

ЕЖЕГОДНИК СИПРИ 2003

**ВООРУЖЕНИЯ, РАЗОРУЖЕНИЕ
И МЕЖДУНАРОДНАЯ
БЕЗОПАСНОСТЬ**

Русское издание подготовлено совместно
СИПРИ и ИМЭМО РАН
при содействии Женевского центра
демократического контроля
над вооруженными силами

SIPRI YEARBOOK 2003

ARMAMENTS, DISARMAMENT
AND INTERNATIONAL
SECURITY

Stockholm International Peace Research Institute

OXFORD
UNIVERSITY PRESS
2003

II. КОММЕНТАРИИ

1. ПЕРСПЕКТИВЫ «ГЛОБАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА» ПОСЛЕ ЭВИАНА

Даниил КОБЯКОВ, Владимир ОРЛОВ

Содержание программы «Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения» было одним из основных пунктов повестки дня на саммите стран большой «восьмерки», прошедшем во французском г. Эвиане 1–3 июня 2003 г.

Несмотря на то что накануне саммита «Глобальное партнерство» не рассматривалось как его главная тема, уступая по приоритетности устойчивому развитию, экологии, борьбе с бедностью, экономическим вопросам и др., все же вопросы нераспространения оказались в Эвиане в центре внимания как мировых лидеров, так и СМИ. Лидеры «восьмерки» приняли ряд новых документов, касающихся международной безопасности и противодействия распространению ОМУ, в том числе декларацию по нераспространению ОМУ, в которой они довольно жестко призвали Северную Корею и Иран поставить свои ядерные программы под международный контроль. Страны «восьмерки» также приняли Заявление по безопасности радиоактивных источников и План действий, озаглавленный «Нераспространение оружия массового уничтожения. Обеспечение безопасности радиоактивных источников».

Данное обстоятельство является еще одним подтверждением того, что проблемы безопасности, в особенности после войны в Ираке и в условиях появления новых вызовов глобальному режиму нераспространения, относятся сегодня к числу наиболее острых в мировой политике. В связи с этим вопрос о том, какие меры необходимо предпринять для того, чтобы решения саммита в Эвиане по «Глобальному партнерству» были успешно воплощены в жизнь, особенно актуален¹.

¹ См: После Эвиана: сделать так, чтобы документы саммита не стали «водой»//*Ядерный контроль*. 2003. № 3. Осень.

Результаты саммита в Эвиане

Главным результатом саммита с точки зрения «Глобального партнерства» явилось то, что лидеры стран «восьмерки» подтвердили свои обязательства о выделении до 20 млрд долл. на проекты нераспространения в России. Также впервые в официальных документах «восьмерки» были зафиксированы конкретные суммы, которые страны-доноры планируют выделить на реализацию программы «Глобальное партнерство» (см. таблицу).

Объемы помощи в рамках программы «Глобальное партнерство», заявленных странами «восьмерки» по состоянию на момент саммита в Эвиане (1–3 июня 2003 г.)

Страна	Объем помощи
Великобритания	750 млн долл
Германия	1.5 млн евро (1.7 млрд долл.)
Италия	1 млрд евро (1.2 млрд долл.)
Канада	1 млрд кан. долл. (727 долл. США)
Россия	Как минимум 2 млрд долл.
США	10 млрд долл.
Франция	750 млн евро (883 млн долл.)
Япония	200 млн долл.
Всего	18.6 млрд долл.

Источники: Ежегодный доклад Группы старших должностных лиц Группы восьми «Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения» (Эвиан, 1–3 июня 2003 г.); *Global Partnership Update*, 2003. № 1. July. Center for Strategic and International Studies (CSIS).

Из приведенных цифр следует, что к моменту саммита страны «восьмерки» не смогли достичь потолка финансирования в 20 млрд долл., заявленного на предыдущем саммите «восьмерки» в Кананаскисе в 2002 г.² Кроме того, необходимо заметить, что в данном случае речь идет именно о заявленных суммах помощи, а не о реально выделяемых средствах.

Ситуация с финансированием программы «Глобальное партнерство» осложняется тем, что существует определенный разрыв между обещаниями о предоставлении помощи и реализацией этих обещаний в рамках конкретных проектов.

Необходимость перевода программы «Глобальное партнерство» в практическое русло является одной из главных целей стран-партнеров. Это еще раз было подтверждено в документах принятых по итогам Эвианского

² См: Заявление лидеров "восьмерки": Глобальное партнерство «восьмерки» против распространения оружия и материалов массового уничтожения. Кананаскис, 7 июня 2002 г.

саммита, в частности в Плане действий «восьмерки» в области «Глобального партнерства»³.

Среди основных результатов саммита в Эвиане необходимо также отметить расширение географии «Глобального партнерства». Привлечение новых стран для участия в этой инициативе было заявлено как одна из целей «восьмерки» еще во время саммита в Кананаскисе. С этой целью на протяжении года между саммитами велись переговоры и консультации с заинтересованными сторонами. Представители новых потенциальных стран-доноров были приглашены принять участие в ряде заседаний координирующего органа «восьмерки» по «Глобальному партнерству» – Группы старших должностных лиц (Группы СДЛ). Заинтересованность в присоединении к «Глобальному партнерству» проявили 17 стран, которые приняли участие в ряде встреч Группы СДЛ. Так, информационные совещания с участием потенциальных стран-доноров были проведены 8 апреля 2003 г. в Париже и 25 апреля 2003 г. в Вашингтоне. В результате Нидерланды, Норвегия, Польша, Финляндия, Швейцария и Швеция официально заявили о намерении принять участие в «Глобальном партнерстве» во время и после саммита в Эвиане.

Согласно принятому в Кананаскисе заявлению, программа «Глобальное партнерство» должна быть сфокусирована на реализации проектов в России. Страны «восьмерки» также выразили готовность вступить в переговоры с другими возможными получателями помощи. Накануне саммита в Эвиане поступила официальная заявка от Украины на участие в «Глобальном партнерстве». Эта заявка обсуждалась в рамках Группы СДЛ, и на нее был дан «положительный в принципе» ответ. Вместе с тем в докладе Группы СДЛ, принятом на саммите в Эвиане, отмечается, что программа «Глобальное партнерство» находится в начальной стадии и ее основной приоритет на текущем этапе заключается в осуществлении сотрудничества с Россией⁴.

Реализация программы «Глобальное партнерство»

Международным координационным механизмом программы «Глобальное партнерство» является Группа СДЛ, включающая в себя чиновников высокого ранга из ведомств стран-доноров, участвующих в реализации проектов в рамках этой инициативы. Основные задачи Группы СДЛ – обсуждение приоритетов «Глобального партнерства», подготовка документов, принимаемых на высшем уровне, деятельность по информированию и привлечению к сотрудничеству новых потенциальных участников программы⁵.

Межведомственная координация проектов по программе «Глобальное партнерство» внутри России осуществляется под руководством председателя

³ См: Ежегодный доклад Группы старших должностных лиц "Группы восьми" "Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения" (Эвиан, 1–3 июня 2003 г.); План действий «Группы восьми» «Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения» (Эвиан, 1–3 июня 2003 г.)

⁴ Ежегодный доклад Группы старших должностных лиц «Группы восьми» «Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения» (Эвиан, 1–3 июня 2003 г.)

⁵ *Global Partnership Monitor*. 2003, Issue # 1. Spring. P. 2.

правительства РФ М. Касьянова. В ведомствах, участвующих в реализации этой программы, определены координаторы на уровне заместителей министров. Заседания этого органа проходят ежемесячно⁶.

Уровень, на котором осуществляется координация проектов программы «Глобальное партнерство» в России, наиболее высокий среди стран-участниц. Представляется, что отсутствие в ряде стран-партнеров единых координационных органов в этой области, возглавляемых чиновниками подобного ранга, является одним из главных препятствий для более успешной реализации программы «Глобальное партнерство».

Направления сотрудничества

В качестве приоритетных областей, в которых должны осуществляться проекты сотрудничества, лидеры «восьмерки» определили уничтожение химического оружия, утилизацию списанных атомных подводных лодок (АПЛ) и расщепляющихся материалов, а также трудоустройство бывших ученых-оружейников⁷.

Российскими приоритетами в рамках «Глобального партнерства» являются химическое разоружение и утилизация АПЛ⁸. Нерешенные проблемы в этих двух областях представляют собой наибольшую опасность с точки зрения экологии и нераспространения и требуют срочных и действенных мер.

В области химического разоружения существует ряд объективных проблем, которые негативно сказываются на выполнении Россией своих обязательств по Конвенции о запрещении химического оружия (КХО) от 1993 г. Несмотря на то что дата, до которой Россия должна уничтожить весь свой арсенал химического оружия, была перенесена с 2007 на 2012 г., выполнение обязательств по конвенции является крайне сложной задачей для России по нескольким причинам. Среди главных из них необходимо отметить огромный размер накопленных запасов ХО, аварийное состояние большого количества химбоеприпасов, а также колоссальные финансовые затраты, требуемые для осуществления программы химического разоружения. Общий объем российских запасов химического оружия (боевых отравляющих веществ) составляет 40 тыс. т, которые хранятся на семи арсеналах: в г. Камбарка (Удмуртская Республика) – 15.9 %, п. Горный (Саратовская обл.) – 2.9, п. Кизнер (Удмуртская Республика) – 14.2, п. Марадыковский (Кировская обл.) – 17.4, г. Почеп (Брянская обл.) – 18.8, п. Леонидовка (Пензенская обл.) – 17.2 и г. Щучье (Курганская обл.) – 13.6 %⁹.

По оценкам советника Секретариата председателя Правительства РФ Н. И. Калининой, общая стоимость программы химического разоружения с

⁶ Из выступления посла по особым поручениям МИД РФ А.И. Антонова на заседании Клуба ПИР-Центра 10 апреля 2003 г.

⁷ Заявление лидеров «восьмерки»: Глобальное партнерство «восьмерки» против распространения оружия и материалов массового уничтожения. Кананаскис, 27 июня 2002 г.

⁸ Выступление президента РФ В.В. Путина на пресс-конференции по итогам встречи глав государств и правительств стран Группы восьми, Эвиан, Франция, 3 июня 2003 г. // *Информ. Бюлл. МИД РФ*, 4 июня 2003 г.

⁹ Российское агентство по боеприпасам, <http://www.munition.ru/rus/objhran.asp>

учетом инфляции составит примерно 5.52 млрд долл. При этом финансовое обеспечение программы из бюджета России срывается с самого его начала. Очевидно, что без содействия со стороны иностранных партнеров финансирование программы химического разоружения было бы непосильной задачей для России¹⁰.

Международное сообщество понимает эту проблему и ряд государств выразили желание оказать содействие России в уничтожении ХО. В середине 2003 г. круг стран-доноров, предоставляющих помощь РФ в области химического разоружения, включал в себя Великобританию, Германию, ЕС, Италию, Канаду, Нидерланды, Норвегию, Польшу, США, Финляндию, Швейцарию и Швецию¹¹.

Первым практическим результатом сотрудничества в данной области стал пуск в 2002 г. объекта по уничтожению ХО в п. Горном, построенного при содействии ЕС и Германии. В апреле 2003 г. на заводе в Горном были уничтожены первые 400 т иприта, что составляет 1 % всех российских запасов ХО¹². Таким образом, Россия выполнила свои текущие обязательства по КХО.

Саммит в Эвиане послужил дальнейшим стимулом к увеличению финансирования программ химического разоружения. Новые средства были выделены на сооружение объекта по уничтожению химического оружия в Камбарке и на проекты по развитию инфраструктуры аналогичного объекта в Щучьем.

Иностранным партнерам также были сделаны предложения по оказанию содействия в сооружении других объектов.

К 2003 г. в России выведено из эксплуатации 192 атомных подводных лодок (АПЛ). Из них утилизировано только 80 АПЛ. Из оставшихся не утилизируемыми 112 лодок 81 содержат невыгруженное ядерное топливо, которое имеет высокое обогащение – от 20 до 90 %. С учетом того, что многие лодки были выведены из боевого состава 15–20 лет назад, их ядерное топливо в значительной мере снизило свою радиоактивность и перестало быть самозащищенным. Это топливо стало представлять собой опасность с точки зрения распространения ядерных материалов. Еще хуже обстоят дела с ядерным топливом, которое было выгружено из АПЛ ранее и хранится на береговых базах. Оно находится в неудовлетворительном состоянии с точки зрения и экологии, и его физической защиты. Кроме того, на этих базах хранится огромное количество радиоактивных отходов, образовавшихся в ходе утилизации и штатной эксплуатации лодок¹³. По оценкам экспертов Минатома, решение комплекса проблем, связанных с утилизацией АПЛ, потребует около 3.9 млрд долл.

Первоначально иностранная помощь выделялась России только на проекты по утилизации подводных лодок с баллистическими ракетами. Вместе с тем всегда существовала насущная необходимость в программах содействия по утилизации других типов АПЛ и судов атомного технологического обслуживания. Важным достижением в этой области стало подписание в 21 мая

¹⁰ Калинина Н.И., «Эффективность Конвенции по химическому оружию зависит от действий России» // *Ядерный Контроль*. 2002. № 1. С. 94.

¹¹ См: *Вестник Глобального партнерства*. 2003. №1 // *Ядерный Контроль*. 2003. № 2. С.

¹² ИТАР-ТАСС. 2003. 26 апр.

¹³ Из выступления посла по особым поручениям МИД РФ А.И Антонова на заседании Клуба ПИР-Центра 10 апреля 2003 г.

2003 г. в Стокгольме Соглашения по реализации многосторонней ядерно-экологической программы в России (МНЭПР)¹⁴. МНЭПР урегулировало ряд правовых вопросов, связанных с оказанием иностранного финансового содействия (в частности, вопросы налогообложения и ответственности за ущерб). Таким образом, были сняты препятствия для расширения программ оказания помощи в утилизации АПЛ (главным образом за счет финансирования со стороны европейских государств). Шагом вперед также стало подписание в июне 2003 г. соглашения с Японией об утилизации многоцелевых АПЛ на Дальнем Востоке.

РФ выступает за то, чтобы МНЭПР служило ориентиром для выработки двусторонних договоренностей по программе «Глобальное партнерство»¹⁵. Такой подход, тем не менее, находит понимание не у всех стран-доноров. США не подписали дополнительный протокол к МНЭПР об ответственности за ядерный ущерб. В частности, позиция США в данном вопросе обусловлена стремлением сохранить крайне для них выгодные правила, регулирующие вопрос об ответственности, которые содержатся в двустороннем российско-американском соглашении от 1992 г.

В целом существовавший на середину 2003 г. объем финансирования в области утилизации многоцелевых АПЛ должен позволить утилизировать как минимум 5 АПЛ и 248 активных зон реакторов¹⁶.

При оценке других областей сотрудничества на саммите в Эвиане был отмечен прогресс в переговорах о международной поддержке российских программ по утилизации плутония, в том числе в отношении увеличения заявленных сумм иностранной помощи и достижения договоренности по концепциям эффективного управления программами и контроля их выполнения. Старшие должностные лица стран «восьмерки» также отметили улучшение в охране и безопасности работы объектов, на которых ведутся исследования в биологической области.

Саммит в Эвиане также придал новый импульс содействию в трудоустройстве ученых-оружейников. Ряд стран, например Канада, заявили о расширении финансирования проектов в рамках Международного научно-технического центра (МНТЦ). Помимо многостороннего сотрудничества в рамках МНТЦ, организованы прямые контакты с предприятиями, производившими в прошлом ОМУ, в целях содействия их переходу на выпуск коммерческой продукции.

Перспективы «Глобального партнерства»

Среди проблем, которые еще предстоит решить в рамках программы «Глобальное партнерство», необходимо отметить вопрос о доступе иностранных специалистов на российские объекты. Доклад Группы СДЛ, принятый в

¹⁴ Соглашение подписали Россия, Швеция, Франция, Норвегия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Нидерланды, США, Финляндия, ЕС и Евратом.

¹⁵ См. прим. 14.

¹⁶ После Эвиана: сделать так, чтобы документы саммита не стали «водой»// *Ядерный контроль*. 2003. № 3.

Эвиане, отмечает, что сокращение срока предварительного уведомления с 45 до 30 дней благодаря использованию процедуры оформления ежегодных списков является наилучшим шагом для урегулирования этого вопроса; вместе с тем некоторые партнеры признали эту меру недостаточной.

Среди других проблем в реализации программы «Глобальное партнерство» можно отметить следующие: противоречия между РФ и рядом партнеров по поводу приоритетности тех или иных направлений и проектов сотрудничества; недостаточный объем финансирования «живыми деньгами»; недостатки координации программ содействия РФ в странах-донорах; внутривнутриполитические препятствия в этой области; выдвижение большого количества предварительных требований к РФ, обуславливающих предоставление помощи.

Вместе с тем общий объем заявленного финансирования в рамках программы «Глобальное партнерство» до сих пор не доходит до планки в 20 млрд долл., установленной в Кананаскисе, даже с учетом присоединения новых стран к инициативе «Глобального партнерства» и повышения курса евро по отношению к доллару в первой половине 2003 г., в результате чего увеличились объемы заявленной иностранной помощи в долларовом эквиваленте. Несмотря на то что многие эксперты (в том числе и в странах-донорах) выступают за то, чтобы заявленная в Кананаскисе цифра в 20 млрд долл. рассматривалась не как потолок, а минимум возможного финансирования¹⁷, представители правительств пока не идут навстречу этим пожеланиям.

Тем не менее после саммита в Эвиане можно констатировать, что «Глобальное партнерство», несмотря на нерешенные проблемы, постепенно переходит из разряда громких политических заявлений в область реального сотрудничества. Свидетельством этому является как прогресс в урегулировании правовых вопросов оказания помощи, так и выделение новых средств под конкретные проекты «Глобального партнерства».

Для того чтобы цели «Глобального партнерства» были достигнуты, необходимо обеспечить его устойчивость и жизнеспособность. Один из ключевых вопросов в этой связи заключается в том, будут ли вложенные в проекты «Глобального партнерства» деньги работать, когда финансирование прекратится после истечения сроков программы. Предлагаемый экспертами ряд конкретных шагов для решения этой задачи может включать в себя, среди прочего: возрастание доли финансирования из бюджета России; повышение эффективности контроля над использованием выделенных средств; конверсию и коммерциализацию проектов там, где это возможно. Полезную роль в создании благоприятных условий устойчивого функционирования проектов «Глобального партнерства» могут также сыграть общественные объединения и научно-исследовательские организации. В данной связи необходимо отметить создание в июне 2003 г. Совета по устойчивому партнерству для России (СУПР), главная цель которого состоит в содействии успешной реализации программы «Глобальное партнерство» стран «восьмерки»¹⁸.

¹⁷ См. *Protecting against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons An Action Agenda for the Global Partnership*, CSIS, 2003, p. 5.

¹⁸ Подробнее о СУПР см. *Вестник Глобального партнерства*. 2003. № 2. Осень. С. 15.

«Глобальное партнерство» «восьмерки» как новый механизм международного сотрудничества

Программа «Глобальное партнерство» является еще одним свидетельством того, что в последние годы «восьмерка» приобретает все больший вес в сфере международной безопасности. С включением РФ в эту структуру в качестве полноправного члена она перестала быть чисто «западным» клубом, где обсуждается узкий круг вопросов, превращаясь в организацию глобального масштаба. Соответственно, вполне логично, что один из главных вызовов XXI в. – распространение оружия, материалов и технологий массового уничтожения – занимает одно из первых мест в повестке дня этой организации.

В условиях кризиса существующих институтов миропорядка и при сохраняющихся разногласиях между рядом ключевых игроков на международной арене по вопросам международной безопасности (что, например, наглядно продемонстрировала ситуация вокруг Ирака), значение «восьмерки» как координационного механизма международной политики возрастает. Именно сотрудничество по такой актуальной проблеме, как предотвращение распространения оружия и материалов массового уничтожения, в чем заинтересованы все члены мирового сообщества, позволяет найти «общий знаменатель» между позициями различных государств и выработать конструктивную повестку дня дальнейшего международного сотрудничества.

2. ШАНХАЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Геннадий ЧУФРИН

В июне 2001 г. на встрече в Шанхае руководители России, Китая, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана приняли решение о создании Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) в целях совместной борьбы с международным терроризмом, сепаратизмом и религиозным экстремизмом, организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и оружия, другими видами преступной деятельности, имеющей транснациональный характер, а также с массовой нелегальной миграцией. Как следует из перечисления задач ШОС, ее возникновение обусловлено целым комплексом разнообразных вызовов и угроз национальной безопасности стран-учредителей, получивших развитие в регионе после распада Советского Союза и носящих долговременный характер. Вместе с тем непосредственной причиной создания ШОС стала не прекращавшаяся эскалация действий экстремистских и сепаратистских сил в Центральной Азии, главным образом на территориях Узбекистана, Кыргызстана и Таджикистана, а также в Синьцзян-Уйгурском автономном районе КНР. В 1999 и 2000 гг. обстановка в этих районах была серьезно дестабилизирована в результате деятельности повстанческих сил, выступавших под радикальными исламскими и националистическими лозунгами и опиравшихся на активную идеологическую, финансовую,