

# **НАЦИОНАЛЬНАЯ И ГЛОБАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

## **СОТРУДНИЧЕСТВО ВО ИМЯ ГЛОБАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

Под общей редакцией  
Ю.Е. ФЕДОРОВА

Москва



Издательство «Права человека»  
2002

**НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ ПИР-ЦЕНТРА:  
НАЦИОНАЛЬНАЯ И ГЛОБАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

Москва, август 2002 г.

Выходят три раза в год

Издаются с января 1996 г.

Журнал зарегистрирован в Государственном комитете РФ по печати  
Свидетельство о регистрации № 017536 от 30 апреля 1998 г.

<b>Редакционная коллегия:</b> Ильдар Ахтамзян Дмитрий Евстафьев Андрей Загорский Евгений Маслин Владимир Орлов Роланд Тимербаев Юрий Федоров	<b>Редактор номера:</b> Юрий Федоров  <b>Бухгалтерия:</b> Вячеслав Зайцев  <b>Распространение:</b> Константин Сириков
---	--

- Материалы «Научных Записок» не могут быть воспроизведены полностью либо частично в печатном, электронном или ином виде без письменного разрешения Издателя.
- ПИР-Центр приветствует направление рукописей в редакцию. Пожалуйста, предварительно запрашивайте описание требований, предъявляемых нами к рукописям (высылаются по почте, электронной почте или факсу). Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

**Издатель:** ПИР-Центр политических исследований

Андрей Загорский, член Совета ПИР-Центра

Владимир Мау, член Совета ПИР-Центра

Евгений Маслин, член Совета ПИР-Центра

Владимир Орлов, директор и член Совета ПИР-Центра

Юрий Рыжов, член Совета ПИР-Центра

Роланд Тимербаев, председатель Совета ПИР-Центра

Юрий Федоров, член Совета ПИР-Центра

Дмитрий Якушкин, член Совета ПИР-Центра

**Подписано в печать** 28 августа 2002 г.

© ПИР-Центр, 2002

ISBN 5-7712-0238-X

**Адрес редакции:** Россия, 123001, Москва, Трехпрудный пер., д. 9, стр. 1Б, офис 011  
**Телефон:** +7 095-234-0525 (многоканальный)  
**Факс:** +7 095-234-9558  
**Интернет-сайт:** [www.pircenter.org](http://www.pircenter.org)  
**Электронная почта:** [fedorov@pircenter.org](mailto:fedorov@pircenter.org) (письма редактору номера)  
[fedchenko@pircenter.org](mailto:fedchenko@pircenter.org) (письма координатору проекта)  
[orlov@pircenter.org](mailto:orlov@pircenter.org) (письма директору)  
[info@pircenter.org](mailto:info@pircenter.org) (вопросы подписки)

Данное исследование представляет собой часть международного проекта «Наращивание усилий по совместному снижению угрозы». Координация этого проекта осуществляется Центром стратегических и международных исследований, США, при финансовой поддержке фонда «Инициатива по сокращению ядерной угрозы», США. Взгляды, сведения и мнения авторов могут не совпадать с взглядами, сведениями и мнениями Центра стратегических и международных исследований, фонда «Инициатива по сокращению ядерной угрозы» или какой-либо другой организации, участвующей в данном проекте. Авторы исследования участвуют в нем исключительно в личном качестве. Их точка зрения может не совпадать с позицией организаций, в которых они работают.

Авторский коллектив: *Элина Кириченко, Дмитрий Ковчегин, Василий Лата, Владимир Орлов, Валерий Семин, Юрий Федоров, Виталий Федченко, Антон Хлопков.*

Руководитель авторского коллектива — *Юрий Федоров.*

*«Сегодня наиболее вероятная угроза связана не с ракетно-ядерным нападением со стороны какого-либо государства, а с применением биологического оружия в аэрозольной упаковке, химического оружия в метро или вентиляционной системе или же ядерного или радиологического оружия в трюме корабля или в кузове грузовика, направленного группой лиц без обратного адреса.*

*[...] Эти новые угрозы, с которыми мы сталкиваемся сегодня — ложные предупреждения о ракетном нападении, случайные запуски ракет, риск попадания оружия, материалов и «ноу-хау» во враждебные руки — становятся еще более опасными ввиду слабости России. Мы противостояли угрозам «холодной войны» путем конфронтации с Москвой. Сегодня никакой всеобъемлющий план защиты Америки от оружия массового уничтожения не может рассматриваться как реалистичный, если он не предусматривает сотрудничества с Москвой. [...]*

*Если Соединенные Штаты и Россия станут работать вместе как партнеры в борьбе против терроризма и распространения оружия массового уничтожения, если они сумеют привлечь к этому и другие страны, мир для наших детей и внуков станет совсем иным. Мы стоим перед лицом многочисленных вызовов, но мы также располагаем возможностью исторического выбора. Мы должны сделать этот выбор сейчас».*

Сэм Нанн,  
Сопредседатель  
фонда «Инициатива по сокращению ядерной угрозы»

Центр Вудро Вильсона,  
3 октября 2001 г.

## Содержание

Предисловие .....	6
<i>Глава первая.</i>	
Ликвидация «наследия холодной войны»: общие контуры проблемы .....	9
<i>Глава вторая.</i>	
Безопасные транспортировка и хранение ядерного оружия, ликвидация стратегических вооружений .....	59
<i>Глава третья.</i>	
Безопасность ядерных материалов .....	88
<i>Глава четвертая.</i>	
Ликвидация российского химического оружия .....	126
<i>Глава пятая.</i>	
Экспортный контроль .....	145
<i>Глава шестая.</i>	
Предотвращение утечек «чувствительных» знаний и технологий .....	168
<i>Глава седьмая.</i>	
Перспективы международного содействия России в ликвидации «наследия холодной войны» .....	184
Заключение .....	210
Список таблиц .....	213
Приложения .....	218
Список сокращений .....	239
Об авторах .....	243
О ПИР-Центре политических исследований .....	247

## Глава седьмая

### Перспективы международного содействия России в ликвидации «наследия холодной войны»

#### Введение

Перспективы международного содействия России в ликвидации «наследия холодной войны» зависят, прежде всего, от наличия необходимых для этого ресурсов в странах-донорах, с одной стороны, и средств, которые Россия может самостоятельно инвестировать для этих целей, с другой. Договоренность о выделении для этих целей государствами, входящими в «Большую восьмерку», 20 млрд. долларов в течение 10 лет является важным шагом вперед. Однако само по себе это далеко не достаточно для решения проблемы в целом. Должны быть разрешены противоречия, связанные с осуществлением соответствующих программ, накопившиеся в отношениях России и государств-доноров, прежде всего США. Как в России, так и в государствах-донорах возникли озабоченности и взаимная неудовлетворенность, которые могут помешать дальнейшему развитию международного сотрудничества в этой важной области. Необходимо также повысить эффективность использования выделенных ассигнований.

В российских политических кругах и государственных ведомствах получила распространение точка зрения, гласящая, что интересы национальной безопасности стоят выше тех выгод, которые дает международное финансовое содействие для выполнения договорных обязательств по сокращению оружия массового уничтожения, обеспечению безопасности оружейных материалов и так далее. В общем плане такая точка зрения сомнений не вызывает. Вопрос, однако, состоит в том, что именно понимается под интересами национальной безопасности. Противопоставление усилий по обес-

печению безопасности, с одной стороны, и по ликвидации «наследия холодной войны», с другой, не учитывает, что угрозы безопасности России порождаются, прежде всего, международным терроризмом, распространением оружия массового уничтожения и средств его доставки, локальными конфликтами и нестабильностью вблизи российских границ. А потому в нынешних условиях ликвидация избыточного оружия массового уничтожения и надежное хранение его запасов, необходимых для России сегодня; обеспечение безопасности оружейных материалов и технологий; создание новых рабочих мест для работников сокращающегося военно-промышленного комплекса в полной мере соответствует ключевым интересам безопасности России.

Президент России Владимир Путин недвусмысленно указал на взаимосвязь между борьбой с терроризмом и необходимостью ликвидации избыточных запасов оружия массового уничтожения и обозначил российские приоритеты в этой области. Выступая на встрече «Большой восьмерки» в Кананаскисе, он подчеркнул:

*«Тема глобальной борьбы с терроризмом обсуждалась давно. Она связана с Россией, с некоторыми другими странами, в которых сосредоточены определенные запасы оружия, прежде всего оружия массового уничтожения. Для России эта тема актуальна, потому что нам в наследство от Советского Союза досталось несколько проблем, достаточно сложных, главные из которых — долг бывшего Советского Союза, с которым мы, как вы знаете, несмотря на все проблемы, справляемся, и большое количество вооружения, которое уже давным-давно не используется, складировано и подлежит уничтожению. Речь идет, прежде всего, об атомном оружии. [...] Для нас наибольший интерес представляет сотрудничество по уничтожению запасов подлежащего уничтожению химического оружия, выведенных из боевого состава ВМФ ядерных подводных лодок. Многие из них не уничтожены еще с советских времен. [...] Ответственность за уничтожение этих вооружений лежит на самой России. Мы занимались утилизацией этого оружия, занимаемся и будем заниматься впредь. Если наши партнеры готовы оказать здесь содействие, мы будем благодарны»<sup>242</sup>.*

<sup>242</sup> Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на пресс-конференции по окончании саммита «Большой восьмерки». Канада, Кананаскис. 27 июня 2002 г. ([www.president.kremlin.ru](http://www.president.kremlin.ru)).

США, в свою очередь, приоритетное значение придают утилизации стратегических вооружений, обеспечению безопасности ядерного оружия и ядерных материалов.

Трудности обусловлены также различиями в национальных законодательствах сторон. В некоторых случаях препятствием являлось отсутствие необходимых правовых норм в российском законодательстве, регулирующем те или иные аспекты привлечения иностранного безвозмездного содействия. Не полностью проработана правовая база международного сотрудничества неправительственных российских организаций, в том числе научных, занятых в оборонных программах.

### **Масштабы проблем и выделяемые ресурсы**

В США и некоторых других государствах-донорах вызывает серьезное беспокойство постоянный рост, по сравнению с первоначальными оценками, расходов на осуществление программ содействия России в ликвидации «наследия холодной войны». Например, в 1999 г. Министерство обороны США заявило, что американские затраты на сооружение в России объекта для хранения высокообогащенных делящихся материалов, высвобожденных в результате демонтажа ядерного оружия, составят не 275 млн. долларов, как предполагалось ранее, но более чем 640 млн. Кроме того, чтобы достигнуть поставленных целей, США будут вынуждены затратить еще 650 млн. долларов на подготовку соответствующих материалов к длительному хранению. Таким образом, суммарные потенциальные затраты США на проектирование, строительство и заполнение этого хранилища могут составить почти 1,3 млрд. долларов. При этом эксплуатационные расходы этого объекта могут превысить 10 млн. долларов в год<sup>243</sup>.

Другими примерами такого рода, которые любят приводить официальные американские лица и законодатели, являются высокие затраты на программу физической защиты, учета и контроля ядерных материалов; уничтожение химического оружия; выпол-

нение соглашения по утилизации 34 тонн российского оружейного плутония и так далее. Это ставит вопрос об оценке общих затрат на ликвидацию «наследия холодной войны». Во многом, как не без оснований считают в государствах-донорах, такой рост затрат связан с неспособностью или нежеланием российских ведомств выделять необходимые, в том числе согласованные в ходе соответствующих переговоров средства. Следовательно, встает и другой вопрос: какие ресурсы может и должна выделять сама Россия на ликвидацию «наследия холодной войны».

### ***Общие затраты на ликвидацию «наследия холодной войны»***

Общая оценка финансовых ресурсов, необходимых для осуществления планируемых преобразований в ядерном оружейном комплексе России, была сделана известным американским специалистом, директором Бэлферского Центра Гарвардского университета Грэмом Аллисоном. Его выводы, приведенные в Таблице 52, могут служить исходной базой для анализа части программ содействия России на следующее десятилетие. В частности, сделанные им оценки затрат на осуществление некоторых программ существенно превышают официальные. Например, по мнению Министерства энергетики США, расходы на программы физической защиты, учета и контроля ядерных материалов должны составить вплоть до 2020 г. 2,2 млрд. долларов, тогда как независимые американские эксперты полагают, что они могут достигнуть 5 млрд. долларов.

В целом же, если расчеты Грэма Аллисона справедливы, то ежегодный объем финансовых ресурсов, необходимых для преобразования российского ядерного комплекса и обеспечения безопасности ядерных установок, материалов и оружия, должен составлять в среднем около 3 млрд. долларов. Это примерно в три раза больше, чем выделялось в последние годы всеми государствами-донорами, и на треть больше, чем планируется ассигновать для содействия новым независимым государствам в предстоящие десять лет согласно решению «Большой восьмерки», принятому в Кананаскисе в конце июня 2002 г.

<sup>243</sup> Weapons of Mass Destruction. U.S. Efforts to Reduce Threats From the Former Soviet Union. Statement of Harold J. Johnson, Associate Director, International Relations and Trade Issues, National Security and International Relations. *GAO/T-NSIAD/RCED-00-119*, 2000, p. 4.

Таблица 52

**Предполагаемые расходы на преобразование ядерного оружейного комплекса России<sup>244</sup>  
(млрд. долларов)**

Утилизация избыточного российского плутония – всего	9
В том числе:	
закупки и безопасное хранение 100 тонн плутония	3
окислирование металлического плутония	1
иммобилизация или облучение 100 тонн плутония	5
Совершенствование безопасности и учета ядерных материалов в России <sup>a)</sup>	5
Обеспечение безопасности избыточного ВОУ – всего	11
В том числе:	
закупка дополнительно 200 метрических тонн ВОУ <sup>b)</sup>	4
конверсия оставшегося избыточного ВОУ в низкообогащенный уран	7
Реструктуризация российского ядерного комплекса – всего	3
В том числе:	
уменьшение размеров предприятий и переориентация их на гражданские цели	2
обеспечение альтернативных рабочих мест для персонала ядерных объектов	0,7
замещение реакторов для наработки плутония	0,3
Контроль за выполнением российских обязательств	2
Всего <sup>c)</sup>	30

a) Совершенствование физической защиты, учета и контроля ядерных материалов должно включать улучшение их учета и хранения; модернизацию оборудования; обучение операторов, менеджеров и работников служб надзора; создание автоматизированных систем учета; улучшение безопасности при транспортировке и т. п.;

b) Закупки по ценам, установленным соглашением по ВОУ-НОУ, т. е. 20 млн. долларов за одну метрическую тонну;

c) 1 процент расходов на военные цели в указанный период.

Всестороннего и полного анализа затрат, необходимых для реализации всех других программ содействия России, не существует. Поэтому исследователи могут оперировать лишь приблизительными оценками, которые характеризуют порядок расходов в

<sup>244</sup> Howard Baker, Lloyd Cutler. A Report Card on the Department of Energy's Nonproliferation Programs with Russia. The Secretary of Energy Advisory Board, United States Department of Energy, 2001, 10 January, p. A.i.

предстоящие десять лет с точностью до сотен млн. долларов, то есть в пределах десяти-пятнадцати процентов от общей суммы.

Должны быть существенно увеличены расходы на уничтожение российского химического оружия. В соответствии с российской правительственной программой, утвержденной летом 2001 г., общие затраты на ликвидацию запасов российского химического оружия предусмотрены в сумме 93 млрд. рублей или от 3 млрд. долларов (по обменному курсу начала 2002 г.) до 5–6 млрд. долларов, как полагают многие эксперты, учитывающие паритет покупательной способности. Это значит, что в предстоящие десять лет ежегодные расходы на эти цели в среднем должны составить от 300 до 600 млн. долларов.

Крупные расходы потребуются для утилизации многоцелевых атомных подводных лодок. Как было ранее показано в этой работе, на ликвидацию неразделанных нестратегических атомных подводных лодок может потребоваться до 1 миллиарда долларов. Соответственно, средние ежегодные расходы могут составить около 100 млн. долларов дополнительно к тем средствам, которые выделяются США на утилизацию стратегических подводных лодок-ракетоносцев.

Можно приблизительно оценить затраты, необходимые для создания альтернативных, не связанных с военной деятельностью, рабочих мест для ученых, инженеров и специалистов, прежде занятых в оружейном секторе. Расходы на создание одного рабочего места в сфере услуг, а также в некоторых случаях в отраслях, связанных с информационными технологиями, например, разработка программного обеспечения, составляют около 10 тыс. долларов США<sup>245</sup>. Примерно такими же могут быть расходы на переобучение одного человека. Таким образом, создание новых рабочих мест для нескольких десятков тысяч человек или их переобучение потребуют нескольких сотен млн. долларов. Однако соответствующие расходы существенно возрастут, если потребуется обеспечивать трудоустройство части этих специалистов в относительно современных отраслях промышленности, где создание одного рабочего места может стоить несколько сотен тысяч долларов и более.

<sup>245</sup> Так, разработка программного обеспечения требует, главным образом, предоставления программисту достаточно мощных компьютеров и средств связи, которые сегодня стоят относительно недорого.

Количество стратегических носителей и ракетного топлива, подлежащих ликвидации в будущие десять лет, заметно больше того, что было ликвидировано в течение 1992–2000 гг. Это не означает, однако, что затраты на ликвидацию стратегических вооружений растут пропорционально увеличению количества оружия и топлива, подлежащих уничтожению. Преобладающую часть средств, предоставленных в виде помощи в 1992–2001 гг., составляли затраты на приобретение оборудования и строительство соответствующих объектов, в то время как в текущем десятилетии затраты на эти цели будут преимущественно состоять из эксплуатационных расходов, поставок запасных частей и тому подобное. Однако вопрос о том, будут ли государства-доноры финансировать эту категорию затрат, остается открытым. В связи с этим, едва ли возможно более или менее точно оценить объем ресурсов, необходимых для безопасной ликвидации, хранения и транспортировки стратегических наступательных вооружений. Сегодня можно только предполагать, что в предстоящее десятилетие затраты составят величину того же порядка, что и в последние пять лет, то есть 100–200 млн. долларов в год.

Итак, грубая оценка показывает, что в течение последующих десяти лет Россия и государства-доноры должны будут совместно израсходовать для устранения угроз, связанных с избыточным российским оружием массового уничтожения, соответствующими предприятиями и научно-исследовательскими организациями, как минимум 35 млрд. долларов. Это существенно превосходит 20 млрд. долларов, которые государства-члены «Большой восьмерки» обязались выделить на содействие новым независимым государствам в предстоящие десять лет. При этом трудно ожидать, что объем внешнего финансирования будет существенно увеличен. Это весьма остро ставит вопрос о том, сколько средств на эти цели может выделить сама Россия.

#### *Доля России в затратах на ликвидацию «наследия холодной войны»*

Недостаточное финансирование программ ликвидации «наследия холодной войны» со стороны России является одним из наиболее серьезных источников недовольства в государствах-донорах. Там озабочены тем, что Россия часто нарушает свои финансовые обязательства, что приводит к постоянной реструктуризации уже со-

гласованных программ и к увеличению затрат со стороны партнеров. В частности, США пришлось резко увеличить собственные расходы на строительство и обеспечение работы объекта по хранению ядерных материалов на Производственном объединении «Маяк» после того, как в 1998 г. российская сторона заявила, что она не в состоянии оплатить свою долю расходов, а также подготовить для хранения оружейный плутоний. Надоевшей банальностью стало утверждение, что Россия не может выделять ресурсы на выполнение своих международных обязательств по уничтожению избыточного потенциала оружия массового уничтожения и связанных с ним материалов, а также переориентации соответствующих производственных мощностей и исследовательских центров в силу тяжелого экономического положения.

Недовольство государств-доноров представляется по большей части обоснованным. Так, решением Правительства России Министерство по атомной энергии назначено головным ведомством, отвечающим за утилизацию атомных подводных лодок. В 2000 г. реальное государственное финансирование составило лишь около 8% требуемой суммы. Еще около 50% необходимых средств затратило само Министерство, используя для этого ресурсы, полученные от своей внешнеэкономической деятельности.

Еще более показательна ситуация с финансированием уничтожения химического оружия. Согласно официальным правительственным данным, вплоть до 2001 г., когда была утверждена обновленная федеральная программа, было освоено 1 263,4 млн. рублей в текущих ценах 2001 г., или несколько более 40 млн. долларов (по тогдашнему обменному курсу). Это составляет примерно 1,5 процента от необходимой суммы. При этом, согласно официальным данным государств-доноров, общее внешнее финансирование уничтожения химического оружия достигло к этому времени примерно 300 млн. долларов.

Доступная информация не позволяет более или менее полно и всесторонне охарактеризовать ситуацию с российским финансированием программ ликвидации «наследия холодной войны». За отдельными исключениями соответствующие данные являются в России секретными. При этом, с одной стороны, не все средства, ассигнованные на эти цели федеральным бюджетом, реально расходуются в действительности. С другой стороны, ведомства, отвечающие за соответствующие программы, могут искать дополни-

тельные источники финансирования. Но в целом можно сделать вывод, что собственные усилия России в этом направлении были минимальными. Например, доля средств, выделяемых на выполнение международных соглашений по контролю над вооружениями, главным образом, на уничтожение избыточных вооружений, в общих расходах на оборону в 1996–2000 гг. неуклонно снижалась. Эта тенденция изменилась только в 2001 г. Действительно, на выполнение международных соглашений по контролю над вооружениями в 1996–1997 гг. Россия тратила около 500–600 млн. долларов в год по текущему обменному курсу того периода. К 1999–2000 гг. эти ассигнования снизились до 60–70 млн. долларов в год, в 2001 г. – возросли до 200 млн. долларов, а в 2002 г. – примерно до 300 млн. долларов (по обменному курсу середины 2002 г.).

Таблица 53

Соотношение российских военных расходов и затрат на выполнение международных соглашений по контролю над вооружениями<sup>246</sup> (млрд. рублей, в текущих ценах)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы Министерства обороны России (А)	37,7	53,2	68,4	88,3	79,4	91,6	137,7	203,1	263,8 <sup>а)</sup>
Расходы на выполнение соглашений по контролю над вооружениями (В)	0,84	0	3,3	3,1	1,9	1,7	2,1	6,0	9,7 <sup>б)</sup>
В в процентах от А	2,2	0	4,8	3,5	2,4	1,9	1,5	3,0	3,7

<sup>а)</sup> Расходы на строительство и содержание вооруженных сил.

<sup>б)</sup> Расходы на утилизацию и ликвидацию вооружений по международным договорам.

Судя по тому, что в 1996–1997 гг. расходы на осуществление международных соглашений по контролю над вооружениями составляли 500–600 млн. долларов в год, можно прийти к заключению, что такие расходы экономически приемлемы для России. Это составляет около 0,5 процента экспортных доходов России и около 1,5 процента всех федеральных расходов.

<sup>246</sup> Ежегодник СИПРИ 2000. Вооружения, разоружение и международная безопасность. «Наука». М., 2001, с. 298; SIPRI Yearbook 2001. Oxford University Press, 2001, р. 314; Закон о федеральном бюджете на 2002 год ([www.minfin.ru/budget/bud2002.doc](http://www.minfin.ru/budget/bud2002.doc)).

Важна и другая сторона дела. С 1999 по 2002 г., несмотря на сложное экономическое положение, российский военный бюджет вырос в текущих ценах более чем на 150 млрд. рублей, а в постоянных ценах – примерно в два раза. При этом положение в российских вооруженных силах отнюдь не изменилось к лучшему. Расходы же на выполнение международных обязательств по контролю над вооружениями возросли всего на восемь млрд. рублей. Это свидетельствует о том, что решающее значение в финансировании ликвидации «наследия холодной войны» имеют политические решения и политическая воля, а не конкретика экономической ситуации.

В этой ситуации было бы важно достичь четкой договоренности между Россией и государствами-донорами относительно размера и формы российского участия в финансировании программ ликвидации «наследия холодной войны». Россия должна взять на себя жесткие обязательства и гарантировать выделения ресурсов в согласованных объемах. Возможен и несколько иной подход – принятие Россией обязательства выделять в рассматриваемых здесь целях фиксированную долю военных расходов, например, пять или десять процентов. Абсолютная величина средств, выделяемых государствами-донорами и Россией в целях ликвидации «наследия холодной войны», – важный, но далеко не единственный фактор успеха или провала соответствующих программ и проектов. Принципиальное значение имеет эффективность использования выделенных средств. Оценка этой эффективности является предметом серьезных политических дискуссий.

### Порядок выделения и использования ресурсов

С российской стороны часто и не без оснований высказывается озабоченность тем, что средства, предназначенные для содействия России в ликвидации «наследия холодной войны», выделяются на ежегодной основе, и их предоставление может быть прекращено в результате решения парламента государства-донора. В качестве примера обычно приводится решение Конгресса США, приостановившего с 2000 г. финансирование программы уничтожения химического оружия в России. Российские озабоченности, как представляется, обоснованы в том отношении, что такой порядок предоставления ресурсов не позволяет выстраивать долгосрочные планы реализации программ и проектов в рассматриваемой облас-

ти. Между тем, по самой своей сути, такие программы и проекты рассчитаны в большинстве своем на несколько лет.

Кроме того, российские эксперты и официальные лица часто утверждают, что необоснованно большая доля средств, выделяемых на содействие России, расходуется внутри самих Соединенных Штатов. Так, нередко говорится, что в Россию попадает только 20–40% выделенных средств, что значительная их часть тратится в самих Соединенных Штатах на организационно-технические мероприятия, что американские ведомства неохотно делятся данными по расходной части программ содействия, а российская сторона оказывает слишком малое влияние на решение соответствующих вопросов.

Скорее всего, эти утверждения справедливы лишь частично. Действительно, например, по программе «Инициатива по предотвращению распространения» около двух третей средств в последние годы было израсходовано в США на управленческие расходы, на финансирование американских лабораторий, на налоги и так далее. Этот факт был вскрыт американской Генеральной счетной палатой в 1999 г., после чего Конгресс принял специальное решение о том, что в США может расходоваться не более 35% средств, выделенных на эту программу<sup>247</sup>.

Важно при этом дифференцировать две категории затрат. Первая — затраты в США на организационные расходы, а также на те или иные работы, выполняемые американскими организациями, результаты которых остаются в Соединенных Штатах. Вторая — оплата оборудования, произведенного американскими фирмами, которое поставлено в Россию, экспертиз, необходимых для успешного решения проблем, так или иначе сопряженных с ликвидацией «наследия холодной войны» в России и тому подобное. По сути дела, лишь средства, истраченные на расходы первой из упомянутых категорий, можно считать «не попадающими в Россию». Разумеется, российские ведомства и промышленные предприятия заинтересованы в том, чтобы как можно больше средств тратилось на территории России. Есть определенная логика в утверждении, что российские предприятия и конструкторские бюро лучше знают специфические условия, в которых решаются проблемы ликвидации «наследия холодной войны» в России, а

<sup>247</sup> Amy F. Woolf. Foreign Affairs, Defense and Trade Division. Nuclear Weapons in Russia: Safety, Security and Control Issues. *CRS Issue Brief for Congress*, 2002, 12 April.

также в том, что стоимость соответствующих работ и услуг в России в ряде случаев заметно ниже, чем в США.

Настойчивые пожелания российских ведомств о прямой передаче максимально большой доли средств российским предприятиям и организациям не учитывает подход США к осуществлению содействия России. Соединенные Штаты оказывают России безвозмездное содействие на определенных условиях и для решения определенного круга задач. В частности, предоставление материальных ресурсов, технических средств, услуг и обучения предусматривается преимущественно через подрядчиков правительства США. С одной стороны, это облегчает утверждение соответствующих расходов американским Конгрессом. С другой, выделяя России безвозмездную помощь, руководство Соединенных Штатов имеет юридическое и моральное право расходовать эти средства так, как считает это правильным. В этом свете, вряд ли можно считать негативным то обстоятельство, что США в приоритетном порядке финансируют проекты, отвечающие интересам своей национальной безопасности, в том числе ориентированные преимущественно на ликвидацию в России избыточного ядерного оружия.

В свете этого трудно ожидать желаемого в России разрешения вопроса о финансировании жилищного строительства в городах, возникающих вокруг предприятий по уничтожению химического оружия, а также для офицеров, увольняемых в запас из РВСН и частей, обслуживающих объекты по хранению ядерного оружия. Действующее законодательство США недвусмысленно запрещает использовать деньги американских налогоплательщиков для решения такого рода задач. Возможным их решением могло бы стать использование неправительственных фондов стран-доноров. Подобный подход может быть использован для получения средств на переобучение увольняемых из вооруженных сил офицеров, чтобы облегчить их трудоустройство в гражданской сфере.

## **Проблемы налогообложения**

В последнее время все чаще возникают противоречия между Россией и государствами-донорами, связанные с налогообложением иностранных юридических и физических лиц, вовлеченных в оказание содействия России в ликвидации «наследия холодной

войны». Это вызвано позицией Министерства по налогам и сборам и Министерства финансов Российской Федерации. Они полагают, что российско-американское Соглашение от 1992 г. не действует, поскольку Протокол о его продлении от 1999 г. не был подан на ратификацию в Федеральное собрание России в течение шести месяцев после подписания. Последнее предусматривается Федеральным законом № 101 от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации» (статья 23, пункт 2). В связи с этим, считают два упомянутых министерства, предоставляемая США безвозмездная помощь должна подлежать налогообложению.

Министерство иностранных дел России, в свою очередь, исходит того, что в отношении временного применения международного договора необходимо руководствоваться положениями пункта 3 статьи 23 Закона о международных договорах. Там указано, что временное применение Российской Федерацией договора прекращается по уведомлению другой стороны о намерении Российской Федерации не стать участником договора. Российская сторона такого уведомления американской стороне не направляла. Вместе с тем факт представления или непредставления международного договора на ратификацию в Государственную думу не влияет на его временное применение.

При этом указанный Протокол к Соглашению от 1992 г. не был подан на ратификацию по объективным причинам. МИД России направлял в Правительство Российской Федерации данный документ для подачи его на ратификацию, но Протокол был возвращен в МИД России после выхода Указа Президента Российской Федерации № 867 от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» для дополнительной доработки. Этот Указ предусматривал, в том числе, перераспределение функций между министерствами и ведомствами. Это затронуло российские ведомства, являвшиеся исполнительными органами в соответствии с Соглашением от 1992 г. Так, было упразднено Министерство экономики, которое по Соглашению являлось исполнительным органом по ликвидации стратегических наступательных вооружений. Данное направление было закреплено за Министерством по атомной энергии и Российским авиационно-космическим агентством, а Российскому агентству по боеприпасам было поручено отвечать за уничтожение химического оружия. Указанное уточнение функций федеральных органов исполнительной власти затяну-

лось, хотя переговоры с США о назначении новых исполнительных органов российской стороны завершаются. Тем не менее, подобная несогласованность в позициях российских государственных ведомств, кроме негативных политических последствий, может привести к сокращению объема ассигнований, что крайне нежелательно в условиях недостаточного бюджетного финансирования российских разоруженческих программ.

### **Проблема доступа**

Одной из наиболее острых и не решенных до конца проблем, создающих существенные сложности в реализации программ содействия России в ликвидации «наследия холодной войны», является вопрос о доступе на все объекты, где установлено полученное из США оборудование или иным образом используется американская помощь.

Американские правительственные ведомства, прежде всего Министерство энергетики, а также многие видные члены Конгресса считают, что поскольку американские инспекторы не получили право доступа на ряд объектов российского Министерства по атомной энергии, удостовериться, что предоставленные Соединенными Штатами финансовые ресурсы и оборудование действительно используются по назначению, невозможно.

Официальные российские лица, в свою очередь, полагают, что американские ведомства стремятся получить максимальную информацию об объектах и разработчиках ядерного оружия, а по возможности и о самих боеприпасах, а проверка целевого использования предоставляемой помощи является лишь предлогом. Кроме того, озабоченность в России вызывает слишком большая численность американских инспекционных групп и непостоянство их персонального состава. Это чревато серьезной опасностью распространения чрезвычайно «чувствительной» информации. В этой связи Россия настаивает на жестких гарантиях того, что закрытая информация, получаемая в ходе проведения таких инспекций, не выйдет за пределы весьма узкого круга лиц, непосредственно участвующих в осуществлении соответствующих программ и проектов.

В целом же, проблема доступа на объекты российского ядерно-оружейного комплекса относится к одной из наиболее болезнен-

ных и трудноразрешимых проблем российско-американского сотрудничества в рассматриваемых областях. Видимо, в полной мере ее решить в обозримое время не удастся. Важно, однако, до предела сузить зону противоречий, то есть список объектов, которые будут при всех условиях закрыты для посещения иностранными инспекторскими группами. Но при этом необходимо, во-первых, предоставить России надежные гарантии нераспространения конфиденциальной информации, а во-вторых, изучить вопрос о косвенных мерах контроля за использованием тех или иных конкретных видов оборудования, поставляемого из США.

### **«Политизация» международного сотрудничества в ликвидации «наследия холодной войны»**

В российских политических и научных кругах нередко высказывается озабоченность тем, что содействие со стороны государств-доноров, прежде всего США, в области ликвидации «наследия холодной войны» слишком «политизировано». При этом они имеют в виду то обстоятельство, что финансирование соответствующих программ увязывается с политикой России в тех или иных областях международных отношений. Эта озабоченность, скорее всего, имеет некоторые основания.

Необходимо, однако, различать две стороны этой проблемы. Действительно, ряд членов американского Конгресса, критически настроенных по отношению к помощи России в данной области, предлагали и предлагают увязать эту помощь с действиями России в Чечне, прекращением российско-иранского ядерного сотрудничества и так далее. Однако соответствующие предложения, если они принимаются, формулируются Конгрессом не в виде поправок к законам, но в виде пожеланий или мнений той или иной палаты, не имеющих обязательной силы.

Другая сторона дела состоит в том, что средства, выделяемые на финансирование программ и проектов ликвидации «наследия холодной войны», согласно американскому законодательству, не могут быть использованы для иных целей, не имеющих непосредственного отношения к целям соответствующих конкретных программ. В том числе их запрещено использовать для:

- проведения какой-либо миротворческой деятельности;
- финансирования жилищного строительства;

- финансирования восстановления окружающей среды;
- переподготовки увольняемых в запас офицеров.

Эти ограничения не являются, по своей сути, политическими условиями. Это — скорее, результат непростой ситуации в американских правящих кругах, в которых далеко не все убеждены в необходимости содействовать ликвидации российского оружия массового уничтожения. Большинство же американских законодателей и руководителей исполнительной власти полагают, что США могут и должны помогать России там и тогда, где и когда это непосредственно соответствует интересам американской безопасности, но не должны решать за Россию те проблемы, которые она может решать сама.

В известной мере, к политическим условиям относится требование американского законодательства о том, что государство-реципиент обязано:

- вкладывать свои собственные существенные ресурсы для демонтажа и ликвидации оружия массового уничтожения;
- воздерживаться от модернизации вооруженных сил, если это превышает разумные потребности обороны или предусматривает замещение выведенного из строя оружия массового уничтожения;
- воздерживаться от использования делящихся материалов и других компонентов демонтированного ядерного оружия для изготовления новых ядерных боеприпасов;
- обеспечивать возможность контроля со стороны США за операциями по ликвидации вооружений, для которых были выделены американские средства;
- соблюдать все соответствующие соглашения по контролю над вооружениями;
- соблюдать международно-признанные положения о правах человека, включая права меньшинств.

Оспаривать легитимный характер этих требований трудно. Было бы, например, верхом нелепости, если бы США согласились помогать той или иной стране ликвидировать устаревшие или ненужные вооружения, если последняя наращивает новые вооружения, не соблюдает заключенные соглашения по контролю над вооружениями и так далее. Единственным, что выпадает из этого

ряда, является положение о соблюдении прав человека. Оно имеет сугубо политический характер, но отвечает глобальной тенденции к расширению в мире зоны демократических государств и никак не противоречит принципиальному направлению трансформации российской политической системы.

### Проблема выполнения Россией Конвенций по химическому и биологическому оружию

В последние годы особую остроту приобрел вопрос о полном и скрупулезном выполнении Россией Конвенций по химическому и биологическому оружию. Администрация Дж. Буша не нашла возможным подтвердить Конгрессу, что Россия выполняет эти международные соглашения, и, в итоге, в 2002 г. вся помощь по линии Министерства обороны США была заморожена. В основе своей эти проблемы порождены скандальными нарушениями со стороны бывшего советского военного руководства договоров и соглашений по контролю над вооружениями. В частности, СССР грубо нарушил Договор по ПРО, начав строительство РЛС раннего предупреждения под Красноярском, ориентированной внутрь территории страны. Кроме того, СССР в нарушение подписанной в 1972 г. Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении вплоть до 1991 г. разрабатывал наступательные военные биологические программы. В итоге возникло устойчивое недоверие к заявлениям советских военных, которое «перешло по наследству» и к заявлениям российского военного командования. Разрешение возникшего тупика требует серьезных политических решений.

Суть проблем, связанных с выполнением Россией обязательств по Конвенции по химическому оружию, состоит в основном в том, что российские ведомства, как считают многие на Западе, не объявили все места хранения химического оружия и, возможно, представили неполные данные о запасах российского химического оружия. Главным образом, эти обвинения строятся на несоответствии между западными оценками производственной мощности бывших советских предприятий по производству химическо-

го оружия и тем его количеством, которое находится в объявленных местах хранения или было уничтожено после 1 января 1977 г. или затоплено в море после 1 января 1985 г.<sup>248</sup> Иными словами, нет уверенности в том, что какие-то количества химического оружия не находятся где-либо вне объявленных мест хранения или не были уничтожены в необъявленном месте после 1 января 1977 г. В этой связи привлекает внимание сообщение российской прессы о том, что в июне 2002 г. американские военнослужащие обнаружили на аэродроме в Ханабаде (Узбекистан) емкости с запасами боевых отравляющих веществ или из-под таких веществ, оставленных там советскими военными<sup>249</sup>.

Сложно складывается также ситуация с сомнениями относительно полного и безусловного выполнения Россией Конвенции по биологическому оружию. Президент Борис Ельцин официально признал в 1992 г., что, несмотря на обязательство не разрабатывать и не производить биологическое оружие, бывший Советский Союз разрабатывал военные биологические программы наступательного характера. Официальная российская позиция сводится сегодня к нескольким следующим пунктам:

- весь цикл работ так называемой наступательной части военной биологической программы запрещен и ликвидирован в 1992 г.;
- так называемое «крупномасштабное оборудование» было ликвидировано по приказу Михаила Горбачева еще в начале перестройки в период до 1989 г.;
- после 1992 г. существовала только проблема ликвидации лабораторного и испытательного оборудования;
- процесс хранения биологического оружия очень труден, поэтому его стратегических запасов не создавалось;

<sup>248</sup> Согласно Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении, государство-участник должно, в частности, указать точное местонахождение, совокупное количество и подробный инвентарный состав химического оружия, находящегося в его собственности или владении или размещенного в любом месте под его юрисдикцией или контролем. Государство-участник обязано также объявить, оставило ли оно химическое оружие на территории других государств. Эти положения не применяются, по усмотрению государства-участника, к химическому оружию, которое было захоронено на его территории до 1 января 1977 г. или сброшено в море до 1 января 1985 г.

<sup>249</sup> Юрий Черногаев. Американские солдаты нашли советское химическое оружие. *Коммерсант*, 2002, 11 июня, с. 2.

- военные медики работают с возбудителями, с которыми гражданские медики не работают (лихорадки Эбола, Марбурга и Ласса) с целью создания защитных средств<sup>250</sup>.

На Западе, однако, не испытывают полного доверия к официальным российским заявлениям. В частности, высказывается предположение, что в России имеется оборудование, способное производить большие количества «патогенов, могущих быть использованными в качестве оружия»<sup>251</sup>. Это недоверие стимулируется отказом российских властей допустить иностранных инспекторов на все те российские объекты, которые, как предполагается на Западе, могут в той или иной мере использоваться в случае возобновления военных биологических программ наступательного характера.

### Недостаточная координация

Наконец, серьезным недостатком сложившейся практики сотрудничества России и государств-доноров является недостаточная координация и различные бюрократические препоны, которые затрудняют и замедляют подготовку и принятие решений. Как считают многие западные эксперты, наиболее серьезными проявлениями неэффективности российских государственных ведомств являются медленные переговоры и ратификация соглашений, регулирующих доступ на ядерные и иные военные объекты. В частности, такого рода переговоры в рамках программы по физической защите, учету и контролю ядерных материалов затянулись на очень долгий срок, что фактически заморозило выполнение программы в целом.

Однако самым важным недостатком российского механизма подготовки и принятия решений, связанных с осуществлением международного сотрудничества в ликвидации «наследия холодной войны», является отсутствие надведомственного правительственного органа, способного преодолевать ведомственные интересы и разногласия, реализовывать государственные интересы России и оперативно решать возникающие трудности и проблемы. Такой

<sup>250</sup> Валентин Евстигнеев. Штамм Эболы в Россию завезли разведчики. *Ядерный Контроль*, 1999, № 4 (июль-август), с. 15–23.

<sup>251</sup> Michelle Stem Cook, Amy F. Woolf. Preventing Proliferation of Biological Weapons: U.S. Assistance to the Former Soviet States. *Congressional Research Service*, 2002, 10 April.

орган, если он будет создан, должен, видимо, возглавляться одним из вице-премьеров российского правительства.

Российские специалисты и официальные лица, в свою очередь, жалуются на то, что американские программы плохо координируются между собой. Это ведет к дублированию, распылению средств и отсутствию системного подхода к осуществлению помощи России. В России также вызывает недовольство, что отсутствие межведомственной координации приводит к тому, что американские программы содействия нацелены в некоторых случаях на решение не самых актуальных проблем. Некоторые российские представители выражают недовольство существующей практикой предоставления грантов российским лабораториям и ученым, поскольку правительство страны лишено возможности оказывать влияние на выбор тематики исследований и использовать их результаты.

В свете принятого в Кананаскисе политического обязательства о выделении 20 млрд. долларов для ликвидации «наследия холодной войны» особое значение приобретает налаживание межгосударственной координации. В этой связи привлекает внимание решение «Большой восьмерки» создать:

*«... соответствующий механизм для ежегодного обзора продвижения этой инициативы, который может включать проведение консультаций по вопросам приоритетов, определения недостатков и потенциального дублирования проектов, а также оценку соответствия проектов сотрудничества обязательствам и задачам в области международной безопасности. Осуществление конкретных двусторонних и многосторонних проектов будет координироваться в зависимости от соответствующих договоренностей по проектам, включая существующие механизмы»<sup>252</sup>.*

Для обеспечения эффективной работы этого механизма как в России, так и в странах-донорах, прежде всего – в США, должны быть созданы специальные межведомственные или надведомственные органы, чтобы осуществлять интеграцию и координацию усилий и программ внутри страны и преодолевать узковедомственные подходы при рассмотрении спорных вопросов. Такие ор-

<sup>252</sup> Глобальное партнерство стран «восьмерки». Основные направления для новых и расширенных проектов сотрудничества, 2002, 27 июня ([www.mid.ru](http://www.mid.ru)).

ганы могли бы представлять каждую из вовлеченных в это сотрудничество стран в рассматриваемом международном механизме.

### **Образование в области нераспространения и усилия по совместному уменьшению угрозы**

Оценивая результаты международных программ содействия России в деле ликвидации «наследия холодной войны», следует отметить, что меры, предпринятые в области образования в сфере нераспространения, были недостаточны. Человеческому фактору при противодействии распространению оружия массового уничтожения на протяжении 1990-х гг. не уделялось должного внимания.

В частности, за последние десять лет страну покинуло более 200 тыс. ученых. При отсутствии у российского правительства возможности обеспечить ученых достойную заработную плату один, если не единственный, способ удержать высококвалифицированных специалистов в России — создать благоприятную ситуацию для развития совместных проектов с западными коллегами. В то же время недостаточно простого повышения заработной платы ученым и инженерам, связанным с военными НИОКР. Это, конечно, снижает риск, но отнюдь не гарантирует от хищения «чувствительных» материалов и технологий или халатности при работе с такими материалами.

Важно, что никакое, даже самое щедрое инвестирование в новые технические средства, обеспечивающие защиту «чувствительных» материалов и оружия от несанкционированного доступа и «расползания», неспособно гарантировать успех. Необходима полномасштабная образовательная, просветительская работа с персоналом, имеющим непосредственный допуск к данным видам оружия, его компонентам, материалам и технологиям, а также в целом среди широкой общественности, прежде всего через СМИ и неправительственные организации. При этом должны быть объяснены основы режима нераспространения, его правовая база, а также обрисованы возможные последствия в случае нарушения или игнорирования принципов и норм нераспространения.

Важной заботой для российского правительства должно стать образование молодых специалистов — недавних выпускников ву-

зов, а ныне — сотрудников ядерных исследовательских центров, министерств обороны и иностранных дел, которые по роду своей деятельности повседневно сталкиваются с проблемой нераспространения, и тех, от кого в дальнейшем будет зависеть выполнение международных обязательств Россией в области нераспространения и уничтожения ОМУ.

На фоне практически полного отсутствия программ образования и повышения квалификации в области нераспространения ОМУ в мире Россия наряду с США в настоящее время лидируют по количеству подобных программ. Это имеет естественное объяснение: оба государства остаются обладателями наибольших запасов ядерного оружия и делящихся материалов, которые могут быть использованы в военных целях, а также запасами химического оружия (хотя и сокращают их). Именно в России в 2002 г. был подготовлен и издан учебник по ядерному нераспространению, а годом ранее Министерство образования РФ утвердило новую учебную специальность для высших учебных заведений — «Нераспространение и безопасность ядерных материалов». Уже разработаны и внедрены образовательные программы и программы повышения квалификации для различных аудиторий — журналистов, законодателей, государственных чиновников, ученых-ядерщиков, таможенников и преподавателей. На протяжении пяти лет в Московском инженерно-физическом институте готовятся специалисты в рамках магистерской программы по проблемам нераспространения и физической защиты, учета и контроля ядерных материалов. Важным элементом программы является лекционный курс «Ядерное нераспространение: международно-правовые, экономические и политические аспекты», который разработан и читается экспертами ПИР-Центра.

Однако пока сделаны только самые первые шаги, что не позволяет говорить о решении проблемы образования в области нераспространения в России и требует серьезного дополнительного инвестирования в человеческий фактор.

Необходимо выделить ключевые аудитории и сосредоточить на них основные усилия. Программы повышения квалификации предназначены для сотрудников таможенных служб и других правоохранительных органов, а также специалистов, имеющих непосредственный доступ к «чувствительным» технологиям и материалам; это уже сейчас поставлено на практическую основу и долж-

но быть лишь расширено. Усилия по образованию должны быть сконцентрированы на студентах, аспирантах и молодых специалистах. Именно инвестиции в молодое поколение должны быть признаны наиболее перспективными и стратегическими. Необходимо расширение образовательных программ и программ повышения квалификации в области нераспространения в первую очередь в региональных вузах, тем более что многие из них уже высказали свою заинтересованность. Среди них Казанский государственный университет, Санкт-Петербургский государственный университет, Северский государственный университет, Томский политехнический университет, Трехгорный технологический институт, Уральский государственный университет, Ярославский государственный университет и др.

К возможным практическим шагам по формированию и продвижению российских образовательных программ в области нераспространения следовало бы отнести:

- создание учебных пособий по нераспространению (прежде всего ядерному, но не ограниченных этим): общего для студентов всех вузов и специализированного для студентов вузов, имеющих профильные специальности в области нераспространения и разоружения;
- максимально широкую информацию в печатном и электронном виде о международных документах в области разоружения и нераспространения (международные договоры, соглашения и т. д.);
- подготовку в форме CD-ROM и распространение указанных выше учебных пособий и документов среди участников семинаров для журналистов и слушателей курсов повышения квалификации для специалистов;
- выработку программ повышения квалификации преподавателей и инструкторов по программам образования и повышения квалификации в области разоружения и нераспространения;
- создание видеоматериалов для продвижения ценностей нераспространения и разоружения, доступное объяснение и популяризацию их для широкой аудитории через семинары для тележурналистов, неправительственные организации и университеты;
- формирование программ дистанционного образования — онлайн-лекционных курсов и «виртуальных»

учебников, тестирование знаний слушателей в онлайн-режиме;

- стимулирование интереса к области разоружения и нераспространения у студентов старших курсов, аспирантов и молодых специалистов и закрепление их в данной области, а также у журналистов, занимающихся проблемами нераспространения ОМУ.

Эти меры, осуществленные в комплексе последовательно в течение нескольких лет, позволили бы в значительной мере снизить угрозу распространения ОМУ.

Укрепление режима нераспространения признано российским руководством в качестве задачи первоочередной важности в области обеспечения национальной безопасности страны, что зафиксировано в Концепции национальной безопасности России. Отсутствие образовательных программ в области нераспространения, пожалуй, является наиболее слабым местом в процессе формирования в России новой культуры, включающей осознанное отношение к проблемам нераспространения, и необходимо принимать срочные меры для устранения этого пробела, в том числе в рамках международных программ, нацеленных на ликвидацию «наследия холодной войны».

### **Саммит «восьмерки» в Кананаскисе и будущее содействия России в ликвидации «наследия холодной войны»**

Решения саммита «восьмерки», состоявшегося в Кананаскисе в конце июня 2002 г., свидетельствуют о растущем международном признании необходимости расширения содействия России в ликвидации «наследия холодной войны». Но важность принятых там документов не только в политическом обязательстве ассигновать на эти цели до 20 млрд. долларов в следующие десять лет. В этих документах указаны также приоритетные направления этого содействия: уничтожение химического оружия, утилизация списанных ядерных подводных лодок, а также расщепляющихся материалов и трудоустройство бывших ученых-оружейников. Действительно, именно в этих областях, как показано в предыдущих главах этой работы, требуется серьезно интенсифицировать усилия международного сообщества.

Особое значение имеет решение о создании механизма для консультаций по вопросам приоритетов, определения недостатков и потенциального дублирования проектов, а также оценки соответствия проектов сотрудничества обязательствам и задачам в области международной безопасности. Такой механизм, как неоднократно подчеркивалось на страницах этой книги, может существенно повысить эффективность международного сотрудничества в ликвидации «наследия холодной войны».

Исключительно важным является согласование ключевых элементов правовых основ, на которых будут строиться проекты и программы сотрудничества России и развитых демократических государств. К ним, в частности, относятся:

- взаимно согласованные меры и процедуры эффективного мониторинга, аудита и транспарентности в целях обеспечения соответствия совместных усилий согласованным задачам (включая, при необходимости, необратимость) и подтверждения эффективности работы, установления отчетности за расходуемые средства и предоставления адекватного доступа представителей доноров на объекты;
- четкое определение для каждого проекта этапов реализации, включая возможность приостановки или прекращения проекта, в случае если эти этапы не будут достигнуты;
- предоставление материалов, оборудования, технологии, услуг и квалификационных навыков исключительно для использования в мирных целях и, при отсутствии других договоренностей, только в целях осуществления данных проектов;
- принятие необходимых шагов для обеспечения того, чтобы предоставляемая помощь считалась безвозмездным техническим содействием и была освобождена от налогов, пошлин, сборов и других выплат;
- приобретение товаров и услуг, насколько это возможно, в соответствии с международной практикой открытости и с учетом требований национальной безопасности;
- принятие необходимых шагов для обеспечения того, чтобы странам-донорам, их персоналу и подрядчикам обеспечивалась защита по искам, связанным с таким сотрудничеством;

- предоставление соответствующих привилегий и иммунитетов представителям государственных учреждений стран-доноров, работающим в рамках проектов сотрудничества;
- принятие мер по обеспечению эффективной защиты «чувствительной» информации и интеллектуальной собственности.

Реализация этих установок может снять многие препоны на пути эффективного международного сотрудничества и устранить разногласия, выявившиеся в отношениях России и государств-доноров. К наиболее важным моментам относятся договоренности о предоставлении «адекватного доступа на объекты», «соответствующих привилегий и иммунитетов представителям государственных учреждений стран-доноров» и о принятии мер по обеспечению «эффективной защиты «чувствительной» информации и интеллектуальной собственности».

Однако, наивно было бы ожидать, что после саммита в Кананаскисе Россия немедленно получит 20 млрд. долларов. Прежде всего, эти средства предоставлены не только для использования в России. В дальнейшем предполагается присоединение и других стран к Глобальному партнерству. Вообще главы государств «восьмерки» формально не ограничивали список государств, имеющих возможность присоединиться к Партнерству.

Кроме того, среди вариантов помощи, которую получит Россия в соответствии с решениями «восьмерки», называется не только выделение денег, но и списание некоторой части долгов России в обмен на проведение программ из области нераспространения, вероятно, возможны и другие механизмы. А для этого России придется четко определить и согласовать с государствами-донорами тот объем работ, который она в силах выполнить самостоятельно.

Далее, намерения глав государств и правительств предоставить те или иные средства еще не гарантируют их реальное выделение. В демократических государствах такие решения принимает парламент. Гарантировать беспрепятственное прохождение законов о выделении средств через парламенты стран «восьмерки» невозможно.