три модификации системы: пешеходная, автомобильная и железнодорожная. Причем у последней нет аналогов в мире: она обследует проходящий мимо железнодорожный состав и в случае наличия радиоактивно зараженного материала выдает на пульт номер вагона, в котором он находится. Ранее подобная система была опробована на российско-украинской границе⁴⁶.

Средства, выделяемые на программу, также были использованы при создании и оборудовании 18 таможенных постов, через которые планируется осуществлять законный экспорт/импорт ядерных и радиоактивных материалов. Терминалы были экипированы оборудованием, способным, используя неразрушающие методы измерений, определять изотопный состав ввозимого/вывозимого материала, исключив тем самым возможность вывоза груза отличного от задекларированного.

Филиалы Российской таможенной академии по программе «Вторая линия защиты» были оснащены необходимой аппаратурой радиационного контроля и оргтехникой для организации процесса обучения сотрудников таможенных органов, организации и проведения таможенного контроля за ядерными и радиоактивными материалами.

На современном этапе сотрудничества Министерства энергетики США и ГТК России одной из главных проблем, с которой сталкиваются стороны при реализации программы, является вопрос выбора таможенного поста, который предстоит оборудовать. Представители США предлагают наиболее опасные, с их точки зрения, направления — южное (Иран и Ирак и страны Южной Азии), а также Дальний Восток (Китай и Северная Корея). Российская сторона имеет свои приоритеты, однако они не всегда находят понимание у американской стороны.

Следует отметить, что с ростом оснащенности таможенных органов стационарными системами обнаружения «Янтарь» и переносными приборами радиационного контроля количество выявленных случаев незаконного перемещения радиоактивных материалов через таможенную границу Российской Федерации постоянно возрастает. Если в 1995 г. было официально зарегистрировано лишь пять случаев⁴⁷, в 1998 г. — 100 таких случаев, то в 1999 г. за первые 10 месяцев было выявлено только на южных границах страны 150 случаев⁴⁸. При этом количество

⁴⁶Бураков И. Вторая линия защиты. *Время Новостей*, 23 октября 2000.

⁴⁷Parrish Scott, Robinson Tamara. Efforts to Strengthen Export Controls and Combat Illicit Trafficking and Brain Drain. *Nonproliferation Review*, Spring 2000, p.119.

⁴⁸Бураков И. Вторая линия защиты. *Время Новостей*, 23 октября 2000.

указанных случаев при экспорте и импорте радиоактивных материалов в настоящее время примерно одинаково.

Процесс двустороннего сокращения ядерных вооружений остро поставил вопрос об утилизации оружейных ЯМ — ВОУ и плутония, извлекаемых из демонтируемых ядерных боезарядов.

О масштабах задачи свидетельствуют данные о количестве ЯМ оружейного качества, наработанных в США и СССР за более чем 50-летний период: около 125 т плутония и 1 050 т ВОУ в СССР и около 100 т плутония и 650 т ВОУ в США⁴⁹.

В начале 90-х годов Россия и США начали сотрудничество в деле сокращения запасов оружейных ЯМ. 13 февраля 1993 г. было подписано российско-американское межправительственное соглашение *«Об использовании высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия»* (соглашение по ВОУ-НОУ).

14 января 1994 г. был заключен исполнительный контракт, по условиям которого Россия в течение 20 лет должна поставить в США НОУ, полученный разбавлением 500 т ВОУ. Ориентировочная стоимость контракта составила 12 млрд долл., однако согласно контракту ежегодно цены НОУ могут быть пересмотрены. Исполнительным агентом по контракту с российской стороны стало АО «Техснабэкспорт», с американской — обогатительная корпорация ЮСЕК. Согласованный план предусматривал поставку в 1995 г. 6 т разбавленного ВОУ, в 1996 г. — 12 т, в 1997 г. — 18 т, в 1998 г. — 24 т, а начиная с 1999 г. — по 30 т разбавленного ВОУ.

В исполнительном контракте США настояли на разделении стоимости покупаемого в России НОУ на стоимость природного урана и стоимость работ по разделению изотопов (обогащению). Так, для получения на 1 кг НОУ с обогащением 4,5 % необходимо затратить 10 кг природного урана и 6 единиц работ разделения (ЕРР).

В российской технологии уран с 90% содержанием урана-235 разбавляется ураном с обогащением 1,5%. Таким образом, получается почти 32 кг НОУ при разбавлении 1 кг 90% урана-235.

В исполнительном контракте цена на 1 кг природного урана устанавливалась в размере 28,5 долл., а одной единицы работ разделения — 82,1 долл. Таким образом, в цене 1 кг НОУ, равной 780 долл., около 37% составляет стоимость природного урана⁵⁰.

23 июня 1995 г. в США была поставлена первая партия НОУ, эквивалентная 0,786 метрических тонн ВОУ. В 1995-1996 гг. Россия получила по контракту 431 млн долл., причем американская сторона оплатила обе составляющие стоимости ВОУ-НОУ: услуги по обогащению, а также сам природный уран.

⁴⁹Albright David, Berkhout Frans, Walker William. Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996. World Inventories, Capabilities and Policies. NY, Oxford University Press, 1997.

⁵⁰Михайлов В.Н. Проект НОУ-ВОУ и война за миллиарды. *НГ-Политэкономика*, март 1998, с.1.

После двух первых успешных лет реализации соглашение ВОУ-НОУ столкнулось с серьезными трудностями. В марте 1996 г. в связи с принятием Соединенными Штатами закона о приватизации ЮСЕК существенно изменились условия реализации соглашения и контракта. Начиная с 1997 г., ЮСЕК стала оплачивать российской стороне лишь услуги по обогащению урана (около 2/3 стоимости НОУ) и компенсировать стоимость природного урана предоставлением ей в собственность аналогичных количеств сырьевой компоненты урана на территории США. Это стало возможным в силу того, что механизм оплаты урановых поставок не был четко прописан в исполнительном контракте.

Проблема усугублялась несколькими факторами. Во-первых, полученному российской стороной в США природному урану американским законодательством присваивалось «российское происхождение», и его продажи в США были ограничены рамками узких квот. Во-вторых, из-за отсутствия соглашения между Россией и США в области мирного использования атомной энергии нереализованная часть природного урана, будучи де-юре собственностью Российской Федерации, де-факто не могла быть вывезена из США в Россию. В-третьих, в 1997-1998 гг. происходило падение цен на природный уран на мировом рынке, предложение значительно превышало спрос, что делало невозможной реализацию значительных объемов «природной» составляющей НОУ. И, наконец, еще один важный момент: работа по реализации контракта была несовместимой с жесткими требованиями российского валютного регулирования и контроля, которые предписывали, что по истечении 180 дней после вывоза товара из России в страну должны вернуться либо оплата по контракту, либо сам товар. В данном случае ни то, ни другое не представлялось возможным⁵¹.

В сложившейся ситуации Минатом РФ имел несколько альтернативных вариантов реализации природной компоненты НОУ, находящейся в российской собственности на заводах ЮСЕК:

- самостоятельные продажи материала в рамках ограниченных квот, выделенных России на рынке США;
- продажи всего материала на долгосрочной и гарантированной основе, но со значительной скидкой, иностранным посредникам и конкурентам («Кожема», «Камеко», «Нукем»), традиционно работающим на мировом урановом рынке;
- совместные продажи с американскими фирмами, гарантирующими прямой выход на конечного потребителя — американские энергокомпании⁵².

⁵¹Воскресенский Г. Ядерные доллары для казны. «Русский» оружейный уран на свободном рынке. *Век*, 31 марта-6 апреля 2000, с.7.

⁵²Илюхин В.И. Информация депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в отношении статьи «Урангейт». Государственная Дума РФ, База данных «ЯДРО». Док. №1749, 21 апреля 1998.

Еще одним вариантом выхода из сложившейся ситуации Минатом рассматривал возможность принятия Конгрессом США поправки к Закону о ядерной энергии 1954 г., который запрещал вывоз делящихся ЯМ в страны, не имеющие двустороннего соглашения по сотрудничеству в области ядерной энергетики с США.

В апреле 1997 г. Россия приостановила экспорт урана ЮСЕК, уведомив американскую сторону о том, что поставки, запланированные на апрель, май и июнь будут осуществлены после того, как будет достигнута договоренность с третьей стороной о покупке природной компоненты. В ходе длительных и сложных переговоров в августе того же года с консорциумом крупнейших мировых производителей ядерного топлива — «Кожема» (Франция) «Камеко» (Канада) и «Нукем» (Германия) был подписан Меморандум, на основании которого в дальнейшем планировалось подписание долгосрочного 10-летнего контракта. Однако проект контракта, предоставленный консорциумом российской стороне, содержал целый ряд дискриминационных условий, на которые представители Минатома и АО «Техснабэкспорт» не смогли пойти. По словам заместителя генерального директора компании «Техснабэкспорт» А.Е. Лебедева, разногласия обозначились по 81 пункту. В частности, консорциум требовал нового постановления Правительства России, разрешающего Минатому торговать природной составляющей, подписания контракта Минатомом (а он по российскому законодательству не может осуществлять коммерческую деятельность), платежей за транспортировку урана при продаже третьим странам, аудит над исполнением контрактов Минатома с российскими партнерами, права спустя полгода в любое время прервать контрактные отношения в случае, если мировые цены на сырьевой уран перестанут расти и т.д.⁵³ На пресс-конференции, которая состоялась в Минатоме России в декабре 1997 г., официально было заявлено о выходе АО «Техснабэкспорт» и Минатома из Меморандума по природной составляющей контракта ВОУ-НОУ.

В результате долгих поисков руководством Минатома в качестве собственного агента в США по природной составляющей была выбрана американская компания «Плеядис». Руководящие должности в компании занимали бывший Госсекретарь США Дж. Бейкер и министр торговли США в Администрации Буша Р. Мосбахер. Выбор российской стороны во многом обуславливался их авторитетом и влиянием в США и надеждой, что этот фактор будет способствовать увеличению российских квот на американском урановом рынке. Другой причиной было согласие компании предоставлять аванс в размере 100-150 млн долл. до того, как будут найдены потребители ядерного топлива⁵⁴.

⁵³Свиштунов С. Российский уран ищет рынки сбыта. *Финансовые Известия*, 29 января 1998, с.6.

⁵⁴Павлов Д.А. Урангейт. *Коммерсант*, 12 марта 1998, с.1.

Многие специалисты, в том числе отдельные сотрудники Минатома, высказывали сомнения в целесообразности вовлечения компании «Плеядис» в реализацию сделки ВОУ-НОУ. Против высказывались и представители Госдепартамента США. В мае 1998 г. министром стал Е.О. Адамов и сразу создал комиссию по проверке подготовленной сделки. По результатам экспертизы было принято решение о нецелесообразности продолжения сотрудничества с «Плеядис». Компания была официально уведоmlена о прекращении дальнейших переговоров.

Осенью 1998 г. Россия вновь прекратила поставки НОУ компании ЮСЕК. Разногласия в отношении оплаты природной компоненты достигли такого уровня, что во время саммита в Москве 2 сентября 1998 г. Б.Н. Ельцин информировал Б. Клинтона о намерении России выйти из соглашения ВОУ-НОУ⁵⁵. Разногласия обострялись из-за того, что в ноябре 1996 г. «Техснабэкспорт» и ЮСЕК, пытаясь упростить реализацию контракта по ВОУ-НОУ и избежать ежегодных переговоров по уточнению условий сотрудничества, согласовали цену поставляемого урана и график поставок на период 1997-2001 гг. Однако падение спроса и, как следствие, цен на уран привело к тому, что американской обогатительной компании приходилось покупать российский уран по ценам, превышающим рыночные. При этом компания испытывала серьезные финансовые трудности и настаивала на пересмотре российской стороной ценовых условий соглашения⁵⁶.

Активные консультации между сторонами по вопросу возобновления поставок урана в США продолжались вплоть до марта 1999 г., когда было найдено компромиссное решение. 24 марта Минатомом и Министерством энергетики США было подписано соглашение, разрешающее спор вокруг оплаты природной компоненты НОУ. В соответствии с соглашением, Министерство энергетики США выкупало у России природную компоненту, поставленную в 1997-1998 гг. (325 млн долл. на это были выделены Конгрессом еще в ноябре 1998 г.) Одновременно Россия подписала долгосрочный контракт с консорциумом крупных компаний — «Кожема», «Комеко» и «Нукем», которые согласились выкупать российский природный уран в США, начиная с 1999 г.⁵⁷ Также был утвержден новый график поставок в США НОУ, в соответствии с которым в 1999 г. на предприятия компании ЮСЕК дополнительно поступило 9,5 т разбавленного ВОУ, недопоставленные российской стороной из-за разногласий

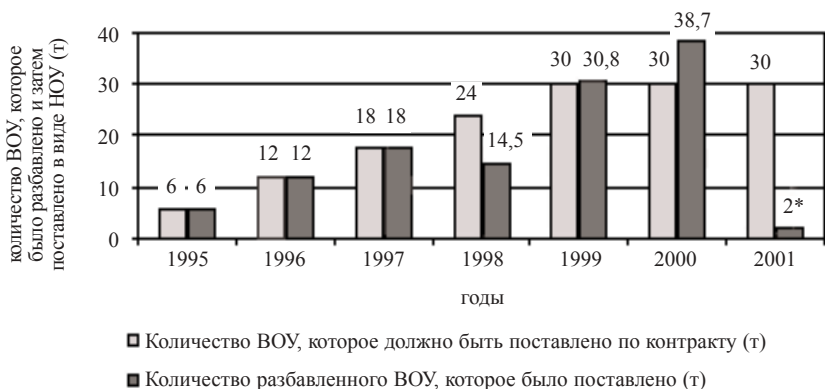
⁵⁵Neff Thomas. Privatizing U.S. National Security: The U.S.-Russian HEU Deal At Risk. *Arms Control Today*, №6, Vol.28, August-September 1998, p.8.

⁵⁶Компания даже обратилась в Правительство США за субсидией, однако ей было отказано.

⁵⁷Chronology: US-Russian Megatons to Megawatts Program. www.usec.com.v2001_02/HTML/Megatons_chronology.asp, 31 March 2001.

по порядку оплаты природной составляющей в 1998 г. В июле 1999 г. «Техснабэкспорт» завершил поставку НОУ за 1998 г. (график поставок представлен на рис.13).

Рис. 13. График поставок разбавленного ВОУ



* — информация представлена по состоянию на 1 марта 2001 г.

Примечание: при построении диаграммы использованы данные сайта компании ЮСЕК. US-Russian Megatons to Megawatts Program. www.usec.com/v2001_02HTML/Megatons_status.asp.

В середине мая 2000 г. Россия в третий раз приостановила экспорт урана в США. Причиной стали опасения, что российские счета в США, на которые поступают средства от продажи урана, могут быть заблокированы в связи с иском к России со стороны швейцарской компании «Нога». На этот раз поставки удалось возобновить достаточно быстро — уже в июле, после решения Президента США Б. Клинтона, обеспечивающего беспрепятственную оплату поставок российского урана в Соединенные Штаты. В июне 2001 г. Президент Буш продлил действие решения. Как подчеркнул Дж. Буш в своем распоряжении, продление действия президентского решения имеет важное значение для национальной безопасности США, поскольку обеспечивает использование извлеченного урана в мирных коммерческих целях⁵⁸.

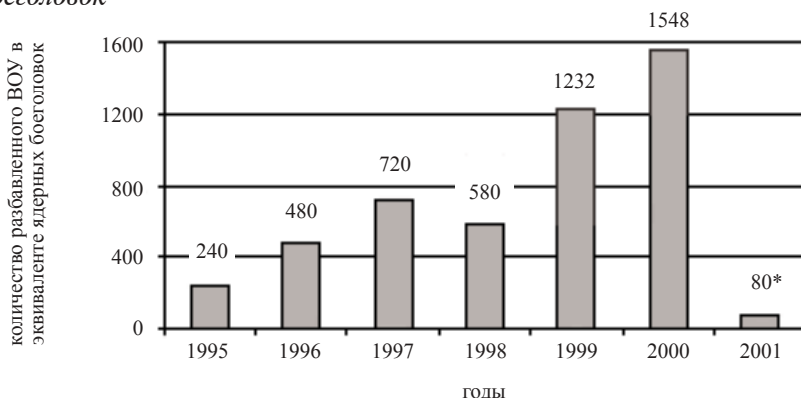
Благодаря российско-американской программе ВОУ-НОУ атомная энергетика России смогла получить на проведение конверсионных программ в 2000 г. полтора миллиарда рублей. Кроме того, четыре миллиарда рублей, полученных от выполнения ВОУ-НОУ, было инвестировано в отраслевую науку. Также благодаря средствам от ВОУ-НОУ Минатом демонтировал

⁵⁸ Президент Дж. Буш продлил действие распоряжения, обеспечивающего беспрепятственную оплату поставок российского урана в США по контракту ВОУ-НОУ. www.nuclear.ru/news_r/14-011.htm, 14 июня 2001.

активные зоны реакторов 17 списанных АПЛ. В предыдущие годы за счет бюджетных средств «разгружалось» лишь две-четыре АПЛ ежегодно⁵⁹.

За период с 1995 г. по 31 марта 2001 г. на трех российских предприятиях (Уральский электрохимический комбинат, Сибирский химический комбинат, Горно-химический комбинат) было разбавлено и поставлено на предприятия компании ЮСЕК в Портсмуте, штат Огайо, 113 т ВОУ, что эквивалентно демонтажу 4 535 ядерных боеголовок⁶⁰ (на рис.14 приведен график поставок разбавленного ВОУ в эквиваленте ядерных боеголовок).

Рис. 14. График поставок разбавленного ВОУ в эквиваленте ядерных боеголовок



* — информация представлена по состоянию на 1 марта 2001 г.

Примечание: при построении диаграммы использованы данные сайта компании ЮСЕК. US-Russian Megatons to Megawatts Program. www.usec.com/v2001_02HTML/Megatons_status.asp.

Сотрудничество по соглашению ВОУ-НОУ высоко оценивается обеими сторонами. Так, в сентябре 2000 г. тогдашний министр России по атомной энергии Е.О. Адамов заявил, что, по его мнению, ВОУ-НОУ является наиболее эффективной совместной российско-американской программой⁶¹, а бывший

⁵⁹Е.О. Адамов: Ядерная энергетика первой из промышленных отраслей России превысила уровень производства времен СССР. *Росбизнесконсалтинг*, 16 января 2001.

⁶⁰Implementation of the US-Russian HEU Purchase Program (Megatons to Megawatts). Submitted for the record by USEC Inc. Hearing on Department of Energy Nonproliferation Programs with Russia. United States Senate, Committee on Foreign Relations. 28 March 2001.

⁶¹Макеев А. Глава Минатома Евгений Адамов утверждает, что уровень безопасности наших АЭС соответствует международным требованиям. *Независимая Газета*, 19 сентября 2000.

министр по атомной энергии В.Н. Михайлов назвал ВОУ-НОУ «контрактом века»⁶².

Необходимость *утилизации запасов оружейного плутония*, накопленных за годы «холодной войны» СССР и США, а также успешный опыт реализации странами соглашения по ВОУ-НОУ способствовали развитию российско-американского сотрудничества в этой области в середине 90-х годов. С 1994 г., когда была создана двусторонняя рабочая группа для изучения возможных вариантов утилизации оружейного плутония, началась работа по поиску оптимальных технических решений ликвидации избыточного плутония. Параллельно развивалось сотрудничество России в этой области с Францией, Германией и Канадой.

Важным этапом в привлечении многостороннего участия в утилизации оружейного плутония стала Московская встреча на высшем уровне по вопросам ядерной безопасности 19-20 апреля 1996 г. В декларации Московской встречи была подчеркнута важность перевода оружейных расщепляющихся материалов, в отношении которых заявлено, что они более не требуются для целей обороны, в ОЯТ или другие формы, равным образом непригодные для ядерного оружия. Участниками встречи была выражена решимость определить стратегию утилизации таких расщепляющихся материалов, включая варианты утилизации оружейного плутония в МОКС-топливе ядерных реакторов и его остекловывание⁶³.

В 1998 г. Минатомом была разработана Концепция по обращению с плутонием, высвобождаемым в ходе ядерного разоружения, которая базируется на использовании его энергетического потенциала в атомно-энергетическом комплексе страны. Концепция Минатома исходила из того, что высвобождаемый в результате ядерного разоружения оружейный плутоний является национальным достоянием России. Концепция была рассмотрена межведомственной группой Совета обороны и согласована с Министерством обороны, Госатомнадзором, СВР и ФСБ России⁶⁴.

2 сентября 1998 г. в ходе саммита в Москве Б.Н. Ельциным и Б. Клинтонем было принято совместное заявление «О принципах обращения и утилизации плутония, заявленного как не являющегося более необходимым для целей обороны». В заявлении президенты двух стран согласились, что Россия и США будут

⁶²Михайлов В.Н. Минатом и международное сотрудничество. *Ядерный Контроль*, №2, март-апрель 1999, с.63.

⁶³Декларация Московской встречи на высшем уровне по вопросам ядерной безопасности. Московская встреча на высшем уровне по вопросам ядерной безопасности. М., *Международная Жизнь*, 1996, с.23.

⁶⁴О реализации международных соглашений по утилизации плутония, заявленного как плутоний не являющийся более необходимым для целей обороны, и проблемах обращения с ним. Пресс-центр Правительства Российской Федерации, 8 февраля 2001.

перерабатывать примерно по 50 т плутония, поэтапно изымаемого из военных программ, в формы, непригодные для использования в ядерном оружии. Решения относительно методов утилизации плутония к тому моменту принято не было и в заявлении было записано, что оба правительства будут сотрудничать в достижении этой цели путем использования плутония в качестве топлива для существующих ядерных реакторов (или для тех реакторов, которые могут войти в эксплуатацию в период сотрудничества) или путем иммобилизации плутония остекловыванием или спеканием с высокоактивными РАО. Б.Н. Ельцин и Б. Клинтон приветствовали сотрудничество с другими странами, включая государства «восьмерки», и выразили пожелание, чтобы межправительственное соглашение было заключено уже в 1998 г.⁶⁵

В 1998 г. от политических деклараций решение проблемы перешло на технологический уровень, и было подписано несколько международных соглашений. Одно из них предусматривало совместную работу специалистов для того, чтобы сравнить различные подходы к утилизации плутония. Во время переговоров по выработке путей утилизации плутония представители США настаивали на методе остекловывания с последующим захоронением. Позиция российской стороны заключалась в нецелесообразности захоронения плутония в силу его энергетической ценности. Представители Минатома также настаивали на том, что остекловывание плутония не является надежной гарантией от его дальнейшего использования в создании ядерного оружия. Так, заместитель министра по атомной энергии России В.Б. Иванов заявил:

«Хотя этот способ утилизации [остекловывание плутония] значительно более дешев, он не уничтожает плутоний, пригодный для военных целей. В действительности, из стекла он может быть в любой момент извлечен и — использован в качестве компонента ядерного оружия»⁶⁶.

В Совместном заявлении об обращении с оружейным плутонием, заявленным как не являющийся более необходимым для целей обороны, и его утилизации и о сотрудничестве в этой области от 4 июня 2000 г. Президенты РФ и США В.В. Путин и Б. Клинтон объявили о завершении подготовки двустороннего соглашения по обращению с оружейным плутонием. Было

⁶⁵Совместное заявление Президентов России и США «О принципах обращения и утилизации плутония, заявленного как не являющегося более необходимым для целей обороны». Пресс-релиз пресс-службы Президента Российской Федерации, 2 сентября 1998.

⁶⁶Пузырев Э. Утилизация оружейного плутония «упирается» не в технологию его переработки, а в необходимые для этого финансовые средства. *РИА Новости*, 18 мая 2001.

отмечено, что Конгресс США уже выделил 200 млн долл. на сотрудничество в этой сфере⁶⁷.

30 августа и 1 сентября соответственно премьер-министр России М.М. Касьянов и вице-президент США А. Гор обменялись подписями под соглашением об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращению с ним и сотрудничеству в этой области.

В соглашении стороны договорились:

- утилизировать не менее 34 т оружейного плутония из них 25 т металлического плутония;
- утилизировать плутоний в качестве топлива существующих ядерных реакторов, реакторов, которые могут появиться в будущем, а также посредством иммобилизации с высокорadioактивными отходами или любыми другими взаимосогласованными способами;
- о мониторинге и инспекциях за утилизацией плутония, как в России, так и в Соединенных Штатах Америки на взаимной и симметричной основе;
- о выделении американской стороной до 200 млн долл. на работы в России, связанные с сооружением необходимых установок, а также о возможном увеличении этой суммы в будущем;
- о создании специального международного фонда для финансирования проекта утилизации оружейного плутония в течение 18 месяцев;
- о том, что каждая сторона стремится начать эксплуатацию установок, по утилизации избыточного плутония не позднее 31 декабря 2007 г.⁶⁸

В качестве способа ликвидации избыточного плутония Правительство США выбрало утилизацию 25,5 т плутония сжиганием в энергетических реакторах в виде МОКС-топлива и утилизацию 8,5 т плутония остекловыванием и захоронением в могильники.

Российской стороной утилизация всего объема плутония, предусмотренного соглашением, будет осуществлена сжиганием в реакторах БОР-60 в Димитровграде, БН-600 в Заречном, а также в любых других ядерных реакторах, по письменному согласию сторон⁶⁹. Смешанное уран-плутониевое топливо может

⁶⁷Совместное заявление Президентов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки В.В. Путина и У.Д. Клинтона об обращении с оружейным плутонием, заявленным как не являющийся более необходимым для целей обороны, и его утилизации и о сотрудничестве в этой области. *Российская Газета*, 6 июня 2000, с.6.

⁶⁸Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращению с ним и сотрудничеству в этой области. МИД РФ, 1 сентября 2000.

⁶⁹Там же.

использоваться как в тепловых, так и в реакторах на быстрых нейтронах. При этом содержание плутония в топливе для тепловых реакторов составляет четыре-пять процентов, а для реакторов на быстрых нейтронах — до 45%. Так что наиболее эффективно применение МОКС-топлива именно в реакторах на быстрых нейтронах.

Экономические оценки, проведенные Минатомом, показали, что для осуществления полного объема работ по программе утилизации плутония потребуется минимум 1,7 млрд долл., а максимум — свыше 2,5 млрд (предварительная смета реализации программы утилизации плутония представлена на табл. 1)⁷⁰. При этом данные оценки не включают затрат на компенсацию потерь урановой промышленности, на управление программой, на обеспечение безопасной эксплуатации российских реакторов и прочие расходы. Определение и учет этих неизбежных затрат увеличит цену программы, что признается иностранными экспертами. Следует отметить, что это ниже общих затрат по соответствующей программе утилизации американского оружейного плутония, которые по американским оценкам составят 3,5-4,0 млрд долл.⁷¹

Таблица 1. Предварительная оценка затрат на программу утилизации оружейного плутония (млн долл.)

Статьи расходов	Капитальные затраты	Эксплуатационные затраты
Пилотные и демонстрационные установки	118	44
Установка конверсии плутония в оксид на ПО Маяк	110	147
Установка изготовления МОКС-топлива на Горно-химическом комбинате (ГХН) или ПО Маяк	432	694
Реакторы ВВЭР-1000 (четыре блока Балаковской АЭС)	96	26
Реакторы БН-600 и БОР-60 (Димитровград)	44	30
Хранение МОКС-облученного ядерного топлива БН-600 (Белоярская АЭС) на ГХН	20	88
Лицензирование Госатомнадзором	0	58
Транспортировка	33	82
Общие затраты на реализацию программы	889	821

Источник: Козырев М.Б. Бизнес на плутонии. *Ведомости*, 17 апреля 2001.

⁷⁰Козырев М.Б. Бизнес на плутонии. *Ведомости*, 17 апреля 2001.

⁷¹Шидловский В., Кудрявцев Е., Петрова Л. Утилизация оружейного плутония. *Атом-Пресса*, 1 февраля 2001, с.3.

Минатом настаивает, что российский вклад в программу в виде плутония достаточно большой, поэтому на сегодняшнем этапе Правительство страны не предполагает вкладывать никаких денежных средств в утилизацию плутония. Минатом России считает, что западные страны должны внести максимальный вклад в финансовую поддержку утилизации российского оружейного плутония. Только при условии гарантированного предоставления необходимого объема финансирования Россия может перейти к промышленной утилизации плутония. По словам первого замминистра РФ по атомной энергии В.Б. Иванова, «это плата международного сообщества за разоружение»⁷².

О финансовой поддержке этого проекта объявили США, Великобритания, Япония и Франция. Так, по российско-американскому соглашению, США обязались выделить 200 млн долл. Еще порядка 400 млн долл. обещают остальные страны «восьмерки». Однако Франция, по предварительным данным, связывает свой финансовый вклад с прекращением наработки плутония оружейного качества на еще работающих в России промышленных реакторах. Великобритания намерена выделить 70 млн фунтов стерлингов, но планирует растянуть их выплату на 25-30 лет. Правительство Германии согласилось финансировать лишь остекловывание плутония с последующим его захоронением, от чего, как известно, российская сторона отказалась. По другим данным, представители МИД Германии не поддерживают программу, опасаясь конфликта с собственными «зелеными»⁷³.

Весь комплекс работ по утилизации оружейного плутония оценивается экспертами в среднем около двух миллиардов долларов. Необходимо решить, где взять недостающие средства. Помимо стран «восьмерки», высказали заинтересованность принять участие в финансировании утилизации плутония Бельгия, Швеция, Швейцария⁷⁴.

Если не удастся добиться выделения необходимых средств до конца первого квартала 2002 г., то Россия, по соглашению от августа-сентября 2000 г., имеет право приостановить работы.

При этом существует альтернативный более дешевый вариант, реализация которого станет возможной при затратах в один миллиард долларов. Он предусматривает изготовление МОКС-топлива в России из оружейного плутония и его поставку на западные АЭС, имеющие лицензии на использование такого вида топлива, с возвратом облученного МОКС-топлива в Россию для его безопасного хранения. В этом случае за Россией будет сохраняться собственность на содержащийся в топливе плутоний на всех стадиях его утилизации. Однако такой вариант вызывает

⁷²Романова В. Последняя победа русского оружия. *Коммерсант*, 13 марта 2001, с.8.

⁷³Кац Е. «Большая семерка» ищет спонсора. *Сегодня*, 3 апреля 2001.

⁷⁴Романова В. Цит. соч., с.8.

серьезные опасения у западных производителей МОКС-топлива, считающих, что может повториться ситуация со сделкой ВОУ-НОУ, в результате реализации которой Россия контролирует значительную часть уранового рынка США.

Сжигание оружейного плутония в российских энергетических реакторах — более дорогой вариант его утилизации. В качестве шага доброй воли Россия уже начала сжигание 50 кг (помимо 34 т) плутония в реакторе БН-600 на Белоярской АЭС⁷⁵. Минатомом рассматривается также проект строительства быстрого реактора — БН-800 (планируется построить к 2010 г.), в котором можно будет сжигать 1,5-2 т оружейного плутония в год⁷⁶. Для сравнения, реактор ВВЭР-1000 потенциально способен утилизировать 270 кг в год.

По мнению многих международных, в том числе и американских, экспертов европейские участники переговоров пытаются добиться целей, заявленных в соглашении об утилизации плутония, малой кровью. По их мнению, также неадекватен бюджет Министерства энергетики США, выделяемый на реализацию программы. При этом существует вероятность того, что в будущем он будет еще более сокращен и это может значительно замедлить реализацию программы⁷⁷.

Интересными и конструктивными в этой связи выглядят предложения бывшей высокопоставленной сотрудницы Министерств энергетики и обороны США Л. Холгейт, адресованные Администрации Дж. Буша. По ее мнению, для ускорения реализации соглашения нынешней администрации необходимо, во-первых, подтвердить приверженность целям соглашения; во-вторых, увеличить финансирование программы; в-третьих, оказать давление на участников «большой восьмерки» с целью однозначного определения их позиций; в-четвертых, поддерживать программу в Конгрессе, а также рассмотреть альтернативные подходы к утилизации избыточного российского плутония, например, возможность покупки российского плутония⁷⁸.

Представители Минатома скептически относятся к перспективам поиска источников финансирования программы. По их мнению, проблема финансирования будет решена в лучшем случае в марте-апреле 2002 г., когда истекает отведенный на это российско-американским соглашением по утилизации плутония 18-месячный срок.

⁷⁵Выступление первого заместителя министра по атомной энергии России В.Б. Иванова на Заседании Экспертно-консультативного совета ПИР-Центра по вопросам реализации соглашения об утилизации плутония. 18 мая 2001.

⁷⁶Романова В. Цит. соч., с.8.

⁷⁷Заседание Экспертно-консультативного совета ПИР-Центра по вопросам реализации соглашения об утилизации плутония. 18 мая 2001.

⁷⁸Выступление Л. Холгейт на заседании Экспертно-консультативного совета ПИР-Центра по вопросам реализации соглашения об утилизации плутония. 18 мая 2001.

Несмотря на «туманное будущее» проекта, российская сторона продолжает вести работы по реализации соглашения. 11 мая 2001 г. Правительство России на своем заседании одобрило проект Федерального закона «О ратификации соглашения между Правительством РФ и Правительством США об утилизации плутония, заявленного как плутоний, не являющийся более необходимым для целей обороны, обращения с ним и сотрудничестве в этой области» и внесло его на рассмотрение в Государственную Думу.

Конференция по рассмотрению и продлению ДНЯО 1995 г.

К 1995 г. — году проведения Конференции по рассмотрению и продлению срока действия ДНЯО (КРП ДНЯО), когда должна была решиться судьба этого ключевого Договора — международное сообщество подошло, имея определенный прогресс в противодействии горизонтальному и вертикальному ядерному нераспространению. Стали неядерными Украина, Казахстан, Белоруссия, ЮАР. Было предотвращено создание ядерного оружия в Ираке. Удалось в значительной степени сдерживать ядерные амбиции Северной Кореи. Другие «очаги распространения» в первой половине 90-х годов не возникли. Шло сокращение ядерных вооружений бывшего СССР и США согласно Договору СНВ-1. Был подписан Договор СНВ-2. В Женеве активно велась работа над выработкой ДВЗЯИ. Наконец, число государств-участников ДНЯО достигло к концу марта 1995 г. 172, и в преддверии Конференции это число продолжало расти.

То, что договор в этих в целом благоприятных условиях будет сохранен, мало у кого вызывало сомнения. В то же время некоторые тенденции заставляли предположить, что продление Договора не будет легким. Ведь главная задача была не просто продлить Договор, но продлить его на как можно более длительный срок.

Бессрочное продление ДНЯО в мае 1995 г. явилось наглядным примером совместных действий дипломатий России и США по укреплению международного режима ядерного нераспространения. У обоих государств в этом вопросы были полностью совпадающие интересы, и их представители работали сообща ради достижения общей цели, отмечая трения по частностям (которых к тому времени в двусторонних отношениях уже набралось достаточно).

По замыслу дипломатов России и США, Договор следовало продлить бессрочно, что предусматривалось пунктом 2 статьи X, но только как один из вариантов. Поэтому дипломатам ЯОГ, а также — шире — государств «Севера», которые оказались основными сторонниками как можно более долгосрочного продления Договора, пришлось развернуть серьезную

подготовительную работу. Ее видимая часть — заявления, встречи в ходе сессий Подготовительного комитета (ПК) Конференции, который собирался в Женеве (наиболее важными были две последние сессии — в сентябре 1994 г. и в январе 1995 г.). Вместе с тем ключевыми оказались те усилия дипломатов, которые были скрыты от общественности.

Западные и российские дипломаты приступили к подготовке конференции в начале 1994 г., строго ориентируясь на программу-максимум: бессрочное продление Договора при минимуме уступок Движению неприсоединения (ДН). Работа велась прежде всего в Женеве (на Конференции по разоружению), в Вене (мероприятия в МАГАТЭ) и Нью-Йорке. Сначала, как правило, велись трехсторонние российско-американо-английские переговоры, потом все три стороны обсуждали выработанный ими план с французскими дипломатами. Китай в обсуждениях не участвовал, он вообще старался вести себя, как сказал один из участников тех встреч, «словно неядерная развивающаяся страна, волей судьбы получившая немножко ядерного оружия».

Дипломаты договорились вычленить четыре основных наиболее вероятных узла противоречий: во-первых, по статье IV Договора (о праве НЯОГ на недискриминационный доступ к мирной атомной энергии); во-вторых, по статье VI (обязательство ЯОГ достичь как можно скорее ядерного разоружения); в-третьих, по вопросу о гарантиях безопасности со стороны ЯОГ в адрес НЯОГ; и, наконец, в-четвертых, по вопросу о сроке продления.

Обсуждая статью IV, дипломаты вскоре пришли к выводу, что здесь не следует ждать серьезных осложнений в ходе Конференции. Изучив «отказные списки» (то есть списки товаров, которые страны-экспортеры отказались продавать НЯОГ, несмотря на их запросы), обнаружили, что за последние годы такие отказы исчислялись единицами, как со стороны России, так и со стороны США. Подключили к неформальному диалогу по этому вопросу представителей Индонезии, которые согласились, что реальные упреки в «дискриминации» обмена технологиями могут быть сведены к минимуму; эта статья работает, прежде всего благодаря усилиям МАГАТЭ. Если «дискриминация» в обмене достижениями ядерной энергетики и существует, то она связана с тем, что приобретение этих достижений стоит дорого. Иными словами, речь может идти разве что о «финансовой дискриминации»; однако понятно, что ДНЯО не подразумевает бесплатного предоставления ядерных технологий для мирного их использования развивающимися странами.

Что касается «разоруженческой» статьи VI, то дипломаты Запада и России и в данном случае сочли возможным избрать не оборонительную, а наступательную тактику в отношении тех государств, которые критически смотрели на ход выполнения ЯОГ

своих обязательств. Все ЯОГ (кроме Китая) согласились подготовить национальные доклады о соблюдении ими статьи VI и распространить их в ходе Конференции. По инициативе России, было подготовлено также и совместное заявление четырех ЯОГ по разоружению, которое они распространили на Конференции, и этот документ был воспринят позитивно всеми участниками. Помимо этого, проводились и индивидуальные разъяснения с государствами-членами ДН по поводу того, насколько трудно (в техническом и финансовом плане) проводить сокращение ядерных арсеналов в короткие сроки.

По вопросу предоставления НЯОГ полномасштабных юридически закрепленных гарантий безопасности со стороны «ядерной пятерки» возникли разногласия. Россия в принципе поддерживала идею ДН о заключении конвенции по гарантиям безопасности. Не возражала Великобритания, исходя из того, что сам этот вопрос носит прежде всего символический, а отнюдь не практический характер и, следовательно, уступки ЯОГ именно здесь могут пойти достаточно далеко. Американские дипломаты отнеслись к данной идее без энтузиазма. Решительно против выступили французы, заявив, что принятие такой конвенции противоречит их национальной концепции ядерного сдерживания. В качестве компромисса было решено выступить с резолюцией в СБ ООН, которая подтверждала бы приверженность всех ЯОГ предоставлению гарантий безопасности НЯОГ-участникам ДНЯО. Хотя такой компромисс был достигнут еще осенью 1994 г., практическая работа над выработкой текста резолюции затянулась, и она появилась на свет лишь в начале апреля 1995 г.⁷⁹ Несомненно, данная резолюция СБ ООН также позволила значительно смягчить остроту критики в ходе Конференции. Даже радикалы из числа участников ДН ссылались на нее как на важный (пусть, по их мнению, и промежуточный) шаг к предоставлению юридически закрепленных гарантий безопасности для НЯОГ.

Что касается вопроса о продлении Договора, то здесь у собиравшихся на конфиденциальные встречи дипломатов «Севера» не было сомнений в необходимости добиваться его бессрочного продления. В то же время возникли существенные разногласия по методике достижения этой цели. Так, Россия изначально предложила, чтобы вопрос о продлении был поставлен на голосование и решался сразу, в первый день Конференции, иными словами, до обсуждения вопросов выполнения Договора (рассмотрение действия Договора за последние пять лет также являлось составной частью Конференции). Россия считала, что вопрос о продлении должен решаться сознательно всеми

⁷⁹См.: Банн Дж., Тимербаев Р.М. Режим нераспространения ядерного оружия и гарантии безопасности неядерным государствам. *Научные Записки ПИР-Центра*, №1, 1996, с.6-7.

участниками, без выкручивания рук и без суеты, а следовательно, он никак не может быть отнесен в конец повестки дня. Однако эта позиция не получила поддержки, видимо, в силу того, что Соединенные Штаты и их союзники не верили в легкий успех бессрочного продления или даже продления на длительный срок и рассчитывали в начале Конференции получить более точную картину о позициях государств, а затем использовать ход Конференции для воздействия на глав «колеблющихся» делегаций.

Еще в декабре 1994 г. в Женеве Россия выступила с инициативой «формулы двух строк». Речь шла о том, что в качестве резолюции о сроке продления нужен короткий документ, без преамбулы (которая неизбежно потянула бы за собой долгие дебаты), с формулировкой «за бессрочное продление», и все. Россию в этом поддержала только Великобритания. Американские дипломаты высказывали опасения, что на эту резолюцию ДН ответит своей коллективной резолюцией и сделает так, чтобы именно их резолюция голосовалась первой. Против была и Канада, отметив, что российский проект резолюции «с высоким качеством, но с высокой степенью риска». Канада настаивала, что надо действовать максимально мягко и постепенно, шаг за шагом расширяя число сторонников бессрочного продления до конференции и в ее ходе. Согласно позиции Канады, следовало с этой целью проводить расширенные заседания, куда надо приглашать как можно больше участников ДН. Россия с этим не согласилась. Во-первых, она посчитала, что на такие «большие мероприятия» может быть низкая явка, и в таком случае может возникнуть ложное впечатление о неуспехе «акции ядерных держав». Во-вторых, Россия настаивала, что ДН расколото и что единой резолюции всех противников бессрочного продления ожидать не следует. Российские дипломаты исходили из необходимости чисто кулуарной работы, причем признавали, что здесь у США больше возможностей.

Первая полукулуарная «проба сил» состоялась в Будапеште в декабре 1994 г., где в ходе сессии ОБСЕ «формула двух строк» получила первую существенную поддержку. Небольшая рабочая группа действовала в Женеве, в нее вошли дипломаты всех ЯОГ (кроме Китая), а также Германии, Нидерландов, Канады, Японии (последняя играла особенно конструктивную роль). Обсуждение шло в узком кругу и предельно откровенно. Становилось ясно, что 62 государства гарантированно поддержат «формулу двух строк» и еще 10-12 скорее всего также поддержат, хотя будут выжидать.

Сложность возникла с позицией Австралии, Канады и Швеции. Эти государства, соглашаясь с бессрочным продлением, требовали исключить из проекта резолюции указание на «безусловное» продление, считая, что необходимо искать компромиссы и допустимо оговорить бессрочное продление Договора рядом условий для ЯОГ,

которые стимулировали бы их двигаться как можно быстрее к безъядерному миру. Окончательно на «формуле двух строк» Россия, США, Франция и Великобритания остановились лишь в начале апреля, решив, что логичнее предложить выступить с данным проектом резолюции Канаде как председателю неформальной женевской «рабочей группы» и как стране, умеющей находить общий язык с ДН.

Кроме того, дипломаты России, США и Канады придавали важное значение намерению руководства Южной Африки выступить с собственной инициативой на Конференции. Участники женевской «рабочей группы» были хорошо осведомлены о готовящихся инициативах ЮАР, поощряли их, особенно с учетом твердого решения ЮАР поддержать бессрочное продление. Чтобы утвердить ЮАР в этом намерении, накануне конференции министр иностранных дел России А.В. Козырев и госсекретарь США У. Кристофер направили письма в адрес министра иностранных дел Южной Африки А. Нзо.

В январе 1995 г. в Москву прибыл наиболее вероятный кандидат на пост председателя будущей конференции посол Д. Данапала (Шри-Ланка). В ходе обсуждения с российским министром иностранных дел он высказал предположение, что наиболее удачным исходом конференции стало бы принятие решения без голосования. Тогда же он предложил и свою формулу резолюции по продлению: «Так как большинство государств-участников выступает за бессрочное продление, то ДНЯО продлевается бессрочно без голосования». Российские дипломаты оценили эту формулу Данапалы как «элегантную», записали ее, однако, по их собственному признанию, не верили в тот момент, что на конференции удастся избежать голосования.

Дипломаты накануне конференции включала в себя и уговоры, и жесткий прессинг. Здесь у России объективно оказались весьма скромные возможности. Согласно договоренности, она взяла на себя разъяснительную работу с государствами бывшего СССР, а также с Ираном. В обоих случаях результат оказался в целом позитивным.

Россия продолжала «опекать» эти государства в ходе самой конференции. Так, до последних дней работы Конференции делегация Украины не была готова присоединиться к итоговой резолюции по продлению Договора. Киев требовал, чтобы в сверхлаконичную резолюцию были добавлены хотя бы некоторые положения о гарантиях безопасности НЯОГ. Принятие этого требования повлекло бы за собой целый шквал требований «что-то добавить» от других государств-участников. Российская делегация вела с украинскими коллегами активную работу и в конце концов добилась успеха. К определенному давлению российская делегация прибегала на разных этапах Конференции и в отношении делегаций Молдавии и Азербайджана. Впрочем, у двух данных государств не

было никаких объективных собственных интересов в ходе данной Конференции, поэтому несговорчивость представителей их делегаций по некоторым пунктам была непродолжительной и не носила принципиального характера.

Российская делегация на протяжении всей Конференции поддерживала тесные контакты с иранской. Когда во время Конференции Президент Клинтон объявил об ужесточении санкций в отношении Ирана, руководству российской делегации пришлось предпринять дополнительные усилия, чтобы избежать неконтролируемых шагов со стороны Ирана. Как рассказывал участник Конференции,

«решение о санкциях обострило ситуацию [...]. Сначала иранцы держались, а потом чуть-чуть резче стал тон [...] и российской делегации пришлось предпринять действия, которые помогли не дать разрастись иранской озабоченности».

Что касается США, то они развили впечатляющую активность, оказав существенное давление, в частности, на такие государства, как Мексика и Египет, рассылали эмиссаров в большинство союзных и дружественных государств, скрупулезно считая каждый прибавляющийся голос.

В результате усиленной дипломатической «артподготовки» дипломатам ЯОГ удалось в целом снять скепсис в отношении возможности бессрочного продления Договора.

Накануне Конференции в Москве прошло заседание Совета безопасности РФ по данному вопросу, а также была презентована Белая книга СВР «Договор о нераспространении ядерного оружия. Проблемы продления». На официальном уровне был сделан вывод о том, что Россия должна настойчиво вести дело к бессрочному продлению ДНЯО, однако как запасной и тоже приемлемый вариант рассматривалось продление Договора на длительные (25 лет) сменяющие друг друга сроки, с конференциями в промежутках между ними⁸⁰.

Как рассказывал одному из авторов В.Л. Манилов, тогда заместитель секретаря Совета безопасности РФ, по итогам специального заседания Совета было принято следующее решение:

«[...] Если не удастся решить вопрос на бессрочной основе, возникнет опасность, что [...] группа государств будет возражать против этого. Если столкнутся эти позиции — или бессрочное или ничего — мы не можем на это пойти. Ответственный подход состоит в том, чтобы все равно на каких-то началах [...] не допустить распространение. Поэтому [было бы

⁸⁰ См.: Пресс-конференция Директора СВР Е.М. Примакова по случаю представлению доклада «Договор о нераспространении ядерного оружия. Проблемы продления». 23 марта 1995. Стенограмма, с.4-5.

предложено] заключить договор на четверть века с возможностью последующего продления [...]»⁸¹.

Однако уже в первые дни Конференции делегация России получила возможность сравнить прогнозы с реальной картиной. В результате был сделан принципиальный вывод о том, что на Конференции *может* быть собрано большинство голосов стран-участниц ДНЯО в пользу бессрочного и безусловного продления. Выступая в начале второй недели прений (т.е. получив уже достаточно информации о подходах разных групп государств к продлению Договора), министр иностранных дел России А.В. Козырев заявил:

«Россия твердо выступает за бессрочное и безусловное продление Договора. Перед нами историческая возможность сделать это сейчас, и было бы непростительно упустить ее»⁸².

В ходе Конференции Россия и США выступали скоординировано, сообщая по всем основным вопросам повестки дня, прежде всего в том, что касалось вопросов ядерного разоружения. Отклонив критику в адрес ЯОГ по поводу медлительности процесса сокращения ядерных вооружений, российские представители в ходе Конференции постоянно обращали внимание на общность российского и американского подходов по статье VI:

«Россия привержена цели достижения в перспективе полной ликвидации ядерного оружия. Совместно с другими ядерными державами 6 апреля 1995 г. мы выступили на Конференции по разоружению с заявлением, в котором торжественно подтвердили наши обязательства в духе доброй воли вести переговоры об эффективных мерах, касающихся ядерного разоружения, которое остается конечной целью. [...] Мы пришли на эту Конференцию не только с заявлениями о наших намерениях, но и с конкретными делами, которые позволили нам сделать вывод о том, что гонка ядерных вооружений прекращена и обращена вспять»⁸³.

Стремление сообщать идти к конечной цели Конференции — бессрочному продлению ДНЯО не было поколеблено даже на заключительном ее этапе, когда успех был подставлен под угрозу возникшим по инициативе ряда арабских государств и Ирана «израильским вопросом».

Неучастие в ДНЯО Израиля и открытое игнорирование Тель-Авивом приглашения к присоединению к ДНЯО стало одной из

⁸¹ Орлов В.А. Конференция 1995 года по рассмотрению и продлению срока действия Договора о нераспространении ядерного оружия: особенности, результаты, уроки. *Научные Записки ПИР-Центра*, №11, 1999, с.51.

⁸² NPT/CONF.1995/32 (Part III), p.131-132.

⁸³ Выступление Г.В. Берденникова в Первом главном комитете Конференции. NPT/CONF.1995/32 (part III), p.229.

острейших проблем Конференции. В то время как у государств с «ценностной» ориентировкой мотивов против бессрочности ДНЯО (Индонезия, Мексика, Зимбабве, Танзания, Кения) было достаточно широкое поле для компромисса с развитыми государствами (как часть компромисса, речь шла об укреплении механизма рассмотрения действия Договора, о выработке четкого понимания принципов нераспространения), арабские государства преследовали на Конференции главную цель достаточно конкретного порядка и в каждом своем шаге исходили исключительно из мотива национальных и групповых интересов.

Этой целью было попытаться заставить Соединенные Штаты оказать давление на Израиль по прекращению военной ядерной программы, обеспечить международный контроль (через МАГАТЭ) над свертыванием этой программы и в конечном счете произвести размен: Израиль отказывается от ядерного оружия, Сирия, Ливия и ряд других государств от запасов химического оружия и разработок в области биологического оружия. Как стратегический результат, на Ближнем Востоке создавалась бы зона, свободная от любого оружия массового уничтожения (ЗСОМУ). Понятно, что арабские государства, прежде всего государства ближневосточного субрегиона, не могли не использовать Конференцию по ДНЯО как трибуну для высказывания своих взглядов. Понятно также, что в тактическом плане именно КРП ДНЯО служила наиболее подходящим местом для политико-дипломатического «торга» с США, где арабские государства могли бы прибегнуть к любым дипломатическим ходам, вплоть до создания угрозы выхода их из ДНЯО и раскола Конференции. Функцию выразителя интересов арабских стран на Конференции попытался взять на себя Египет.

Несмотря на приближавшийся финал Конференции, договориться с Египтом об отказе от жесткой позиции не удавалось. В качестве компромисса была выдвинута идея о том, что к уже разрабатывавшимся итоговым документам необходима также «ближневосточная резолюция», достаточно аморфная по содержанию, однако уже одним фактом своего существования частично умиротворявшая Египет и его сторонников. Как первый шаг на этом пути, был распространен проект резолюции группы арабских стран, возглавляемых Египтом, в которой Конференции предлагалось выразить «глубокую озабоченность продолжающимся нахождением на Ближнем Востоке бесконтрольных ядерных объектов Израиля», призвать Израиль «без промедления присоединиться к ДНЯО и поставить всю свою ядерную деятельность под всеобъемлющие гарантии МАГАТЭ», призвать «все государства Ближнего Востока предпринять практические шаги по созданию [...] ближневосточной зоны, свободной от оружия массового уничтожения: ядерного, химического,

биологического и систем их доставки, и, вплоть до создания такой зоны, воздержаться от любых мер, которые могут помешать осуществлению этих задач»; наконец, «пригласить пять ядерных государств предоставить, в качестве приоритетной задачи и временной меры, льготные гарантии безопасности государствам региона-членам ДНЯО»⁸⁴.

Из приведенного текста видно, что в таком виде он являлся заведомо «непроходным». Невозможно было представить, чтобы его поддержали США, прежде всего из-за прямого упоминания Израиля.

Российская делегация высказала соображение, что нельзя отмахиваться от данного проекта, надо работать с ним, с тем, чтобы в результате и произвести «обмен»: ближневосточные арабские государства и Иран получают смягченный вариант их резолюции, принятой консенсусом; в обмен на это они согласятся присоединиться к консенсусу по вопросу о бессрочном продлении.

Работа над переписыванием «ближневосточной резолюции» предстояла колоссальная, а оставался всего лишь один день до принятия итоговых решений. Соединенные Штаты, Россия и Великобритания согласились, как страны-депозитарии, стать соавторами «ближневосточной резолюции». В результате кулуарной работы над текстом он значительно изменился: из него исчезло прямое упоминание Израиля, было снято упоминание о предоставлении ЯОГ гарантий безопасности для стран региона-членов ДНЯО. В конечном итоге, Египет и другие арабские государства приняли условия «обмена». Это объяснялось не только и не столько давлением США. Среди большинства арабских делегаций, прежде всего у делегации Египта, в ходе Конференции постепенно сформировалось убеждение, что альтернативой данному, пусть и не вполне полноценному «обмену», может стать только прямой раскол стран-участниц ДНЯО, в результате которого задача ликвидации ядерного оружия Израиля отодвинулась бы на еще более неопределенный срок, а образ Израиля как «виновника нестабильности» немедленно бы померк, уступив место критике в адрес самих арабских государств, которые наверняка были бы обвинены в «несдержанности» и «экстремистских действиях».

Принятие резолюции, авторами которой стали США, Россия и Великобритания, позволило арабским государствам в дальнейшем требовать выполнения ее буквы и духа. Вариант «хлопанья дверью» такую возможность отсекал.

Тем не менее, представление о том, что «ближневосточная резолюция» перешла в свое новое качество и приобрела новых «родителей» гладко, было бы ошибочным. Наоборот, именно здесь

⁷⁷NPT/CONF.1995/L.7.

работа шла с наибольшим трудом. По наблюдению авторов (двое из них присутствовали на Конференции), США не были готовы даже на минимальные уступки в тексте. Дипломатическая борьба вокруг именно этой резолюции чуть было не стала источником серьезного кризиса под самый занавес КРП ДНЯО, а скрытое недовольство ее текстом со стороны Ирана и Сирии задержало принятие итоговых документов на два часа и все это время держало в напряжении более 170 делегаций государств-участников, которые собрались в зале Генеральной Ассамблеи ООН 11 мая 1995 г. — день окончания конференции.

Три государства-депозитария ДНЯО — Великобритания, Россия и Соединенные Штаты — взяли на себя, помимо ближневосточного, также авторство трех итоговых решений, шедших «в пакете»: «Усиление механизма процесса рассмотрения ДНЯО», «Принципы и цели ядерного нераспространения и разоружения» и, наконец, «Продление ДНЯО». Благодаря взаимопониманию между этими тремя государствами, важной посреднической роли Канады, а также дипломатическому мастерству председателя Конференции Д. Данапалы документы были приняты без голосования, и ДНЯО таким образом был продлен бессрочно.

Принятие решений об усилении механизма процесса рассмотрения ДНЯО и о Принципах и целях ядерного нераспространения и разоружения позволили «обусловить» бессрочное продление ДНЯО механизмом более активного рассмотрения в период между конференциями, проходящими раз в пять лет, а также жестче подставить цели ядерного нераспространения. В частности, была подтверждена необходимость:

- достижения универсальности Договора, которая была объявлена «неотложной приоритетной задачей»;
- принятия всех усилий для осуществления Договора во всех его аспектах для предотвращения распространения ядерного оружия и других ЯВУ без ущерба для использования ядерной энергии в мирных целях государствами-участниками Договора;
- завершения не позднее 1996 г. переговоров о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний;
- начала и скорейшего завершения переговоров относительно конвенции о ЗПРМ для ядерного оружия;
- продолжение всеми ЯОГ усилий для сокращения ядерного оружия с конечной целью ликвидации этого оружия;
- поощрения создания зон, свободных от ядерного оружия, особенно в регионах, в которых наблюдается напряженность, таких, как Ближний Восток, а также создание ЗСОМУ;
- рассмотрения вопроса о дальнейших мерах для предоставления государствам-участникам Договора, не обладающим ядерным оружием, гарантий против применения или угрозы применения ядерного оружия;

- выполнения соглашений МАГАТЭ о гарантиях с государствами-участниками, заключенных в целях выполнения ими своих обязательств по пункту 1 статьи III Договора, и обеспечение уверенности в том, что эти соглашения выполняются, с тем чтобы не допустить переключения ядерной энергии с мирного применения на ядерное оружие или другие ЯВУ;

- постановки ядерного расщепляющегося материала, переключаемого ЯОГ с военного использования на цели мирной ядерной деятельности, под действие гарантий Агентства в рамках добровольных соглашений о гарантиях, заключаемых с ЯОГ;

- обеспечения осуществления неотъемлемого права всех участников Договора развивать исследования, производство и использование ядерной энергии в мирных целях без дискриминации и в соответствии со статьями I, II и III Договора;

- обеспечения транспарентности в вопросах контроля за ядерным экспортом⁸⁵.

Результат Конференции стал безусловным триумфом дипломатии ЯОГ. Они сумели выполнить стоявшую перед ними задачу-максимум: принять решение о бессрочном продлении и при этом не пойти на такие уступки, которые реально ущемили бы их национальные интересы. Действительно, ни по одному из острых обсуждавшихся вопросов ЯОГ не взяли на себя каких-либо дополнительных обязательств. В то время как решение о бессрочном продлении является строго юридическим документом, остальные три решения рассматриваются скорее как политические и рекомендательные документы, но все же имеющие большое политическое значение и представляющие как бы условия, на которых НЯОГ пошли на бессрочное продление.

Результат Конференции в полной мере устраивал Россию. Теперь за ней по сути навечно (или до полного ядерного разоружения) был закреплён статус одной из пяти держав в мире, которая имеет международно-признанное право на обладание ядерным оружием.

Понятно, что такой результат не мог быть достигнут без высокой степени взаимодействия и взаимопонимания российских и американских дипломатов. Как сказал по горячим следам одному из авторов заместитель руководителя российской делегации С.И. Кисляк,

«Мы вышли на действительно высокую степень честного и хорошего сотрудничества — как тех, кто хотел продлить ДНЯО бессрочно, между собой, так и с остальными странами. Эта Конференция отличалась широкой степенью взаимодействия»⁸⁶.

Член делегации Г.М. Евстафьев при этом уточнил:

⁸⁵Решения Конференции по ДНЯО 1995 года. Решение 2. Принципы и цели ядерного нераспространения и разоружения. NTP/CONF.1995/32 (Part 1).

⁸⁶Кисляк С.И. Интервью с автором. Нью-Йорк, 11 мая 1995.

«Эту конференцию можно рассматривать и как своеобразный референдум — в отношении российско-американских мероприятий по разоружению. Референдум завершился солидным результатом, мероприятия последних лет [...] получили одобрение международного сообщества. [...] Соединенные Штаты сыграли важную роль в принятии заключительного решения о бессрочном продлении — всей мощью своей, всем влиянием своим в разных регионах мира. [...] Сотрудничество между Россией и США по решению главной задачи было очень хорошим»⁸⁷.

«Здесь у нас нет разногласий, здесь у нас совпадающие интересы» — так сформулировал другой член российской делегации в Нью-Йорке общие впечатления от работы с американской по ключевым вопросам ядерного нераспространения. Примечательно, что эти слова прозвучали уже в тот момент, когда Президент Клинтон (заметим, в разгар Конференции по ДНЯО) объявил об ужесточении позиции США в отношении Ирана, и американские дипломаты на другом, не нью-йоркском фронте требовали от России отказаться от бушерского контракта с Ираном, заодно — пока еще в кулуарах — демонстрируя, что они знакомы с текстом Протокола о намерениях между главой Минатома и его иранским коллегой, где предусматривалась возможность продажи Ирану газовой центрифуги, а затем включали и вопрос отказа России от ВТС с Ираном.

Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний

Значительным достижением в плане выполнения статьи VI ДНЯО в области многостороннего контроля над ядерными вооружениями и разоружения за период 90-х годов явился Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, который был разработан на Женевской конференции по разоружению в 1994-1996 гг. и по решению Генеральной Ассамблеи ООН открыт для подписания 24 сентября 1996 г.

Основные обязательства стран-участниц Договора сводятся к следующему (статья I):

«1. Каждое государство-участник обязуется не производить любой испытательный взрыв ядерного оружия и любой другой ядерный взрыв, а также запретить и предотвращать любой такой ядерный взрыв в любом месте, находящемся под его юрисдикцией или контролем.

2. Каждое государство-участник обязуется далее воздерживаться от побуждения, поощрения или какого-либо участия в проведении любого испытательного взрыва ядерного оружия и любого другого ядерного взрыва»⁸⁸.

⁸⁷Евстафьев Г.М. Интервью с автором. Нью-Йорк, 12 мая 1995.

⁸⁸Текст Договора опубликован Подготовительной комиссией Организации по Договору о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Вена, май 1999, с.2-3. Справка о Договоре: Контроль над вооружениями и военной деятельностью. Справочник. М., Библиотека ПИР-Центра, 2001, с.84-95.

Контроль за выполнением ДВЗЯИ включает в себя четыре элемента: международную систему мониторинга, механизм консультаций и предоставления информации, инспекции на местах и меры на основе доверия.

Мониторинг будет осуществляться с помощью 337 объектов, расположенных по всему миру, включая 170 сейсмических, 11 гидроакустических, 60 инфразвуковых и 80 радионуклидных станций наблюдения; последние опираются на поддержку 16 лабораторий. Эти объекты будут расположены в 90 странах мира — частично сооружены заново, а частично созданы на основе существующих объектов. Сеть датчиков создается таким образом, чтобы быть в состоянии надежно отличить ядерные взрывы от землетрясений.

Станции наблюдения должны передавать данные мониторинга в Международный центр данных, в котором будут осуществляться анализ и обработка информации. Эти данные будут полностью доступны всем участникам Договора, которые также будут осуществлять их анализ. Последний момент важен, поскольку позволит странам-участникам не полагаться всецело на международную организацию, а быть в состоянии формировать свое собственное мнение.

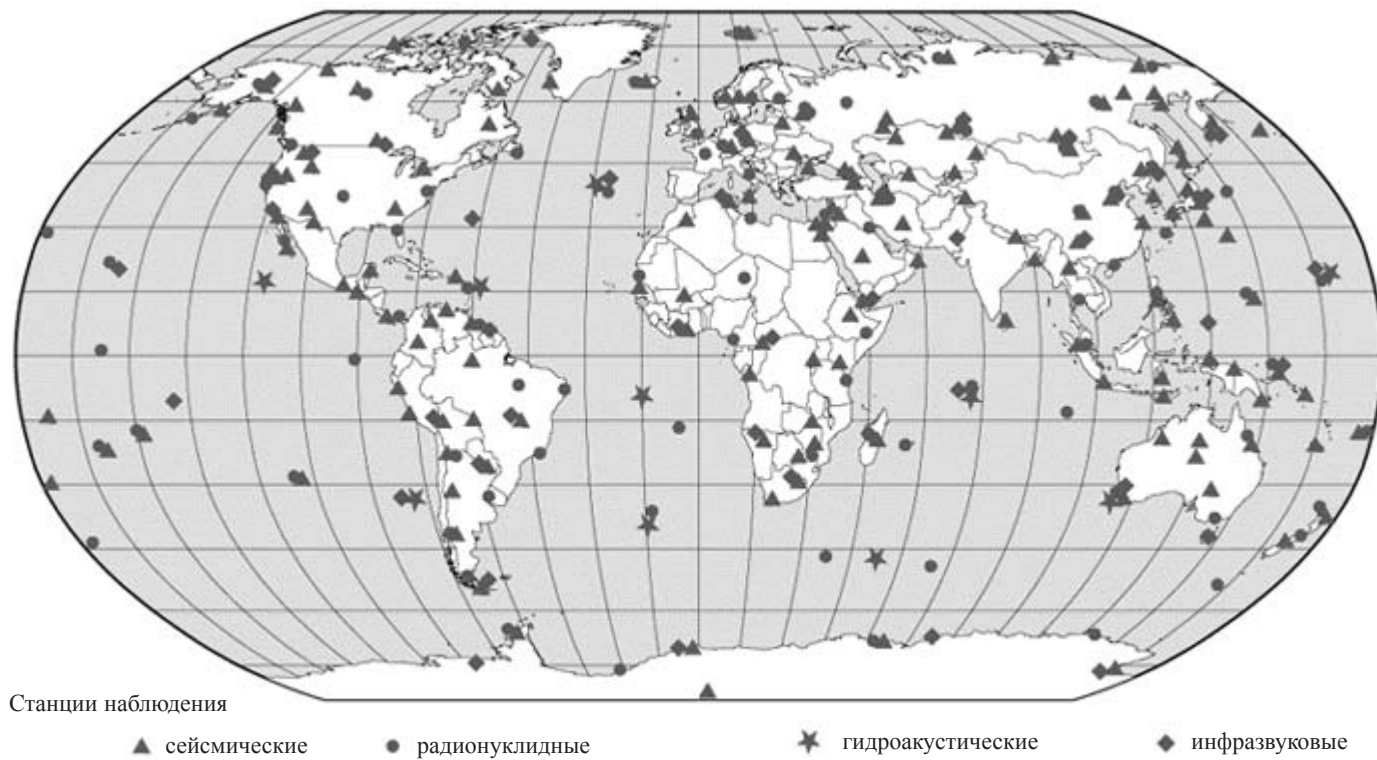
В случае возникновения сомнений или разногласий в оценках того или иного события предусмотрен механизм консультаций и разъяснений. Если вопрос снять не удастся, то возможно проведение инспекции на месте. При этом предусмотрен достаточно жесткий порядок таких инспекций, который исключает произвольные требования в отношении тех или иных стран.

Запрос об инспекции строго ограничивается установленными Договором рамками, а именно, сбором дополнительной информации о том, осуществлялся ли ядерный взрыв, и не может основываться на желании получить дополнительную информацию о деятельности на каком-либо объекте. Заявка оценивается Генеральным директором Организации по ДВЗЯИ (ОДВЗЯИ), и в случае, если она принимается, государство, в отношении которого запрашивается инспекция, имеет возможность предоставить дополнительную информацию. Если дополнительная информация, по мнению запрашивающего инспекцию государства, не позволяет снять озабоченность, Исполнительный совет ОДВЗЯИ принимает решение о том, проводить ли инспекцию.

Меры доверия определены в достаточно общем виде, за исключением того, что страны-участницы обязались предоставлять данные о крупных неядерных взрывах (мощностью 300 т тротилового эквивалента и выше), а также приглашать инспекции на места проведения таких взрывов и т.д.

ДВЗЯИ предусматривает создание специальной организации (ОДВЗЯИ) со штаб-квартирой в Вене, которая призвана

Рис. 15. Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. Международная система мониторинга



Источник: Coalition to Reduce Nuclear Dangers; US Department of Defense.

обеспечивать соблюдение Договора, включая меры контроля. В состав ОДВЗЯИ входят Конференция государств-участников, Исполнительный совет и Технический секретариат, который включает Международный центр данных; во главе Технического секретариата стоит Генеральный директор, избираемый Конференцией всех стран-участниц Договора.

Исполнительный совет ОДВЗЯИ состоит из представителей 51 государства, причем в соответствии с принципом справедливого распределения мест между различными регионами мира были введены специальные квоты: семь мест было отведено Восточной Европе, десять — странам Африки, девять — Латинской Америке и Карибскому бассейну, семь — Ближнему Востоку и Южной Азии, десять — Северной Америке и Западной Европе, восемь — Юго-Восточной Азии, Тихоокеанскому региону и Дальнему Востоку. При этом не менее одной трети мест от каждой группы предоставляется государствам, которые имеют ядерный потенциал, «имеющий отношение к Договору, как этот потенциал определен на основе международных данных», а также с учетом количества станций наблюдения на их территории, входящих в международную систему мониторинга, наличия специальных знаний и опыта в области ДВЗЯИ и вноса в организацию. Остальные две трети мест распределяются путем голосования или иным образом по решению группы. Реально эти правила означают, что ЯОГ, включая Россию, всегда будет гарантировано место в Исполнительном совете, который играет ключевую роль в функционировании Договора.

До вступления Договора в силу ОДВЗЯИ состоит из двух органов: ПК и Временного технического секретариата, которые начали функционировать в 1997 г. Основными их задачами являются подготовка системы мониторинга и разработка порядка проведения инспекций на местах.

ДВЗЯИ имеет бессрочный характер. Выход из него возможен только в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, ставящих под угрозу высшие интересы государства-участника, и с уведомлением за шесть месяцев.

Порядок вступления в силу ДВЗЯИ весьма сложен. При согласовании Договора было решено, что он может вступить в силу только при условии, что его членами станут все страны, потенциально способные проводить испытания, даже если ради этого придется пойти на достаточно длительный перерыв между открытием Договора для подписания и вступлением его в силу. В противном случае возникал риск того, что некоторые страны смогут создавать и совершенствовать оружие, в то время как участники Договора лишат себя этой возможности. Перечень стран был составлен на основании данных МАГАТЭ о наличии АЭС и исследовательских реакторов (т.е. фактически располагающих

базой для собственных ядерных программ) и включает 44 страны, перечисленные в Приложении 2 к статье XIV ДВЗЯИ. Среди прочих стран в нем указаны Индия, Пакистан и Израиль, которые не являются участниками ДНЯО и располагают ядерным оружием.

К настоящему времени Договор подписан 161 страной, но ратифицирован лишь 79 государствами. Важнее всего то, что среди неподписавших оказались три страны из 44, участие которых является обязательным — Индия, Пакистан и Северная Корея; остальные 41 подписали Договор. Из группы 44 его ратифицировала 31 страна, из числа официальных ЯОГ — только Россия, Великобритания и Франция.

В США осенью 1999 г. Администрацией Б. Клинтона была предпринята попытка ратификации ДВЗЯИ, но Договор не собрал требуемого большинства в Сенате. Китай также не ратифицировал ДВЗЯИ.

В.В. Путин, будучи уже избранным Президентом, но еще официально не вступив в должность, согласился с доводами МИД и других ведомств России в пользу ратификации ДВЗЯИ и решительно повел дело в сторону скорейшей ратификации Россией Договора, невзирая на неясные перспективы его вступления в силу и на отказ Сената США его ратифицировать.

В официальном заявлении в связи с ратификацией Государственной Думой ДВЗЯИ представитель МИД РФ назвал это событие

«очень важным первым шагом [...] в интересах безопасности России [...] и международной стабильности»⁸⁹.

Государственная Дума ратифицировала ДВЗЯИ 21 апреля 2000 г. подавляющим большинством голосов: 280 «за» и только 74 «против», при трех воздержавшихся⁹⁰. Это был особенно впечатляющий успех сторонников Договора в России, если учесть, что периодически раздавались голоса военных, которые призывали не спешить с ратификацией по соображениям обеспечения безопасности ядерных боеприпасов, а также исходя из интересов совершенствования российского ядерного арсенала. Не секрет, что МИД готовил ратификацию как «подарок» России открывавшейся несколькими днями позднее в Нью-Йорке Конференции по рассмотрению действия ДНЯО.

Кроме того, это служило свидетельством того, что Россия более ревностно, нежели США, отстаивает выполнение решения о Принципах и целях ядерного нераспространения и разоружения,

⁸⁹Заявление МИД России в связи с ратификацией Государственной Думой Федерального Собрания России Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний. www.mid.ru, 21 апреля 2000.

⁹⁰Информационный канал Государственной Думы РФ. www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/2000/21-04_d.htm, 21 апреля 2000.

принятого в мае 1995 г. в Нью-Йорке. Президент Клинтон, который являлся активным сторонником ратификации ДВЗЯИ Соединенными Штатами, заявил, что был «обрадован» решением Государственной Думы. Пресс-секретарь Белого Дома Дж. Локхарт назвал голосование в Думе «важным шагом», добавив:

«Мы надеемся, что со временем [...] наш Сенат последует примеру многих других государств мира и ратифицирует этот важный Договор»⁹¹.

Верхняя палата российского парламента — Совет Федерации — ратифицировала ДВЗЯИ 17 мая 2000 г., и Президент Путин подписал Закон о ратификации 27 мая. Россия официально передала инструмент о ратификации Генеральному секретарю ООН 30 июня 2000 г.

Формальным основанием для отклонения Договора американским Сенатом послужило якобы несовершенство мер контроля, которые, по мнению республиканского большинства, не позволили бы США надежно удостовериться, что другие страны не проводят испытаний. Эта точка зрения не разделяется подавляющим большинством экспертов как в США, так и за их пределами. Новая Администрация США, пришедшая к власти в январе 2001 г., не намерена добиваться ратификации Договора. В печати появились сведения, что американские атомные лаборатории занимаются разработкой новых типов атомных боезарядов.

Контроль за надежностью и безопасностью боеприпасов может осуществляться без испытаний при проведении так называемых подкритических экспериментов для моделирования взрывов (без применения делящихся материалов), что не запрещено Договором. В таком варианте страны с более развитыми возможностями проведения испытаний и моделирования, а также располагающие массивами информации о ранее проведенных взрывах, получали бы преимущество перед остальными странами.

В ходе согласования процедуры вступления в силу учитывалась высокая вероятность того, что этот процесс сильно затянется. Поэтому уже в сам текст Договора (статья XIV.2) было включено положение о том, что если он не вступит в силу

«через три года после даты годовщины его открытия для подписания, депозитарий созывает Конференцию государств, которые уже сдали на хранение свои ратификационные грамоты, по просьбе большинства этих государств».

Конференция рассматривает и решает консенсусом вопрос о том, какие меры могут быть приняты для ускорения процесса

⁹¹Bleek Philipp. Russian Duma Approves Test Ban Treaty. *Arms Control Today*, №4, Vol.30, May 2000, p.43.

ратификации с целью содействовать скорейшему вступлению в силу Договора.

Первая конференция по ускорению вступления в силу ДВЗЯИ состоялась в октябре 1999 г. в Вене. В ней приняли участие 92 государства, в числе которых были и не ратифицировавшие Договор, а также четыре страны, его не подписавшие. Конференция 1999 г. не стала крупным событием. Напротив, наблюдатели отмечали, что участники были сравнительно пассивны и, казалось, восприняли затягивание процесса вступления в силу как неизбежность. На участников конференции повлияло и то, что в это самое время в США проходил процесс ратификации, и большинство ожидало, что решение будет положительным (Сенат отверг ДВЗЯИ уже после завершения конференции).

Заключительный документ конференции предусматривал комплекс мер дипломатического характера по продвижению процесса ратификации (прежде всего интенсивные консультации со странами, не ратифицировавшими ДВЗЯИ), а также призвал неправительственные организации к более широкой пропаганде Договора. Предусматривалось также, что Подготовительная комиссия продолжит усилия с целью продемонстрировать эффективность мер контроля за запрещением ядерных взрывов, что явилось ответом на высказанные в Сенате США сомнения относительно системы контроля. В документе было подчеркнуто, что односторонние моратории на ядерные взрывы (которых придерживаются все ЯОГ) не могут заменить юридически обязывающих документов.

Ход дискуссии продемонстрировал, что международная обстановка в конце 90-х годов менее благоприятствовала прогрессу в вопросах разоружения, чем в середине десятилетия, когда согласовывался Договор. Так, представитель Китая, сославшись на ядерные испытания в Индии и Пакистане, а также на бомбардировку НАТО Югославии, подчеркнул, что его страна,

«на основе рассмотрения самого Договора и международной ситуации в области безопасности, начнет процесс ратификации так скоро, как будет практически возможно [...]»⁹²,

фактически дав понять, что задержка в ратификации возможна и что ее сроки будут определяться не только и даже не столько самим Договором, сколько более широким контекстом.

За истекшее со времени первой конференции время ситуация с вступлением в силу Договора по существу не изменилась. Добавилось лишь некоторое число стран, ратифицировавших

⁹²Amb. Sha Zukang, Head of the Delegation of the People's Republic of China. Statement at the Conference on Facilitating the Entry into Force of the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, 7 October 1999.

Договор из числа 44-х, а именно, три государства, что, конечно, дела не меняет, поскольку основные страны, от которых зависит вступление в силу Договора, — США, Китай, Индия, Пакистан и Израиль — в ДВЗЯИ еще так и не вступили. В этих условиях принято решение о проведении в Нью-Йорке в сентябре 2001 г. второй конференции по вступлению в силу Договора. Впрочем, вряд ли можно рассчитывать на то, что и эта конференция приведет к существенным результатам.

Конференция по рассмотрению действия ДНЯО 2000 г.

Конференция по ДНЯО 1995 г. в Нью-Йорке, на которой Договор был бессрочно продлен, стала, пожалуй, кульминацией сотрудничества по стратегическим аспектам нераспространения между Россией и США в ушедшем десятилетии.

Последующие события, такие как Московская встреча по ядерной безопасности в апреле 1996 г., не имели столь широкого резонанса. Подписание в сентябре 1996 г. ДВЗЯИ стало заметным шагом; однако, глядя на это событие с позиций сегодняшнего дня, нельзя не обратить внимание на то, что Договор с тех пор «подвис».

В 1995 г. многие и в российской, и в американской делегациях на Конференции по продлению ДНЯО говорили о том, что они свою работу сделали, и наступает время расцвета Конференции по разоружению в Женеве. Действительно, на Конференции по разоружению был выработан ДВЗЯИ. В дальнейшем, однако, Конференция по разоружению оказалась в тупике, не решив пока ни одного вопроса и даже не продвинувшись ни на шаг в решении таких ключевых задач, как запрещение производства расщепляющихся материалов для ядерного оружия и предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве.

Тупики нераспространения и разоружения во многом стали отражением изменившихся стратегических отношений между Россией и США, а также между США и Китаем. Сначала охлаждение в результате расширения НАТО на Восток (1996-1997 гг.), потом настоящие заморозки во время Косовского кризиса и агрессии НАТО против Югославии (1999 г.). На ухудшение двухсторонних российско-американских отношений наложилась определенная самоуспокоенность, которую стали проявлять оба этих ЯОГ в вопросах укрепления международного режима ядерного нераспространения после нью-йоркского успеха 1995 г.

Опасной тенденцией второй половины 90-х годов стали попытки ряда государств сместить акценты: говоря о нераспространении, ограничиться только вопросами экспортного контроля. Последние, безусловно, весьма важны, их соблюдение становится часто ключевым инструментом упрочения режима,

однако они, конечно, не могут подменить всю многообразную проблематику нераспространения ядерного оружия.

Большие ожидания возлагались на первое после КРП ДНЯО заседание ПК по проведению Конференции 2000 г., которое прошло весной 1997 г., уже с учетом принятого на КРП ДНЯО решения о повышении эффективности процесса рассмотрения действия Договора. Целью его заседаний, как следовало из решения КРП ДНЯО (1995 г.), являлось

«рассмотрение принципов, задач и путей содействия всестороннему осуществлению Договора, а также приданию ему универсального характера [...]»⁹³.

Иными словами, функции ПК становились в куда большей степени политическими, нежели чисто процедурными. Хотя итоги заседания 1997 г. можно оценить как умеренно-успешные, возлагавшихся ожиданий они не оправдали.

Второе заседание ПК в 1998 г. окончилось полным провалом: не удалось принять ни одного рабочего документа по существу вопросов; процесс выработки рекомендаций для КР ДНЯО 2000 г., начатый на заседании 1997 г., натолкнулся на жесткое противостояние ЯОГ, с одной стороны, и НЯОГ, с другой. Соединенные Штаты наиболее решительно воспротивились принятию двух документов — по разоружению и по Ближнему Востоку, инициированных Египтом, Канадой и ЮАР — тремя государствами, которые, наряду с Ираном и Мексикой, выступили как наиболее активные представители НЯОГ в ходе ПК.

Как пощечина всему сообществу государств, являющихся участниками ДНЯО, прозвучало индийское ядерное испытание, проведенное на следующий день после окончания заседания ПК 1998 г. Майские ядерные испытания Индии, а затем Пакистана показали, к чему могут привести самоуспокоенность и отсутствие конкретной программы действий по универсализации Договора.

Проведение индийских ядерных испытаний 11 мая 1998 г., вероятно, стало неожиданностью для России. В то же время российское руководство в целом было в курсе намерений Индии провести серию ядерных испытаний в ответ на расширение китайского влияния в Юго-Восточной и Южной Азии. Предпринимавшиеся Москвой ранее попытки дипломатического воздействия на Индию успеха не дали, а возможности какого бы то ни было воздействия на новое правительство А.Б. Ваджапи оказались вообще крайне скудны. В этих условиях в Москве предпочли

⁹³Решения Конференции по ДНЯО 1995 года. Решение 1. Повышение эффективности процесса рассмотрения действия договора. См.: Тимербаяев Р.М. Россия и Конференция 2000 года по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия. *Научные Записки ПИР-Центра*, №12, 1999, с.28.

самоустраниться и спокойно наблюдать за развивающимся противостоянием Индии и Пакистана, а также Индии и КНР.

Официальная позиция России, заявленная сразу после испытаний, заключалась в том, что конфликт должен решаться исключительно дипломатическим путем, без какого бы то ни было применения санкций. Это означало, в частности, отказ от каких-либо возможных ограничений на поставки в Индию из России обычных вооружений. Президент Ельцин сказал лишь: Индия нас подвела своим ядерным испытанием. Но предположил, что, работая дипломатическим путем, в частности, посредством его визита в Дели, Россия должна добиться поворота в позиции Индии⁹⁴.

Характерен в этой связи язык заявления министра обороны И.Д. Сергеева по поводу индийских испытаний. В заявлении Индия ни разу не названа:

«Позиция нашей страны в вопросах нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки носит принципиальный характер и имеет четкую направленность на безусловное соблюдение взятых на себя международных обязательств в этой области. Более того, Россия не менее, чем другие страны, понимает всю опасность последствий нарушения режима нераспространения, особенно когда речь идет о государствах, находящихся в непосредственной близости от российских границ. [...] Политику недопущения распространения оружия массового уничтожения и средств его доставки Россия проводит независимо от того, о каком конкретно государстве идет речь: эта политика базируется на интересах безопасности России, поскольку утечка военных технологий, оружия массового уничтожения и средств его доставки в конечном счете может обернуться против нашей обороноспособности.

Что же касается сотрудничества в других областях, то при полном понимании взятой на себя ответственности за выполнение подписанных Россией международных договоров и соглашений по проблеме нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, а также в рамках международных режимов экспортного контроля мы не видим каких-либо препятствий для развития традиционного военнотехнического сотрудничества с зарубежными странами, в том числе и в области обычных вооружений, и намерены продолжать такое сотрудничество в соответствии с имеющимися договоренностями»⁹⁵.

Несмотря на то, что сначала пятерка ЯОГ, а затем и «большая восьмерка» высказалась с осуждением⁹⁶ ядерных испытаний Индией и Пакистаном, ни о каком тандеме России и США в этом вопросе говорить не приходилось. Наоборот, казалось, что обе стороны готовы тихо замолчать свою хотя и разную по тону, но

⁹⁴ *Российская Газета*, 13 мая 1998, с.7.

⁹⁵ Заявление министра обороны Российской Федерации по вопросу о нераспространении оружия массового уничтожения и средств его доставки. *Красная Звезда*, 12 мая 1998, с.1.

⁹⁶ Следует заметить, что в русском тексте заявления говорилось о «сожалении» по поводу индийских ядерных взрывов.

одинаковую по результату (точнее, по безрезультатности) реакцию. Сегодня удивительным кажется тот факт, что в майские дни 1998 г. Соединенные Штаты и Россия, вместо того чтобы говорить о Южной Азии, в основном говорили о... качественных характеристиках легированной стали, задержанной на границе Азербайджана и Ирана, имевшей российское происхождение и якобы направленной на помощь Ирану в его ракетных программах.

Третье, и последнее перед Конференцией 2000 г., заседание ПК проходило в мае 1999 г., в разгар бомбардировок Югославии Соединенными Штатами и их союзниками по НАТО. Резко обострившаяся в этой связи общеполитическая ситуация в мире наложила серьезный отпечаток на ход дискуссий на ПК, засвидетельствовав, что ЯОГ по-прежнему придают важное значение своим арсеналам. В ходе этого заседания ПК активную позицию занял Китай, который добился обсуждения вопроса о взаимосвязи бомбардировок Югославии и вопросов контроля над вооружениями. Эту позицию поддержала и Россия. В контексте обсуждения статьи VI зазвучали и новые темы, такие, как попытки США изменить Договор по ПРО (против чего выступила Россия); роль ТЯО (озабоченность по этому поводу высказали Финляндия, Швейцария, Нигерия). В отличие от обоих предыдущих заседаний ПК, ЯОГ на этот раз не удалось принять совместный (пятисторонний) документ с отчетом о процессе разоружения в каждой из стран, так как Китай демонстративно отказался присоединяться к другим ЯОГ и предоставлять какую-либо информацию о развитии собственных ядерных сил. Подчас заседание оказывалось на грани провала, однако усилия таких государств, как Ирландия и Новая Зеландия, помогли избежать полного фиаско⁹⁷.

К скромным достижениям третьего заседания ПК следует отнести более гибкую, нежели прежде, позицию США по вопросу о вовлечении Израиля в ДНЯО.

Но впервые позиции России и США оказались в ходе обсуждения ДНЯО удалены друг от друга.

Шестая Конференция по рассмотрению Договора о нераспространении ядерного оружия — и первая после его бессрочного продления в 1995 г. — прошла в Нью-Йорке с 24 апреля по 20 мая 2000 г. В ней приняли участие 157 государств-членов ДНЯО из 187. Из четырех стран, не входящих в Договор (Израиль, Индия, Куба и Пакистан), только Куба направила своего наблюдателя.

Несмотря на пессимистические прогнозы, после жестких дебатов по некоторым вопросам — прежде всего по вопросам

⁹⁷Johnson Rebecca. Divisions and Doubts at the Third NPT PrepCom. *Arms Control Today*, №3, Vol.29, April/May 1999, pp.11-16.

статьи VI — Конференция приняла консенсусом Заключительный документ, который содержит ретроспективный взгляд на выполнение Договора, а также оценивает перспективы на будущее, предлагая ряд дальнейших шагов по укреплению международного режима ядерного нераспространения и содействию ядерному разоружению. Таким образом, впервые за последние 15 лет участникам удалось принять итоговый документ. На двух предшествующих форумах такого рода (в 1990 и 1995 гг.) стороны не смогли согласовать заключительные документы из-за принципиальных разногласий, прежде всего касавшихся вопроса соблюдения ЯОГ положений статьи VI.

Итоги Конференции можно без сомнения расценить как успешные. Она могла бы дать новый импульс дальнейшим коллективным мерам по поддержанию и укреплению режима нераспространения. Это особенно важно в свете неблагоприятной ситуации, сложившейся в области контроля над вооружениями и ядерного нераспространения за предшествовавшие конференции пять лет.

В отличие от предыдущей, КР ДНЯО 2000 г. не должна была решать вопрос о «выживании» и «судьбе» Договора. В 1995 г. ДНЯО был продлен бессрочно. Таким образом, в этот раз над участниками Конференции не довлел вопрос: быть или не быть Договору; вместо этого они могли сосредоточиться на обсуждении того, как сделать ДНЯО наиболее эффективным, имея в виду принятый в 1995 г. документ о Принципах и целях ядерного нераспространения и разоружения.

И если основным на КРП ДНЯО 1995 г. был вопрос о *сроках продления*, то основным вопросом этой конференции стал *вопрос о путях и темпах ядерного разоружения*, то есть выполнения участниками Договора — главным образом ЯОГ — обязательств по статье VI. Он заметно оттеснил все прочие вопросы — даже такие существенные и традиционно чувствительные как универсальность Договора, а также соблюдение его статьи II (обязательство НЯОГ не создавать ЯВУ).

Примечательно, что по сравнению с предыдущей конференцией относительно снизился натиск арабских государств по вопросу о присоединении к ДНЯО Израиля, хотя положения решения КРП ДНЯО 1995 г. по Ближнему Востоку фактически оказались не выполнены. Конечно, этот вопрос по-прежнему оставался в числе первостепенных, а дебаты вокруг него — как публичные, так и кулуарные — в числе наиболее острых. И все же проблематика ядерного разоружения оказалась явно доминирующей, во многом из-за широкого спектра государств, которые поднимали вопрос выполнения статьи VI.

Вопрос несоблюдения двумя государствами (Ираком и КНДР) положений ДНЯО также занял определенное место на

конференции. Особенно жестко поставили этот вопрос Соединенные Штаты. Ниже мы остановимся на том, как именно «иракская тема» чуть было не сорвала принятие Заключительного документа в тот момент, когда все «разоруженческие» его положения уже были полностью согласованы.

Накануне конференции одним из главных вопросов, которым задавались аналитики, был следующий: выступят ли на ней ЯОГ, как и раньше, сообщая, отложат ли серьезные разногласия, ставшие особенно заметными в последнее время между Россией и США, между США и Китаем — прежде всего, хотя и не только, в связи с намерением США развернуть НПРО? Задавались этим вопросом и авторы этой работы⁹⁸.

Накануне конференции мы констатировали тот факт, что разногласия по ПРО/НПРО являются тем раздражителем, который заставляет ряд российских правительственных экспертов задаться вопросом накануне Конференции по ДНЯО: а стоит ли на этом форуме выступить сообщая, с единой позицией с США, другими членами «ядерной пятерки»? Особая позиция Китая по целому спектру вопросов — от ПРО до ЗПРМ — вызывала сомнения в жизнеспособности такого альянса ЯОГ во время конференции и могла превратить «пятерку» в «четверку». В этих условиях и ставился вопрос: а надо ли России подключаться к альянсу «ядерной четверки» или же ей стоит, как и Китаю, занять особую позицию. Тем более что, с точки зрения многих государств-участников ДНЯО, такая позиция была бы явно выигрышной? Ведь не секрет, что не только Китай, но даже и ряд государств НАТО с сочувствием относились к позиции России по вопросам ПРО.

Но мы делали следующий вывод: хотя соблазн выйти на КР ДНЯО в «белых одеждах» и на удалении от США велик, однако российской дипломатии следовало бы проявить выдержку и устоять от этого соблазна. Отказ от согласованных действий в рамках «пятерки» превратил бы для России тактический выигрыш в стратегический проигрыш, накренив весь «корабль ДНЯО», что, в конечном счете, противоречит коренным долговременным интересам России⁹⁹.

Представляется важным, что в Москве в итоге приняли решение «не раскачивать корабль». Не менее важным стало то, что практически сходное решение приняли накануне конференции и в Пекине. В результате «ядерная пятерка» выступила на Конференции, как и прежде, единым фронтом, что для ряда делегаций и наблюдателей оказалось неожиданным.

Россия, пришедшая на Конференцию с солидным багажом успешно выполненных «домашних заданий» (ратификация СНВ-2

⁹⁸См.: Орлов В.А., Тимербаев Р.М. Нужна ли РФ особая позиция на Конференции в Нью-Йорке. *Независимая Газета*, 20 апреля 2000, с.4; Orlov Vladimir, Timerbaev Roland. Concerted Effort Needed on Nonproliferation. *Moscow Times*. 19 April 2000, p.9.

⁹⁹Там же.

и ДВЗЯИ), с первого дня Конференции заняла активную позицию. Она была сформулирована в послании к участникам Конференции Президента России В.В. Путина:

«Россия привержена своим обязательствам в области ядерного разоружения, намерена и далее следовать им в условиях сохранения стратегической стабильности и созданной за последние десятилетия системы разоруженческих договоров как основы для дальнейших сокращений и ограничений стратегических наступательных вооружений»¹⁰⁰.

Отметим здесь словосочетание «стратегическая стабильность», — именно оно стало лейтмотивом выступлений в ходе Конференции российских делегатов; иногда даже создавалось впечатление, что в частоте применения этого не всем на конференции понятного термина есть некоторый перебор. В ряде же случаев представители ДН (в частности, Мексика) прямо говорили о том, что термин этот неприемлем в итоговых документах многостороннего форума, так как велик риск, что под предлогом «стратегической стабильности» будет реабилитирован возврат к конфронтации и, возможно, к новой гонке вооружений времен «холодной войны».

В своем выступлении в начале Конференции министр иностранных дел России И.С. Иванов заставил серьезно напрячься американцев, когда детально и без приглаживания изложил позицию России по ПРО, резюмировав, что

«соблюдение Договора по ПРО в его нынешнем виде без каких-либо модификаций» является «необходимым условием продолжения переговоров по ядерному разоружению в соответствии со статьей VI договора о нераспространении» [курсив наш — Авт.]¹⁰¹.

Не Ирак или Северная Корея, а Соединенные Штаты были единственной страной, названной по имени в выступлении российского министра — названной со знаком минус, в контексте намерения развернуть НПРО. В выступлении И.С. Иванова нашлось место и такому обобщению:

«[...] Опасность представляет тенденция к расшатыванию существующей системы стратегической стабильности, попытки строить национальную безопасность в ущерб интересам других государств, а тем более присвоить себе право применять силу в нарушение основополагающих принципов Устава ООН и международного права. Это, по сути, прямое приглашение к новой гонке вооружений на планете»¹⁰².

¹⁰⁰Цит. по: Выступление министра иностранных дел Российской Федерации И.С. Иванова на Конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия. Нью-Йорк, 25 апреля 2000.

¹⁰¹Цит. по: Там же.

¹⁰²Там же.

Казалось бы, после такого зачина следовало ожидать, что вопросы ПРО окажутся, по крайней мере, одним из центров внимания участников Конференции. Казалось также, что — особенно принимая во внимание настроения целого ряда европейских делегаций (среди прочих, французской, швейцарской, ирландской), а также канадской и китайской — российская критика в адрес США по вопросу ПРО будет поддержана.

Однако этого не произошло. По свидетельству российского участника Конференции, американцы «немножко обиделись» на выступление российского министра, поскольку «тема НПРО для них чрезвычайно болезненная». В то же время уже к моменту выступления И.С. Иванова обе стороны знали, что не станут «выносить сор из избы». Было условлено, что КР ДНЯО — не тот форум, на котором следует решать двусторонние вопросы. Более того, этот вопрос условились не выпячивать даже в дискуссиях в рамках «ядерной пятерки». Таким образом, выступление российского министра стало лишь очередным изложением официальной российской позиции и демонстрацией ее непоколебимости. В то же время никаких дальнейших дипломатических усилий по «развитию наступления» не последовало просто потому, что такое наступление не стояло в планах. Такая позиция России вызвала определенное разочарование у ряда делегаций и особенно у представителей западных неправительственных организаций, которые рассчитывали, что именно наступательность России в ходе Конференции сможет заставить США пересмотреть свои планы в отношении НПРО.

В результате вопросы ПРО не только не стали центральными, а ушли на периферию обсуждения. Как писала английский исследователь Р. Джонсон в ежедневном бюллетене, выходившем в ходе Конференции,

«[...] отсутствие дебатов вокруг противоракетной обороны на КР ДНЯО — весьма тревожный симптом. Это сигнал для Вашингтона о том, что, несмотря на риторику по поводу своей озабоченности, Китай и Россию можно купить, а больше ни у кого нет политической воли бросить вызов США и обсудить этот вопрос в контексте режима нераспространения»¹⁰³.

«Ядерная пятерка», по крайней мере на время Конференции, снова, как и пять лет назад, предпочла солидарность публичным пикировкам.

Важным и, как нам представляется, позитивным вкладом в работу Конференции стало сделанное 1 мая 2000 г. согласованное заявление делегаций пяти ЯОГ (Великобритании, Китая, России, США и Франции). В заявлении, среди прочего, приветствуется

¹⁰³Johnson Rebecca. Sixth NPT Review Conference. Briefing №13, 14 May 2000, p.2.

ратификация ДВЗЯИ Российской Федерацией и говорится о том, что «ни одна из наших ядерных ракет не нацелена ни на какое другое государство». Кроме того, там отмечается, что

«ратификация Российской Федерацией СНВ-2 является важным шагом в усилиях по сокращению стратегических наступательных вооружений, и мы приветствуем это. На первое место сейчас выходит завершение процесса ратификации СНВ-2 Соединенными Штатами Америки. Мы стремимся как можно скорее заключить СНВ-3 при одновременном сохранении и укреплении Договора об ограничении систем противоракетной обороны в качестве краеугольного камня стратегической стабильности и основы для дальнейшего сокращения стратегических наступательных вооружений в соответствии с его положениями»¹⁰⁴.

Пожалуй, в словосочетании «сохранение и укрепление» («preserving and strengthening») и был заложен главный смысл: американцы признают необходимость сохранения договора по ПРО, а Россия и Китай принимают тезис о возможности его «укрепления» — туманное слово, которое может равно означать и модификацию, и косметические изменения и которое как раз оказалось кстати, чтобы вынести спорный вопрос за рамки Конференции.

В заявлении пяти членов «ядерного клуба» подчеркивается важность Дополнительного протокола МАГАТЭ о гарантиях, подписанного всеми ЯОГ, а также поддерживается необходимость повышения транспарентности системы контроля над ядерным экспортом.

В Заключительном документе ЯОГ заявили о

«недвусмысленном обязательстве [...] осуществить полную ликвидацию своих ядерных арсеналов для достижения ядерного разоружения, делу которого привержены все государства согласно статье VI»¹⁰⁵.

В то же время предложения некоторых государств из ДН об установлении конкретных сроков ядерного разоружения приняты не были. Государства-участники ДНЯО подчеркнули необходимость скорейшего вступления в силу ДВЗЯИ и скорейшего начала переговоров по ЗПРМ, которые застопорились на Конференции по разоружению. Поддерживая идею добросовестного и полного выполнения СНВ-2, незадолго до открытия конференции

¹⁰⁴ Письмо представителей Китайской Народной Республики, Российской Федерации, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки и Франции от 1 мая 2000 года на имя председателя Конференции 2000 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия Договора. NPT/Conf.2000/21, 1 May 2000, pp.3, 4.

¹⁰⁵ Заключительный документ Конференции 2000 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия договора. Статья VI и восьмой-двенадцатый пункты преамбулы. *Ядерный Контроль*, №5, сентябрь-октябрь 2000, с.30.

ратифицированного Государственной Думой России, ее участники призвали США и РФ добиться заключения СНВ-3. НЯОГ выразили свою озабоченность тем, что ЯОГ всерьез не воспринимают свои обязательства по ядерному разоружению, что затрудняет прогресс в этой области. В этой связи ими был выдвинут ряд важных инициатив, которые необходимо осуществить в течение следующих пяти лет в дополнение к двусторонним шагам по сокращению стратегических вооружений, которые предпринимаются сейчас. Согласно программе действий, которая содержится в договоренностях о дальнейших мерах в этой сфере, ЯОГ принимают на себя следующие обязательства:

- предпринимать дальнейшие односторонние усилия по сокращению своих ядерных арсеналов. С 1991 г. США, Россия, Великобритания и Франция сделали ряд серьезных шагов по одностороннему ядерному разоружению, сократив количество имеющегося у них тактического и стратегического ядерного оружия. Односторонние меры способны сыграть важную роль, когда двусторонние и многосторонние переговоры заходят в тупик. Кроме того, односторонние меры могут являться хорошим дополнением к существующим соглашениям по разоружению;

- обеспечивать больший обмен информацией о ядерных возможностях друг друга и о ходе выполнения соглашений по разоружению. Как отмечалось на Конференции, Великобритания, Россия и США уже несколько продвинулись в направлении большей транспарентности, что является первым шагом к повышению эффективности проверок, однако Франция и особенно Китай не намерены раскрывать такого рода информацию;

- сокращать арсенал нестратегических ядерных вооружений. На Конференции обращалось внимание на то, что Россия продолжает обладать большим количеством ТЯО; Вашингтон также сохраняет ТЯО в своем арсенале, причем 150-200 тактических бомб по-прежнему находятся за пределами США на территории семи стран НАТО в Европе;

- осуществлять конкретные меры по дальнейшему снижению состояния оперативной готовности ядерного оружия. ДН и Коалиция за новую повестку дня (КНПД) оказывали давление на ЯОГ с целью заставить последних снять с боевого дежурства свои ядерные вооружения, деактивировать их и отстыковать ядерные боеголовки от носителей, обеспечив их отдельное складирование в удаленных от средств доставки местах. В упоминавшемся выше заявлении от 1 мая пять ЯОГ впервые отметили, что их ядерные вооружения не нацелены против кого-либо. Теперь же ЯОГ обязались предпринять дальнейшие шаги в этом направлении;

- уменьшать роль ядерного оружия в обеспечении безопасности. На этой конференции НЯОГ вновь и вновь поднимали вопрос о том, что ЯОГ, входящие в НАТО, и Россия

продолжают придерживаться политики сдерживания, основанной на возможности нанесения ядерного удара первым. Не меньшую обеспокоенность вызывает и концепция расширенного использования ядерного оружия в ответ на угрозу применения или применение химических и биологических вооружений другими странами, хотя оба эти вида ОМУ запрещены;

- включиться как можно скорее в переговорный процесс по сокращению ядерных вооружений и разоружению. В настоящее время Великобритания, Китай и Франция занимают пассивные позиции, ожидая, пока Россия и США предпримут более глубокие количественные сокращения своих ядерных арсеналов, чтобы лишь после этого подключиться к процессу сокращения и ликвидации стратегических вооружений¹⁰⁶.

Более того, программа дальнейших мер в области ядерного разоружения предусматривает мораторий на проведение ядерных испытаний до вступления в силу ДВЗЯИ. В ней также подчеркивается «принцип необратимости» контроля над ядерными вооружениями. Это особенно важно, учитывая современную тенденцию среди ряда ЯОГ на переработку плутония, ВОУ и других компонентов демонтируемых ядерных вооружений с целью их будущего использования в производстве новых или модернизированных ядерных боеголовок.

Такой результат был достигнут во многом благодаря гибкости, проявленной делегацией России. Последняя неделя Конференции началась под знаком нараставшего пессимизма. Многие участники Конференции считали, что она заходит в тупик в вопросах статьи VI. В то время как государства КНПД проявляли недюжинную настойчивость, ЯОГ заняли круговую оборону. Россия, которая пришла на Конференцию с ратифицированными СНВ-2 и ДВЗЯИ, а также с предложениями о сокращении стратегических ядерных арсеналов до уровня 1500 боеголовок для себя и для США, в какой-то момент вдруг оказалась в положении чуть ли не главной обвиняемой в том, что процесс разоружения стопорится. Ей припомнили и новую военную доктрину, и чрезвычайную настойчивость в подчеркивании необходимости «стратегической стабильности», и наличие значительных и нетранспарентных арсеналов субстратегического ядерного оружия. Так, по вопросу о ТЯО неожиданно широким фронтом выступили самые различные государства, и число их перевалило за три десятка. Для стороннего наблюдателя могло даже создаться впечатление, что это именно Россия начинает тормозить конструктивную выработку итогового документа.

Но за два дня до окончания Конференции Россия, неожиданно для других ЯОГ, вдруг заявила, что согласна на весь

¹⁰⁶ Орлов В.А., Тимербаев Р.М. ДНЯО: очередной экзамен сдан успешно. Впереди — новые. *Ядерный Контроль*, №4, июль-август 2000, с.8.

разоруженческий пакет, разработанный в основном государствами КНПД. Это вызвало прилив энтузиазма у делегатов. Но теперь настала очередь Китая.

Китай, в конце концов, одобрил текст по транспарентности, который являлся одной из основ соглашения по дальнейшим мерам в области ядерного разоружения (согласно пункту 4 (с) решения КРП ДНЯО 1995 г. о Принципах и целях ядерного нераспространения и разоружения). Это позволило разблокировать переговоры по мерам, касающимся рассмотрения усилий ЯОГ в области ядерного разоружения.

Компромиссная позиция Китая и КНПД обеспечили принятие Конференцией разделов документа, касающихся ядерного разоружения. В то же время следует иметь в виду, что, не разрушив консенсус ЯОГ и общий консенсус при принятии Заключительного документа, Китай фактически отмежевался от него сразу после принятия. В последовавшем за этим выступлении китайского делегата ясно прозвучала мысль о том, что для Китая вопросы, связанные с транспарентностью, слишком важны и чувствительны, чтобы он был как-то связан Заключительным документом. Кроме того, Китай в резких выражениях осудил то, что «Заключительный документ оказался оторван от контекста международной обстановки». Начав с НПРО, «которая может разрушить Договор по ПРО», китайский делегат перечислил как достойную осуждения «политику вмешательства во внутренние дела других стран», «политику ядерного зонтика» и «политику разделения ядерной ответственности». Стало ясно, что Китай ни на йоту не изменил своей позиции по увязке начала переговоров по выработке ЗПРМ с формированием на Конференции по разоружению комитета по предотвращению гонки вооружений в космическом пространстве, считая, что «предотвращение милитаризации космического пространства является более неотложной задачей, чем ЗПРМ».

Вопросы всеобщего членства в ДНЯО оказались, как уже было сказано, на втором плане. Заключительный документ призывает Индию и Пакистан присоединиться к ДНЯО в качестве НЯОГ, а также подписать ДВЗЯИ, принять участие в выработке ЗПРМ и укрепить меры национального экспортного контроля.

Однако не случайно именно во время проведения этой конференции в Нью-Йорке из Дели прозвучало официальное заявление с тем, что Индия готова выполнять все требования политики ядерного нераспространения *в качестве государства-обладателя ядерного оружия*. Индия оказалась под огнем критики — и вне критики одновременно. Многие наблюдатели обратили внимание на то, что некоторые влиятельные участники договора смотрят на Индию как уже на негласного члена «ядерного клуба» и лишь для вида призывают Индию присоединиться к ДНЯО в качестве НЯОГ, на деле же признавая «сложившиеся реалии». Не

прошло незамеченным и стремление ряда государств, прежде всего Франции и России, подчеркнуть свое благорасположение к Индии, рассчитывая развивать с ней сотрудничество в атомной энергетике.

Заключительный документ шесть раз упоминает Израиль как государство, не являющееся участником ДНЯО, которое должно как можно скорее присоединиться к Договору, а также поставить всю свою ядерную деятельность под гарантии МАГАТЭ. В одном месте Израиль даже назван как «единственное государство» региона Ближнего Востока, не присоединившееся к Договору. Уже сам факт упоминания Израиля рассматривается как серьезная уступка со стороны Соединенных Штатов. В то же время, как увидим ниже, США стремились сделать эту уступку разменной монетой в «иракском вопросе».

К одному из основных требований Соединенных Штатов по выработке Заключительного документа относилось осуждение двух нарушителей ДНЯО — Северной Кореи и Ирака.

По КНДР в Заключительном документе записано, что конференция «с озабоченностью замечает», что КНДР, являясь участником ДНЯО, не обеспечивает для МАГАТЭ возможности проверить точность и полноту изначального заявления о наличии ЯМ, в результате чего нельзя сделать вывода об отсутствии переключения ЯМ на военные цели¹⁰⁷. Это положение не встретило возражений, прежде всего потому, что делегация КНДР на Конференции отсутствовала.

В то же время дискуссия вокруг формулировок по Ираку чуть было не привела к патовой ситуации и срыву Конференции.

В заключительные часы работы Конференции усилились разногласия между США и Ираком, от решения которых непосредственно зависел успех завершения подготовки Заключительного документа. Проблема состояла в формулировках нескольких абзацев в проекте решения Конференции, касающегося региональных вопросов. Из-за отказа США напрямую встретиться с иракской делегацией председателю Конференции А. Баали (Алжир) пришлось обратиться за посреднической помощью к руководителю канадской делегации К. Вестдалу. Последний был вынужден заняться «челночной дипломатией», переходя из комнаты в комнату и доводя до сторон предложения друг друга.

В какой-то момент в ночь с 19 на 20 мая делегаты ряда государств, включая Россию, стали полагать, что Конференция может закончиться провалом. Соответствующие телеграммы были посланы в столицы.

¹⁰⁷ Заключительный документ Конференции 2000 года участников Договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия договора. Статья III и четвертый и пятый пункты преамбулы, особенно в их связи со статьей IV и шестым и седьмым пунктами преамбулы. *Ядерный Контроль*, №5, сентябрь-октябрь 2000, с.20.

Понимая необходимость констатации несоблюдения Ираком резолюции Совета Безопасности ООН 687, многие делегации в то же время считали, что, с юридической точки зрения, позиция США выглядит уязвимой. Россия и Китай поддержали Ирак. Российские переговорщики отклонили просьбы звонить в Москву и просить И.С. Иванова воздействовать на своего иракского коллегу. Близкую позицию заняла Франция.

После того как работа Конференции вышла за установленные временные рамки и была продолжена 20 мая, делегация США начала проявлять обеспокоенность слухами о том, что Вашингтон, возможно, планировал провал конференции и стремился не допустить скорейшего заключения соглашений по разоружению; что США, якобы, были поражены конструктивностью позиции России и Китая в области разоружения и пытались теперь использовать Ирак в качестве «козла отпущения» для срыва форума. Озабоченность вызывало и желание США использовать невыполнение Ираком условий ДНЯО в качестве противовеса аргументам Египта о необходимости осудить Израиль за неприсоединение к Договору. Оба эти положения были одинаково важны, но попытки США увязать их между собой не были поддержаны участниками Конференции. Наконец, после вмешательства руководства Госдепартамента США, американская делегация согласилась на формулировки, которые Ирак также был готов одобрить, а именно: были приняты во внимание результаты недавних инспекций МАГАТЭ и признавалось, что

«после того как 16 декабря 1998 г. МАГАТЭ прекратило инспекционную деятельность в Ираке, Агентство не в состоянии дать какие-либо заверения в отношении выполнения Ираком его обязанностей, вытекающих из резолюции 687 (1991) Совета Безопасности»¹⁰⁸.

При этом, к удовлетворению иракской делегации, не упоминалась резолюция 1284 СБ ООН от декабря 17 декабря 1999 г. о создании ЮНМОВИК, которую Ирак отказался принять.

В результате этого прорыва Заключительный документ был принят консенсусом. Он объединил в себе отчеты трех главных комитетов и двух вспомогательных органов, а также документ председателя Конференции о «дальнейшем повышении эффективности процесса рассмотрения действия ДНЯО». Несмотря на то, что Конференция закончилась почти на сутки позже запланированного срока и после серии заседаний, растянувшихся до поздней ночи, все вздохнули с облегчением, когда первая после бессрочного продления договора КР ДНЯО финишировала удачно.

Выработав итоговый документ, КР ДНЯО показала, что мировое сообщество в целом по-прежнему заинтересовано в сохранении

¹⁰⁸ Там же, с.34.

режима ядерного нераспространения как одного из краеугольных камней международной стабильности. Прогнозы некоторых экспертов о том, что Конференция не сможет достичь согласия относительно заключительной декларации, а некоторые государства-участники ДНЯО могут выйти из Договора, не оправдались. По мнению многих наблюдателей, общая атмосфера Конференции отличалась конструктивностью, хотя, как и ожидалось, между участниками существовали серьезные разногласия по многим вопросам.

По мнению представителя российской делегации,

«Конференция должна рассматриваться как безусловно успешная — прежде всего потому, что был принят Заключительный документ, на который, честно говоря, никто не рассчитывал. Этот документ сбалансирован и отвечает интересам всех членов ДНЯО. Ядерным государствам надо понимать, что им предстоит непростая работа, потому что в результате Конференции вопрос о будущем ядерного оружия, о разоружении встал в новом измерении. От новой постановки вопроса нельзя отмахиваться»¹⁰⁹.

Успехи КР ДНЯО 2000 г. кажутся еще более впечатляющими, поскольку они имели место в момент, когда процесс разоружения зашел в тупик и когда между некоторыми ЯОГ возникли глубокие политические разногласия. Главным из них стал вопрос развертывания американской национальной системы ПРО, которая способна подорвать Договор по ПРО.

И тем не менее вряд ли могло пройти незамеченным, как сразу после принятия Заключительного документа глава делегации Ирака подошел к заместителю главы российской делегации и поблагодарил его за поддержку. Также можно было наблюдать, как российские участники тепло обменивались благодарностями с китайскими коллегами. Никакого намека на аналогичный обмен теплыми словами с американской делегацией не было. Совместная работа была выполнена, однако стороны за последние пять лет слишком удалились друг от друга, чтобы чувствовать себя чем-то большим, чем временные партнеры по тактической игре. В стратегическом плане между Россией и США к тому моменту накопился длинный список споров и противоречий, от позиции по Ирану и ЮНМОВИКу до вопросов стратегической стабильности и противоракетной обороны.

¹⁰⁹Выступление заместителя руководителя российской делегации на Конференции по рассмотрению действия ДНЯО 2000 г. Б.Д. Квока на заседании Экспертно-консультативного совета ПИР-Центра, 2 июня 2000.

Зоны, свободные от ядерного оружия

К проблеме выполнения статьи VI ДНЯО примыкают и вопросы выполнения статьи VII Договора, относящиеся к заключению региональных договоров с целью обеспечения *полного* отсутствия ядерного оружия на соответствующих территориях, т.е. образования региональных ЗСЯО. Эта статья, как известно, тоже была включена в Договор в соответствии с пожеланиями НЯОГ.

За тридцать с лишним лет, прошедших после подписания *Договора Тлателолко*, учредившего первую из таких зон — в Латинской Америке и Карибском бассейне, число государств, охваченных ими, увеличилось в несколько раз и сейчас превышает сто. Безъядерной по сути стала вся сухопутная часть Южного полушария. Процесс создания ЗСЯО в Северном полушарии продолжается. Так, в настоящее время ведется работа по созданию ЗСЯО в Центральной Азии. После встречи двух корейских лидеров в 1999 г. появился шанс, что декларация о безъядерном Корейском полуострове 1992 г. может наполниться конкретным содержанием. Создание ЗСОМУ помогло бы заметно разрядить напряженность на Ближнем Востоке. Создание безъядерного пространства в Центральной и Восточной Европе, по нашему мнению, в определенной мере подтвердило бы уже существующие реалии и позволило бы снять взаимные озабоченности.

Официальная позиция России заключается в поддержке процесса создания ЗСЯО в различных регионах мира:

«Видим в этом существенный вклад в развитие и консолидацию режима нераспространения ядерного оружия. [...] Создавая безъядерную зону, государства-участники на деле способствуют укреплению региональной и международной безопасности, повышению уровня взаимного доверия и согласия»¹¹⁰.

Россия является участницей большинства международных соглашений о создании таких зон.

Россия, как правопреемница СССР, стала участницей Протокола 1 к Договору о запрещении ядерного оружия в Латинской Америке (*Договор Тлателолко*)¹¹¹ и Протоколов 1 и 2 к Договору о безъядерной зоне в южной части Тихого океана (*Договор Раротонга*).

Россия приветствовала подписание 11 апреля 1996 г. Договора о создании безъядерной зоны в Африке (*Договор Пелиндаба*),

¹¹⁰Выступление министра иностранных дел Российской Федерации Игоря Иванова на Конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия. www.mid.ru, 27 апреля 2000.

¹¹¹Для полного вступления в силу Договора Тлателолко о безъядерной зоне в Латинской Америке и Карибском регионе требуется ратификация его Кубой, которая подписала договор в 1995 г., но еще не ратифицировала его.

рассматривая этот шаг как существенный вклад в укрепление стратегической стабильности и режима нераспространения¹¹². 5 ноября 1996 г. представитель России подписал Протоколы 1 и 2 к этому Договору. Вместе с тем Россия не может не учитывать тот факт, что в регионе продолжает существовать военная база ядерной державы — США. Речь идет о базе на острове Диего Гарсия архипелага Чагос в Индийском океане (Британская Территория в Индийском океане). Следует отметить то обстоятельство, что Великобритания и США исключили из сферы действия Договора Пелиндаба эту базу, заявив при подписании Протокола 3, что на указанные территории в Индийском океане не будут распространяться положения Договора Пелиндаба¹¹³.

15 декабря 1995 г. семь стран, входящих в Ассоциацию государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), а также Вьетнам, Лаос и Камбоджа¹¹⁴ подписали *Бангкокский договор*, устанавливающий в этом регионе ЗСЯО. Являясь официальным партнером АСЕАН по диалогу, Россия поддержала стремление стран этого региона обрести статус ЗСЯО и заявила о намерении продолжать сотрудничество в совершенствовании протокола к заключенному Договору с тем, чтобы этот документ зафиксировал реальные, учитывающие интересы всех ядерных держав (в частности, это касается уточнения географических координат создаваемой ЗСЯО, соблюдения принципа свободы судоходства). Причина, по которой Россия (как и США, Франция и Великобритания) пока не подписала протокол, заключается в следующем. Статьи 1.а и 2.1 Договора распространяют действие документа на «исключительные экономические зоны» стран-участниц, простирающиеся, как правило, на 200 морских миль за пределы береговой черты (что противоречит общепринятым международным нормам о свободе мореплавания), а не на 12 миль, обычных для территориальных вод. Между ЯОГ, включая Россию, и странами АСЕАН ведутся консультации об изменении этого положения. Внесение соответствующих корректив в Протокол к Договору (на это, в принципе, страны АСЕАН согласились в октябре 1996 г., хотя консультации продолжаются и идут непросто) позволило бы России и другим ЯОГ подписать соответствующий Протокол¹¹⁵.

Важным шагом на пути к безъядерному миру и к блокированию распространения ядерного оружия стало бы превращение в ЗСЯО такого региона, как *Центральная Азия*. В настоящее время в регионе нет ядерного оружия, хотя и существует

¹¹² Пелиндабский договор о создании зоны, свободной от ядерного оружия в Африке, подписан 50 из 53 африканских государств, но ратифицирован только 11 странами. Для вступления договора в силу требуется его ратификация 27 государствами.

¹¹³ Калядин А.Н. Нераспространение: роль России в стабилизации режима ДНЯО. В сборнике: Разоружение и безопасность, с.125, 126.

¹¹⁴ Позднее Вьетнам, Лаос и Камбоджа также стали членами АСЕАН.

¹¹⁵ Орлов В.А., Соков Н.Н. (ред.). Ядерное нераспространение, с.158.

определенный потенциал для его создания (речь не идет о полном цикле)¹¹⁶. В результате того, что часть территории Центральной Азии (прежде всего в Казахстане и Киргизии) пострадала от последствий советских ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне и сохраняется озабоченность в связи с наличием китайского полигона Лоб Нор, здесь существуют устойчивые антиядерные настроения. Это особенно важно, если учесть геостратегическое положение региона: между Россией, с одной стороны, Китаем, с другой, Пакистаном, с третьей, и Ираном, с четвертой. В результате родилась инициатива Узбекистана о создании ЗСЯО в Центральной Азии, которая была развита Киргизией в ходе Конференции по продлению ДНЯО в апреле-мае 1995 г.¹¹⁷, однако в тот момент не была поддержана Россией.

За истекшее время Россия несколько скорректировала свою позицию в отношении ЗСЯО. Так, в 1996 г. заместитель министра иностранных дел России И.С. Иванов заявил, что «принципиальная позиция России заключается в создании как можно большего числа безъядерных зон»¹¹⁸, а тогдашний пресс-секретарь Президента С.К. Медведев подтвердил, что «официальной линией России является создание безъядерных зон везде, где не расположено сейчас ядерное оружие»¹¹⁹.

После Ташкентской конференции сентября 1997 г., где вопрос о создании ЗСЯО в Центральной Азии значительно продвинулся вперед, в МИД РФ пришли к выводу, что механизмы реализации идеи уже «раскручены» настолько, что процесс, по сути, стал необратимым, и игнорировать его нельзя. Тем более, что он, как оказалось, органически вписался в структуру отношений политической конкуренции между странами региона. Перед Ташкентской конференцией была выработана принципиальная установка по политической поддержке ЗСЯО в Центральной Азии. Эту позицию в Ташкенте озвучил первый заместитель министра иностранных дел И.С. Иванов.

Основа российской официальной позиции состоит в следующем: ЗСЯО в Центральной Азии должна создаваться в интересах

¹¹⁶См.: Захаров В., Свиридов А., Акчурин И. Состояние ядерного оружейного комплекса в странах ближнего зарубежья. *Ядерный Контроль*, №13, январь 1996, с.15-23.

¹¹⁷В рабочем документе, распространенном делегацией Киргизии в ходе Конференции, отмечается, что безъядерная зона в Центральной Азии «будет способствовать миру, стабильности и безопасности в регионе», так как «регион находится на границе между двумя мощными ядерными государствами. Выражается надежда, что создание безъядерной зоны побудит их к снижению своих ядерных арсеналов и к смягчению политики ядерного сдерживания. На юге регион граничит с двумя зонами, которые чувствительны в плане ядерного распространения [Иран, Индия-Пакистан]».

¹¹⁸Пресс-конференция в пресс-центре МИД РФ, 19 апреля 1996. *Federal News Service*, 19 April 1996.

¹¹⁹Медведев С.К. Интервью В.А. Орлову. Апрель 1996.

укрепления безопасности в регионе и на базе существующей международной практики в деле создания ЗСЯО. Россия выступает за создание открытой зоны. Первоначально в нее должны войти пять государств — Казахстан, Узбекистан, Киргизия, Туркменистан, Таджикистан. Однако в перспективе и у других государств должна быть возможность к ней присоединиться. Механизм присоединения, вероятно, должен быть в форме консенсуса. Вновь принятые страны должны обладать теми же правами, что и государства-учредители ЗСЯО.

Особо подчеркивается, что право присоединиться к договору о создании зоны, свободной от ядерного оружия, должно быть только у государств региона. При этом для выражения данной позиции российская сторона использует следующую формулировку: «прилегающие государства». Использование именно этого термина объясняется невозможностью дать точное определение понятию «регион Центральной Азии». В то же время российские эксперты осознают и признают недостатки формулировки «прилегающие государства». Поэтому они подчеркивают, что нельзя его автоматически растягивать по принципу «соседи соседей». Российские представители оговариваются, что, если какое-то государство присоединится, то формулировка «прилегающие государства» не означает, что далее к зоне могут присоединиться страны, которые граничат с новым членом, но не граничат с одним из государств-основателей. Таким образом, в перспективе формально признается право на присоединение к ЗСЯО в Центральной Азии, очевидно, только за Ираном и Афганистаном¹²⁰.

В вопросе о транзите ядерного оружия и ЯМ российская сторона выступает за то, чтобы в договоре было закреплено положение об отсутствии ограничений на транзит.

В России многие специалисты обеспокоены тем, что в создании зоны активное участие принимают внешние силы. Прежде всего указывают на США. Тем более что в Москве признается объективная подоплека этого вмешательства, основанная на финансовом спонсорстве подготовительной работы:

«Нельзя исключать, что США могут попытаться использовать процесс создания зоны с заранее заложенной в проект сверхвысокой ролью внешних сил как инструмент политического давления на Россию и Китай, особенно по вопросу о транспарентности их ядерных программ и военной деятельности в приграничных регионах»¹²¹.

В ходе выработки договора рассматривался вопрос о том, что до решения проблемы статуса Каспийского моря в соответствии с

¹²⁰ Сафранчук И.А. Создание зоны, свободной от ядерного оружия, в Центральной Азии: что думают в России. *Ядерный Контроль*, №4, сентябрь-октябрь 1999, с.43.

¹²¹ Там же, с.45.

нормами международного права оно не должно входить в зону действия договора о создании ЗСЯО. Пока это невозможно, так как строго формально границами стран, прилегающих к Каспию, является кромка моря.

Российские представители считают, что в тексте договора должно быть такое положение: «договор не должен наносить ущерба правам и обязанностям государств-участников по другим действующим международным договорам и соглашениям». Речь идет прежде всего о Договоре о коллективной безопасности (известном также как Ташкентский договор).

Россия подчеркивает обязательность следования сложившейся международной практике в деле создания ЗСЯО. В то же время в российских экспертных кругах высказывалось мнение о том, что создание ЗСЯО в Центральной Азии по ряду причин — процесс уникальный. Есть несколько специфических черт. Например, наличие вокруг и в непосредственной близости от нее двух де-юре ЯОГ (Россия, Китай), а рядом с регионом трех де-факто ЯОГ (Израиль, Индия, Пакистан) и «проблемного» Ирана. Еще одна особенность состоит в том, что ЗСЯО в Центральной Азии может быть использована для реализации практических и достаточно важных политических, военно-политических и геополитических интересов. А значит, придется обновлять или даже создавать заново всю формально-юридическую базу, определяющую специфику существования такой зоны¹²².

Ожидалось, что подписание договора о ЗСЯО в Центральной Азии может состояться до КР ДНЯО 2000 г. Однако этого не произошло. В Заключительном документе Конференции 2000 г. отмечается «существенный прогресс», достигнутый центрально-азиатской пятеркой в переговорах по выработке такого договора¹²³. Однако надо признать, что в последние месяцы переговорный процесс между странами региона по вопросу о создании зоны застопорился¹²⁴, а один из потенциальных участников зоны (Турция) фактически уклонился от какого бы то ни было дальнейшего участия в работе над договором.

Вопрос о возможности создания безъядерной зоны в *Центральной и Восточной Европе* (ЦВЕ) в современном политическом контексте вряд ли может быть решен позитивно. Однако сама идея представляется вполне актуальной.

С идеей создания безъядерного пространства в Центральной и Восточной Европе выступила в 1990 г. Белоруссия. Затем она

¹²² Там же, с.40.

¹²³ Заключительный документ Конференции 2000 года участников договора о нераспространении ядерного оружия по рассмотрению действия договора. Док. NTP/CONF.2000/28 (Parts I and II).

¹²⁴ Parrish Scott. Prospects for Central Asian Nuclear-Wapon-Free Zone. *Nonproliferation Review*, №1, Vol.8, Spring 2001, pp.145, 146.

повторила свое предложение, уже в качестве суверенного государства, в 1995 г. в ходе Конференции по ДНЯО¹²⁵. По замечанию украинского исследователя В.Н. Чумака,

«всякая крупная политическая инициатива может получить желаемый резонанс при одном условии: она должна быть «привязана» к текущей политической ситуации, т.е. появиться именно в тот момент, когда ситуация ею «беременна». И идея создания зоны, свободной от ядерного оружия в Европе, не является исключением из этого правила»¹²⁶.

В самом деле, примерами «антиядерных» региональных инициатив являются план Рапацкого 1957 г., план Тито 1958 г. и план Кекконена, предложенный в 1963 г. Практического наполнения эта активность в Европе, однако, не имела.

Россия обратила внимание на потенциал инициативы Белоруссии в 1996 г., когда встал вопрос о скором расширении НАТО за счет Польши, Чехии и Венгрии, которые, таким образом, хотя бы теоретически, могли предоставить свои территории для размещения на них ядерного оружия США.

В преддверии Московского саммита 1996 г. по ядерной безопасности в рабочих документах российской делегации говорилось:

«К сожалению, наметилась [...] весьма опасная тенденция, когда некоторые присоединившиеся к Договору о нераспространении страны Восточной Европы, якобы недопонимая буквы и духа этого важнейшего международного документа, выражают готовность разместить на своей территории ядерное оружие других государств. На наш взгляд, в целях реализации решений Конференции в Нью-Йорке [...] нужно [...] активизировать свои действия по недопущению «расползания» ядерного оружия в Восточную Европу. Наряду с этим было бы целесообразно на современном этапе сконцентрировать совместные усилия по продвижению идеи создания региональных зон, свободных от ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения. Тем более что на Конференции выявилась большая заинтересованность мирового сообщества в создании таких зон. К числу наиболее перспективных в этом отношении можно было бы отнести зоны Ближнего Востока, Африки, а в перспективе, возможно, и Центральной Европы»¹²⁷.

¹²⁵ На Конференции по продлению ДНЯО министр иностранных дел Белоруссии В.Л. Сенько отметил важность существования и создания безъядерных зон и напомнил, что его страна «отмечала возможность создания такой зоны в центре Европы еще в 1990 г. Сегодня, с принятием Украиной решения о ее безъядерном статусе, можно говорить [...] об осуществлении этой идеи. Мы, тем не менее, несколько обеспокоены возможным риском, связанным с тем, что все больше мест в Европе может быть использовано для размещения ядерного оружия в случае географического расширения НАТО». NPT/CONF.1995/32 (Part III), p.24-25.

¹²⁶ Чумака В.Н. Будет ли Европа безъядерной зоной. *Ядерный Контроль*, №18-19, июнь-июль 1996, с.27.

¹²⁷ Ядерная безопасность. Нераспространение ядерного оружия. Московская встреча на высшем уровне по ядерной безопасности. Материалы делегации РФ, с.40, 41.

26 августа 1996 г. Президент Ельцин направил письмо Президенту Лукашенко, в котором выразил официальную поддержку Россией белорусской инициативы по ЗСЯО в ЦВЕ¹²⁸.

Белорусская инициатива, хотя и продвигалась Минском как серьезная внешнеполитическая акция¹²⁹, не отличалась конкретностью. В ней не были определены ни географические параметры будущей зоны, ни характер выработки соглашения, ни ориентир — на какой из предыдущих договоров о ЗСЯО равняться, что взять за образец, или же выработать договор, совершенно отличный от предыдущих. Эта неконкретность снизила эффект от белорусского предложения¹³⁰. Понятно, что еще более снизило эффект от него отношение к лидеру Белоруссии, которое сформировалось в Европе. Окончательно ослабило белорусское предложение то, что от него со временем тихо отмежевалась Украина, хотя на первых порах Киев выступил со схожих с Минском позиций¹³¹.

Из всех государств-потенциальных участников предлагаемой ЗСЯО, свою заинтересованность данной инициативой в общем виде высказали только Хорватия и Словения. Польша и Чехия в разное время и на разных форумах однозначно высказались против белорусской инициативы.

Ни одно из государств НАТО также не отреагировало целиком позитивно на данную инициативу, хотя определенный интерес к ней был проявлен со стороны Президента Франции Ж. Ширака и министра иностранных дел Великобритании М. Рифкинда; этот интерес позволил даже белорусской стороне оценить отношение этих государств к идее безъядерной зоны в ЦВЕ как в общем позитивное¹³², хотя такой вывод был ошибочным. Канцлер Германии Г. Коль прямо выступил против идеи ЗСЯО в ЦВЕ¹³³.

¹²⁸ *Независимая Газета*, 19 сентября 1996, с.3.

¹²⁹ См.: *Известия*, 30 августа 1996, с.2.

¹³⁰ О возможных вариантах географического охвата ЗСЯО в ЦВЕ см.: Правиц Я. Зона, свободная от ядерного оружия, от Черного до Балтийского моря. *Ядерный Контроль*, №23, ноябрь 1996, с.19-21.

¹³¹ На Конференции по продлению ДНЯО в 1995 г. руководитель делегации Украины А.М. Зленко в целом поддержал инициативу Белоруссии, что позволяло говорить даже о совместной инициативе двух государств. Официальная инициатива Украины прозвучала из уст Президента Л.Д. Кучмы в ходе его встречи с главой национального совета Австрии Х. Фишером: «Украина выступает за то, чтобы территория стран Центрально-европейской инициативы была свободна от ядерного оружия». Он высказал мнение, что это положение следует закрепить подписанием международных документов. См.: *Интерфакс-Украина*, 29 мая 1996. Министр иностранных дел Украины Г.И. Удовенко заявлял, что «Украина никогда не согласится с возможностью размещения ядерного оружия на территории новых членов НАТО». По мнению министра, заключение соглашения о свободной от ядерного оружия зоне в ЦВЕ стало бы важным элементом стабильности в Европе. *Интерфакс*, 22 июня 1996.

¹³² Правиц Я. Зона, свободная от ядерного оружия, от Черного до Балтийского моря. *Ядерный Контроль*, №23, ноябрь 1996, с.19-21.

¹³³ Орлов В.А. «Ядерный саммит»: подводя итоги. *Ядерный Контроль*, №18-19, июнь-июль 1996, с.7.

В июле 1996 г. американский посол по особым поручениям в странах СНГ Дж. Коллинз (позднее ставший послом США в России) сказал, что руководство НАТО приняло решение не размещать ядерное оружие на территории государств Восточной Европы, изъявивших желание стать членами Североатлантического альянса, и считает нецелесообразным размещать ядерные ракеты на территории новых государств и не видит в этом необходимости в настоящее время. Посол сообщил, что правительство его страны с вниманием отнесется к призыву депутатов Верховного Совета Белоруссии, которые выступили с инициативой о неразмещении на территории государств Восточной Европы иностранных военных баз¹³⁴.

Лишь в декабре 1996 г. ответ на инициативу Белоруссии был сформулирован Западом окончательно. В заявлениях госсекретаря США У. Кристофера от 10 декабря 1996 г., министра обороны США У. Перри от 4 декабря 1996 г. и в заявлении Совета НАТО от 10 декабря 1996 г. был повторен тезис о том, что на политическом (но не юридическом) уровне НАТО отказывается от размещения ядерного оружия в мирное время на территориях тех государств, которые, вероятно, в ближайшем будущем будут приняты в альянс¹³⁵, таким образом, белорусская инициатива не отвергалась, но и не принималась.

Надо заметить, что, поддержав инициативу А.Г. Лукашенко и не обеспечив позитивного голоса Киева, Москва поддержала заведомо проигрышную игру. Это было в очередной раз доказано в мае 2000 г., когда КР ДНЯО, по сути, проигнорировала настойчивые предложения Белоруссии по включению в Заключительный документ какого-либо упоминания об инициативе этой страны по созданию безъядерного пространства в ЦВЕ. Хотя изначальная позиция Белоруссии в ходе Конференции — «не открывать заново дебаты о своей инициативе, а лишь продемонстрировать свое видение движения в сторону безъядерного мира»¹³⁶ — была подчеркнута скромной, даже и в этом виде она встретила решительное неприятие таких государств региона, как Польша. Призыв Белоруссии ко всем заинтересованным сторонам «начать широкий диалог по этой инициативе, который мог бы стать отправной точкой в деле создания безъядерного и безопасного мира», был заблокирован.

Досадно, что предложение, которое полностью соответствует духу ДНЯО, было отвергнуто центрально- и восточноевропейскими государствами, к которым оно прежде всего было обращено, и что КР ДНЯО прошла мимо этой инициативы, хотя бы — как минимум — в качестве констатации наличия такого предложения.

¹³⁴ *Интерфакс*, 18 июля 1996.

¹³⁵ *Reuters*, 10 December 1996.

¹³⁶ См.: Nuclear-Weapon-Free Zones. Working paper submitted by Belarus.

Белоруссия могла бы в последний момент в обстановке поиска широкого консенсуса при окончательной шлифовке Заключительного документа добиваться включения упоминания, в той или иной форме, своего предложения, но она предпочла не делать этого.

По мнению авторов, постепенное формирование ЗСЯО в ЦВЕ могло бы способствовать снижению напряженности в Европе и в международных отношениях в целом, снятию взаимных озабоченностей. Этот шаг полностью отвечал бы международно-признанным нормам создания региональных ЗСЯО, способствовал бы укреплению международного режима ядерного нераспространения. ЗСЯО в ЦВЕ не вступало бы в противоречие с сегодняшними военно-политическими реалиями в Европе, не ущемило бы ничьих национальных интересов, никого не заставляло бы «отступать», что-либо сокращать или ликвидировать. ЗСЯО в ЦВЕ, сложившаяся де-факто после роспуска Организации Варшавского договора (ОВД) и распада СССР, с последующим выводом ядерного оружия с территорий Белоруссии и Украины, могла бы быть закреплена де-юре. Однако само собой разумеется, что формирование ЗСЯО невозможно без стремления к тому потенциальных участников этих зон. Поэтому в настоящее время данная инициатива может обсуждаться экспертным сообществом, однако в повестке дня межгосударственных переговоров она не стоит.

Другим шагом, который развивал бы дух ДНЯО, могло бы стать заключение между ЯОГ соглашения о неразмещении ядерного оружия вне пределов их национальных территорий. Альтернативно, это могло бы быть сделано каждым из ЯОГ на добровольной основе. Позиция России заключается в том, что ее конкретный вклад в консолидацию режима безъядерных зон проявляется в неразмещении ядерного оружия за пределами национальной территории России. Россия призывает «другие ядерные державы, кто этого не сделал, последовать нашему примеру»¹³⁷.

Данное предложение изначально было выдвинуто Президентом России в ходе встречи в верхах по ядерной безопасности в Москве в апреле 1996 г.:

«Россия предприняла самые энергичные меры с тем, чтобы оперативно сконцентрировать все советское ядерное оружие на своей территории. [...] Думаю, что в наших общих интересах обеспечить, чтобы ядерное оружие всех ядерных стран было также сконцентрировано лишь в пределах их собственных территорий»¹³⁸.

¹³⁷Выступление министра иностранных дел Российской Федерации Игоря Иванова на Конференции по рассмотрению действия Договора о нераспространении ядерного оружия. www.mid.ru, 27 апреля 2000.

¹³⁸Выступление Президента РФ Б.Н. Ельцина на встрече на высшем уровне по вопросам ядерной безопасности в Кремле 20 апреля 1996.

Если посмотреть на текст ДНЯО, то мы не встретим там требования, чтобы все ядерное оружие базировалось только на национальных территориях. Вместе с тем практика «ядерного века» показывает, что именно в периоды, когда ядерное оружие размещалось за пределами национальных территорий (например, Советским Союзом — на Кубе или же в Польше, Венгрии, Чехословакии, Соединенными Штатами — в Турции, а затем в Италии, Бельгии, Германии и т.д.), всякий раз наблюдалось обострение международных отношений.

Хотя размещение ядерного оружия ЯОГ за пределами своих территорий и не нарушает буквы ДНЯО, но это противоречит духу ДНЯО. Действительно, можно ли в полной мере говорить о неядерном статусе государств, на территории которых имеются арсеналы ядерного оружия, пусть даже и не контролируемые этими государствами? Не случайно многие государства идут дальше и, заключая договоры о ЗСЯО, особо оговаривают, что не допускается не только владение ядерным оружием, но и размещение его на территориях государств зоны и даже его транзит.

Описанный в первой главе «украинский прецедент» наглядно показал, что порой простое нахождение ядерного оружия одного государства на территории другого, без права доступа к нему, создает определенный соблазн добиться прав на это оружие.

В настоящее время ядерное оружие США находится также и за пределами их территории. В плане сокращения рисков распространения было бы крайне важным вернуть это оружие из Западной Европы, где оно сейчас дислоцировано.

Среди государств-членов НАТО предложение России поддержала Канада. Из ЯОГ только Китай выступил с аналогичным предложением. Франция дала понять, что не считает это предложение в принципе неприемлемым.

На КР ДНЯО 2000 г. призыв России и Китая к ЯОГ не размещать ядерное оружие за пределами их национальных территорий¹³⁹ отражения не нашел (так же как практически и не нашел отражения в дискуссии на Конференции). Соединенные Штаты в кулуарах заявили коллегам по «ядерной пятерке», что эта тема, с их точки зрения, вообще не может рассматриваться как предмет для обсуждения.

¹³⁹См.: Working paper submitted by China. 1 May 2000. NPT/Conf.2000/MC.I/WP.2, p.2.