

ПИР–ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИИ

~~НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ~~

№ 13

Под редакцией Ивана Сафранчука

**ПРОГРАММА СОВМЕСТНОГО УМЕНЬШЕНИЯ
УГРОЗЫ: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

МОСКВА, 2000

Научные Записки ПИР-Центра №13

ПИР-ЦЕНТР ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В РОССИИ

НАУЧНЫЕ ЗАПИСКИ

№ 13

Под редакцией
Ивана Сафранчука
ПИР-Центр

**ПРОГРАММА СОВМЕСТНОГО УМЕНЬШЕНИЯ УГРОЗЫ:
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

СОДЕРЖАНИЕ

От редакции.....	4
Евгений Маслин. Программа Совместного уменьшения угрозы и интересы национальной безопасности России.....	5
Валерий Семин. Программа Совместного уменьшения угрозы имеет потенциал дальнейшего развития.....	10
Дмитрий Литовкин. Сотрудничество 12-го Главного управления министерства обороны РФ и министерства обороны США по программе Совместного уменьшения угрозы	14
Василий Лата. Программа Совместного уменьшения угрозы и будущее Ракетных войск стратегического назначения России.....	19
Иван Сафранчук. Реализация программы ликвидации стратегических наступательных вооружений в России: достижения и проблемы.....	25
Дмитрий Литовкин. Программа Совместного уменьшения угрозы и утилизация атомных подводных лодок на Северном флоте.....	37
Александр Громов. Сотрудничество Государственного таможенного комитета РФ и министерства энергетики США по программе «Вторая линия защиты».....	44
Наталья Калинина. К вопросу о международном содействии России в химическом разоружении.....	47
Заключение.....	56
Список использованных сокращений.....	57
Приложение 1. Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия.....	58
Приложение 2. Протокол к Соглашению между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия.....	59
Приложение 3. Условия предоставления помощи России по программе Совместного уменьшения угрозы	60

Научные Записки ПИР-Центра №13

Москва, Январь 2000
Выходят три раза в год
Издаются с января 1996 года

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

Настоящие «Записки» подготовлены в рамках научно-исследовательского
проекта ПИР-Центра
«Программа Совместного уменьшения угрозы: оценка эффективности,
пути совершенствования и перспективы развития»

Редакция:

Дмитрий Евстафьев, старший научный
сотрудник
Иван Сафранчук, научный сотрудник
Евгений Маслин, старший советник
Роланд Тимербаев, старший советник
Карина Фуралева, помощник редактора

Ольга Шаманова, секретарь редакции
Татьяна Абрамова, корректор
Вячеслав Зайцев – бухгалтерия
Елена Трофимова – компьютерное
обеспечение
Наталья Харченко – распространение

Адрес для писем: Россия, Москва, 117454, а/я
17, ПИР-Центр

Телефон редакции: +7+095–335–1955
(многоканальный)

Факс: +7+503–234–9558

Представительство в Интернет:

<http://www.pircenter.org>

Электронная почта:

info@pircenter.org (общие вопросы)

orlov@pircenter.org (письма директору)

library@pircenter.org (библиотека, базы данных
и архив)

Распространяется в Москве, Астане, Алма-Ате, Баку, Бишкеке, Вильнюсе, Душанбе, Ереване, Киеве, Минске, Риге, Таллинне, Ташкенте, Тбилиси, Архангельске, Брянске, Волгограде, Вольске, Воронеже, Дзержинском, Димитровграде, Днепропетровске, Долгопрудном, Дубне, Екатеринбурге, Железногорске, Заречном, Ижевске, Иркутске, Казани, Камбарке, Кирове, Королеве, Краснообске, Красноярске, Кургане, Лесном, Миассе, Нижнем Новгороде, Новосибирске, Новоуральске, Обнинске, Озерске, Пензе, Перми, Подольске, Реутове, Санкт-Петербурге, Саратове, Сарове, Северодвинске, Североморске, Северске, Сергиевом Посаде, Снежинске, Трехгорном, Химках, Чапаевске, Челябинске, Шиханах, Щучьем, Электростали, Юбилейном, Ярославле, Атланте, Афинах, Бонне, Вашингтоне, Вене, Гарварде, Женеве, Лондоне, Лос-Аламосе, Кембридже, Монтерее, Нью-Йорке, Осло, Париже, Пекине, Принстоне, Санта-Монике, Сан-Франциско, Стокгольме, Стэнфорде, Тель-Авиве, Токио и Франкфурте.

Подписку можно оформить в редакции за наличный или безналичный расчет. Отдельные номера журнала можно приобрести там же. В розничную продажу не поступает. Тел. +7+095–335–1955.

Annual subscription overseas: please, send requests to fax +7+095–234–9558 or e-mail: info@pircenter.org. Checks or wire transfers. Express mail delivery.

Тираж: 900 экз.

Подписано в печать: 6 декабря 1999 года

Отпечатано в России

- Материалы «Научных Записок» не могут быть воспроизведены полностью либо частично в печатном, электронном или ином виде, иначе как с письменного разрешения Издателя.
- Публикуемые в «Записках» материалы, суждения и выводы могут не совпадать с точкой зрения ПИР-Центра и являются исключительно взглядами авторов.
- ПИР-Центр приветствует направление рукописей. 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

Роланд М. Тимербаев, председатель Совета

Владимир А. Орлов, директор и член Совета

Владимир А. Мау, член Совета

Юрий Е. Федоров, член Совета

© ПИР-Центр, 2000

Научные Записки ПИР-Центра №13

ОТ РЕДАКЦИИ

Предлагаемая вниманию читателей работа – продолжает научно-исследовательский проект «Программа Совместного уменьшения угрозы: оценка эффективности, пути совершенствования и перспективы развития», осуществляемый ПИР-Центром с 1995 года в рамках программы «Нераспространение и Россия».

Одна из главных задач проекта – изучить эффективность осуществления программы Совместного уменьшения угрозы (СУУ) применительно к России, а также подготовить политические рекомендации по совершенствованию и корректировке программы в будущем.

В ходе проекта осуществляется сбор и анализ информации по нынешнему состоянию различных направлений программы СУУ в России. При этом акцент делается на следующие вопросы: уничтожение носителей ядерного оружия (ЯО); создание систем физической защиты, учета и контроля; утилизация атомных подводных лодок (АПЛ); мероприятия по предотвращению несанкционированного доступа к ядерным боеприпасам (ЯБ) и делящимся материалам и по пресечению незаконного оборота ядерных материалов (ЯМ).

В рамках проекта регулярно готовятся аналитические записки, проходят встречи с заинтересованными представителями российских структур исполнительной власти, специалистами из министерств энергетики и обороны США, сотрудниками аппарата Сената США и с сенаторами; проводятся ежемесячные заседания рабочей группы ПИР-Центра, семинары.

В представляемой работе авторы анализируют основные направления программы СУУ: ликвидация стратегических наступательных вооружений, в том числе утилизация АПЛ; контроль, учет и физическая защита ядерных вооружений; ликвидация запасов химического оружия и объектов по его производству. Также в работе рассматривается сотрудничество Государственного таможенного комитета РФ и министерства энергетики США по программе «Вторая линия защиты». Несмотря на то, что последний проект не входит в структуру программы СУУ, ибо осуществляется не министерством обороны США, а министерством энергетики США, редакция журнала *Научные Записки ПИР-Центра* посчитала необходимым осветить и этот пример сотрудничества, так как данный проект направлен на совместное уменьшение угрозы и *по духу* вполне может быть рассмотрен в работе.

Научные Записки ПИР-Центра №13

ПРОГРАММА СОВМЕСТНОГО УМЕНЬШЕНИЯ УГРОЗЫ И ИНТЕРЕСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Евгений Маслин
старший советник ПИР-Центра

Рубеж тысячелетий становится ключевым этапом в осуществлении российско-американской программы СУУ, больше известной как программа Нанна-Лугара.

В рамках данной программы Соединенными Штатами осуществляется техническое содействие России, другим государствам бывшего СССР в уничтожении стратегических наступательных вооружений, транспортировке и хранении расщепляющихся материалов, уничтожении химического оружия (ХО). С 1992 года, с момента запуска программы, на Россию было выделено 1,7 млрд долл., из которых израсходовано 450 млн долл. Запрос администрации Клинтона на 2000 год, составивший 475,5 млн долл. (на 35 млн долл. больше, чем в 1999 году) уже одобрен Сенатом.

16 июня 1999 года в посольстве России в США был подписан протокол о продлении *зонтичного* соглашения по программе Нанна-Лугара до 16 июня 2006 года. Подписав протокол, Россия обеспечила юридическую базу программы на ближайшие семь лет и, таким образом, со своей стороны внесла вклад в сохранение программы. При этом, все предшествующие договоренности остались неизменными.

16 июня 1999 года истек срок действия соглашения, подписанного в 1992 году. Но еще в мае 1999 года не было полной уверенности в том, что Россия за оставшийся месяц примет решение о пролонгировании соглашения. Не вызывал сомнения тот факт, что Россия заинтересована в продолжении программы. Однако по ряду причин официальное пролонгирование соглашения могло затянуться и состояться уже после 16 июня 1999 года. Поэтому администрация США уведомила соответствующие комитеты Сената и Палаты представителей о возможном замораживании финансирования, а Пентагон был готов за неделю до 16 июня проинформировать подрядчиков, работающих в рамках программы, о приостановлении проектов. И хотя действия администрации США носили в основном *перестраховочный* характер, причины для неуверенности были: программа

СУУ этой весной подверглась серьезнейшему испытанию на прочность.

Бомбардировки силами НАТО Югославии нанесли ощутимый урон двусторонним отношениям между Соединенными Штатами и Россией. Не секрет, что в определенный момент в российском руководстве стали задумываться и о целесообразности продолжения сотрудничества по снижению ядерной угрозы. В законодательной и исполнительной ветвях власти настойчиво звучали предложения *заморозить* или даже *похоронить* эту программу. Отдельные, хотя и наименее существенные элементы программы, связанные с вовлечением министерства обороны России, были, действительно, на короткое время заморожены Москвой.

Однако даже в самый разгар обострения двусторонних отношений, когда, казалось, установленные в конце восьмидесятых и особенно в начале девяностых годов двусторонние контакты трещали по швам, осуществление программы СУУ все-таки продолжалось, причем, за небольшими исключениями, заранее установленными темпами. Программа Нанна-Лугара стала одним из немногих элементов российско-американского партнерства, который выдержал испытание Косовым. Программа оказалась в равной степени нужной и Америке, и России.

Становление программы СУУ

Еще и сейчас слышны голоса скептиков: а нужно ли было России *лезть* в эту программу, кто-то даже говорит – *клевать на американскую наживку*? Эти скептики, хотя их число с момента начала программы в 1992 году заметно поубавилось, не устают повторять: *бесплатный сыр бывает только в мышеловке*. Впервые этот тезис прозвучал на слушаниях в Верховном Совете России в 1992 году, куда руководители Минобороны и Минатома были приглашены парламентариями, шокированными американской инициативой.

Думается, надо исходить из реального состояния дел. Я его знал не понаслышке. Вспоминаю, как в 1992–1993 годах, да и позднее, мне – руководителю Главного

Научные Записки ПИР-Центра №13

управления министерства обороны, отвечающему за безопасное хранение и транспортировку российского ядерного арсенала, – довелось сталкиваться с совершенно новой, нестандартной ситуацией в плане обеспечения контроля за вверенными боеприпасами.

Специалисты, которые эксплуатировали ЯО, пребывали в некоторой растерянности от резко возросшего объема задач – ядерные боеприпасы чаще чем когда бы то ни было приходилось перевозить по всей России – железнодорожным транспортом, на грузовиках. Возрос приток боеприпасов из соседних с Россией государств бывшего СССР¹. Помню, как, скажем, в начале шестидесятых годов советские ядерные боеприпасы отправлялись в страны Восточной Европы в обычных вагонах. Таких же вагоны перевозили цемент, железо... Но теперь ситуация стала принципиально иной. Нам приходилось думать не просто о безопасности транспортировки, но и о повышенной степени безопасности. Мы не сразу оказались готовы к такому повороту событий.

Активизировался процесс сокращения вооружений, прежде всего в рамках договора СНВ-1. Могли бы мы без американской помощи в срок выполнить взятые на себя договорные обязательства? Вряд ли.

Проявились и ранее не знакомые нам угрозы, а именно: возможен несанкционированный доступ террористических групп к ЯО, находящемуся на складах или в процессе перевозки. Особенно серьезно мы почувствовали такую угрозу, когда в 1991–1992 годах начинал разгораться конфликт в Чечне.

Меньше всего хотелось бы обрисовывать ситуацию в стиле голливудских боевиков, изображающих наши склады с ЯО чуть ли не как проходной двор для террористов. Такого не было и быть в принципе не могло. Российские базы ядерных боеприпасов были и есть достаточно неплохо защищены. И спасают мир от расползания ЯО не супермены-миротворцы, а солдаты и офицеры, знающие свое дело.

В то же время надо признать: проблемы были. Недоставало защитных устройств, используемых при транспортировании ядерных боеприпасов, технических средств охраны, оборудования для ликвидации последствия возможных аварий и т.д. Таким

образом, существовала объективная техническая потребность во внешней помощи.

Конечно, продвижению договоренностей с США по СУУ способствовал и общий климат в двусторонних российско-американских отношениях, сохранившееся до 1994–1995 годы. В нем был элемент эйфории и немало наивности. Существовала иллюзия, что у России и США – общие внешнеполитические цели, и главная – сокращение ядерных вооружений.

Передо мной и моими коллегами в министерстве обороны в сложившихся в начале девяностых годов условиях остро встал вопрос о повышении безопасности ЯО. Для этого нужно было многое – бронированные чехлы, суперконтейнеры, новые компьютерные системы. Нужно было и развертывание комплексов для ликвидации последствий возможных аварий. Все это мы получили от американцев: 100 грузовых железнодорожных вагонов и 15 вагонов охраны, 4520 бронечехлов, 150 суперконтейнеров. В рамках программы СУУ была создана аналитическая система и программное обеспечение для оценки мер безопасности и защиты (ASSESS), многоуровневая автоматизированная система учета и контроля ядерных боезарядов. Заработал Центр подготовки оценки безопасности в городе Сергиев Посад. Мы получили и такие казавшиеся нам экзотикой системы, как система проверки надежности персонала на полиграфах, на деле оказавшаяся крайне нужной.

Главная ценность программы СУУ – это оперативность получения финансовых средств. Когда они своевременно и безошибочно вливаются в наши основные *болевые точки*, то это действительно полезная программа.

Могли ли мы тогда решить эту проблему своими силами? Вероятно, да. Однако это потребовало бы крайнего напряжения усилий и, как можно предположить, в условиях тяжелого финансово-экономического положения России процесс повышения безопасности не был бы таким быстрым, как того настойчиво требовала обстановка.

Говоря это, не следует забывать, что – применительно к министерству обороны России – американская помощь была и остается важным, заметным, но отнюдь не определяющим финансовым фактором. Основные средства выделяются из

Научные Записки ПИР-Центра №13

российского бюджета. Постепенно у российского политического руководства, да и у законодателей формируется понимание первоочередности финансирования программ обеспечения ядерной безопасности и сокращения вооружений. Эта позитивная тенденция не должна пройти незамеченной.

Программа СУУ сыграла исключительно позитивную роль. Теперь можно признать, что сотрудничество России и США в вопросах безопасности хранения и транспортировки ядерных боеприпасов позволило приступить к решению проблем, связанных с предотвращением распространения ЯО, снизило риск ядерного терроризма. Таким образом, и Россия и США в равной степени решили проблему обеспечения своей национальной безопасности. Значит, речь идет о *взаимовыгодной* программе и о *совместном* уменьшении *общей* угрозы.

Отдельно хотелось бы сказать о таком успешном направлении программы СУУ, как реализации проекта по уничтожению стратегических наступательных вооружений, целью которого было и остается предоставление помощи в утилизации межконтинентальных баллистических ракет (МБР), шахтных пусковых установок МБР, пусковых установок баллистических ракет на подводных лодках (БРПЛ) и тяжелых бомбардировщиков (ТБ), а также жидкого топлива.

Соглашение по реализации этого проекта было подписано 26 августа 1993 года. В соответствии с соглашением Ракетными войсками стратегического назначения (РВСН) получено различного оборудования и техники на сумму 10,5 млн долл. Существенная помощь оказана в обеспечении мероприятий по проведению рекультивационных работ.

Ракетным войскам поставлено 20 единиц техники на сумму более четырех миллионов долларов. Надо отметить, что в последующие годы взаимодействие по программе улучшилось, о чем свидетельствуют открытые контракты по созданию базы ликвидации твердотопливных МБР на Воткинском заводе, а также по реконструкции баз ликвидации в Суроватихе и Пибаншуре.

Транспарентность и секретность

Подчас в коридорах российской власти – особенно законодательной ее ветви – можно услышать разговоры такого плана: как же Россия пошла на такой риск, *открывшись* перед американским оборудованием,

американскими инспекторами. Действительно, иногда проверки визитеров носят не просто дотошный, но и навязчивый характер, что наводит на мысли о *двойном применении* отдельных компонентов программы. Но это дело компетентных органов, которые стоят на страже наших секретов. Все же в подавляющем большинстве случаев обе стороны научились чувствовать ту грань, за которой начинается секретность. Мы и так многое знаем друг о друге, блефовать или *играть в секреты* не имеет никакого смысла.

Считал и считаю, что наиболее *чувствительным материалом*, с точки зрения сохранения национальной безопасности, является *серое вещество* – а именно знания тех наших ученых и конструкторов, которые вовлечены в новейшие военные разработки. Процесс демонтажа ядерного боеприпаса также, безусловно, должен оставаться секретным, с учетом недопущения кого бы то ни было постороннего к ознакомлению с технологией основного заряда.

В то же время прогресс в области информации позволяет постепенно, но неуклонно, взаимно снижать порог *чувствительности* и переходить к большей открытости – просто в силу того, что стороны уже хорошо знакомы с *якобы секретами* друг друга.

Недостатки программы

Относя к успехам программы ее своевременность и в основном действительно партнерский, взаимовыгодный характер, что точно отражено в ее названии, нельзя не заметить, что у программы существуют и негативные стороны, бросающие тень на всю концепцию СУУ.

Во-первых, настораживает, что программа постоянно увязывается ежегодно утверждающими ее конгрессменами с теми или иными условиями политического характера, никак напрямую с программой СУУ не связанными (например, раздаются требования прекратить российско-иранское сотрудничество и т.д.). Сохранение подобной политики искусственных, но жестким языком прописанных *увязок*, вызывает непонимание и досаду. Думается, программа СУУ уже стала вполне самостоятельным элементом двусторонних российско-американских отношений, и надо добиваться того, чтобы и дальше она оставалась таковой, вне внешнеполитической, да и внутриполитической конъюнктуры.

Научные Записки ПИР-Центра №13

Тактические соображения не должны затормозить продвижения к стратегической цели. Иначе мы можем столкнуться с ситуацией, когда российские законодатели, почувствовав давление со стороны США, точнее, конгресса, и желая воспрепятствовать политике искусственных увязок, попытаются заблокировать дальнейшее осуществление программы. А такая возможность у них имеется: российское законодательство требует, чтобы подписанный 16 июня 1999 года протокол к двустороннему соглашению был ратифицирован Государственной Думой. На сегодняшний момент, правда, этот документ еще не внесен президентом в Думу на ратификацию, так что принимать решения будет новый состав палаты, сформированный по итогам декабрьских парламентских выборов.

Во-вторых, пока еще не до конца учтен социальный элемент программы². Обеспечение жильем десятков тысяч людей, ранее работавших с ЯО или его носителями, ныне уничтожаемыми по договору СНВ-1 (как представляется, процесс сокращений неизбежно, так или иначе, будет продолжен в рамках выполнения Россией договора СНВ-2), должно стать одной из важных составляющих частей программы СУУ – по крайней мере, не менее важных, чем разделка ракет или утилизация АПЛ. Существенно, вместе с тем, что американские партнеры, которые уже не один год вовлечены в программу помощи России, все лучше понимают важность человеческого фактора в снижении ядерной угрозы. Чем раньше и чем полновеснее будет идти осуществление социальных программ в рамках СУУ, – тем более плодотворно мы станем продвигаться и по новым направлениям программы и тем меньше политических возражений с российской стороны будет появляться.

В-третьих, до сих пор не всегда понятно, сколько средств из выделяемых конгрессом в конце концов доходит до России, то есть сколько реальной помощи мы получаем. Как я знаю, с этой проблемой сталкиваемся не только мы в России, но и счетная палата в США. Объявляемые цифры весьма внушительные, как правило, являются цифрами, выделяемыми на оказание помощи. Когда же на конечном этапе мы пытаемся понять, сколько из этих денег было потрачено собственно на снижение ядерной угрозы и на цели программы в России, а сколько – на административные или подобные расплывчатые статьи, то разобраться бывает

довольно сложно. Представляется, что по ряду составляющих частей зазор между помощью выделенной и помощью, реально дошедшей до исполнителей программы, весьма значителен.

Есть, конечно, проблемы и с российской стороны. Прежде всего – это слабая координация между получателями помощи. Нередки достойные сожаления типично бюрократические ситуации, когда каждое ведомство тянет одеяло на себя, и средства получает не тот, кому они сейчас острее всего нужны, а тот, кто умеет лучше других в нужный момент *поработать локтями*. Это порочная, бросающая тень на всю эффективность программы практика. Вероятно, следовало бы подумать о координирующей структуре в России, функции которой, среди многих других, могло бы выполнять Агентство по контролю над вооружениями и разоружению – если, конечно, решение о создании такой структуры федерального уровня будет принято президентом.

Однако важно то, что данные, да и другие проблемы можно и удастся обсуждать за столом переговоров. Программа СУУ меньше всего похожа на диалог глухих. Как раз наоборот: в этой сфере удастся реализовывать взаимовыгодные проекты и поддерживать климат доверия и открытости. В период старта программы мои партнеры в США – заместитель министра обороны Харольд Смит и генерал Роланд Ладжой приложили колоссальные усилия, чтобы обеспечить успех программы.

Нани-Лугар-плюс

Американский вклад в дело снижения ядерной угрозы в России сегодня является определяющим, однако не единственным. Министерству обороны России на разных этапах оказали помощь Великобритания и Франция. В настоящее время мы обращаем внимание на ту помощь, которая уже направляется либо будет в ближайшем будущем направлена в адрес различных российских предприятий, где размещены ЯМ и где требуется принять дополнительные меры по обеспечению безопасности. Такие усилия предпринимают, в частности, Япония, Норвегия, Нидерланды, Италия.

И все-таки не могу не отметить того, насколько незначительной остается помощь, предоставляемая другими, кроме США, государствами *семерки*, а также некоторыми западноевропейскими государствами, не входящими в *большую семерку*.

Научные Записки ПИР-Центра №13

Без активного подключения всех ведущих промышленно развитых стран, без активного участия Европы стоящие перед Россией проблемы по сокращению ядерных вооружений и обеспечению безопасности ЯМ не могут быть успешно решены.

Перспектива программы СУУ

Не исчерпала ли себя программа СУУ? Не дает ли разговор об успехах хороший повод поставить точку? Думается, как раз наоборот. Программа набрала обороты, партнеры научились понимать друг друга, пройдена *болезнь роста* и, кажется, программа получила прививку на стойкость после косовского кризиса. Самое время подумать о том, чтобы в ближайшие, по крайней мере, семь лет использовать и уже наработанные достижения, и пока еще не раскрытый потенциал программы.

Смены президентов, администраций, правительств и парламентов не должны отражаться на процессе реализации программы.

В рамках программы у нас – России и США – как никогда насыщенная повестка дня. Так, в период до 2007 года должно быть уничтожено 1003 МБР, ликвидировано 500 шахтных пусковых установок, уничтожено 95 бомбардировщиков, утилизировано 669 БРПЛ. Войдет в строй масштабное хранилище делящихся материалов на уральском предприятии *Маяк*. В двух закрытых ядерных городах – Железногорске и Северске – будет осуществлена конверсия активной зоны действующих российских реакторов по производству плутония.

Что касается повышения безопасности ядерных боеприпасов – чем я сам занимался не одно десятилетие, – надо признать, что при всех уже достигнутых в этой области успехах нам предстоит еще большая и напряженная совместная работа. Важно, чтобы программа в предстоящие годы могла оперативно реагировать на появляющиеся *болевы́е точки*. Предел повышения безопасности ЯО еще не пройден.

Нельзя не отметить важного достоинства программы – прагматизма замысла в сочетании с предельной конкретностью исполнения.

Сейчас эйфория в наших двусторонних отношениях уступила – вероятно надолго – место *холодному миру*. Повестка дня

двусторонних российско-американских отношений, если не разрушена, то в значительной степени подорвана или размыта: отчасти из-за Косова, но отчасти и из-за индифферентности ответственных за ее формирование лиц в равной степени в обеих столицах. В этих условиях особенно важно нащупать те прочные *островки* суши, которые позволят нам перепрыгнуть по трясине без риска быть в нее затянутыми. Как бы ни усиливались голоса и в Вашингтоне, и в Москве, нашептывающие своим правительствам советы игнорировать интересы другой стороны, наличие в обеих странах ЯО даже в худшем сценарии развития отношений обеспечивает неизбежность продолжения двустороннего стратегического диалога. *Не замечать, игнорировать* – не удастся, даже если кто-то в этом очень заинтересован. В отсутствие *больших прорывов*, в условиях неясности перспективы с переговорами о дальнейшем сокращении стратегических вооружений (так называемый процесс СНВ-3) и судьбы договора по ПРО именно *политика малых дел* должна становиться основой для восстановления и поддержания диалога. Нам следует кропотливо совместно трудиться, чтобы последовательно расширять такие *островки суши*, как программа СУУ.

¹Вывоз нами ядерного оружия с Украины явился крайне своевременным фактором, обеспечившим его безопасность. Хранилища ядерного оружия на Украине не были подготовлены должным образом, создавали высокую вероятность ядерных инцидентов, включая несанкционированный доступ к ядерным боеприпасам. В этих условиях было особенно неприятно и опасно то, что Украина превратила находившееся на ее территории ядерное оружие России в предмет *торга*, прежде всего с Соединенными Штатами. Поставив задачу *выжать* из американцев максимум средств в обмен на отказ от размещения ядерного оружия, Украина держала нас всех в большом напряжении.

²В свое время инициатива придания программе СУУ большей социальной направленности, в частности, предложение по строительству на деньги программы жилья для военнослужащих РВСН, не встретила поддержки и в российских коридорах власти. В результате все-таки полученные нами от США на социальные цели 26 млн долл., по сути, ушли в песок.

Научные Записки ПИР-Центра №13

ПРОГРАММА СОВМЕСТНОГО УМЕНЬШЕНИЯ УГРОЗЫ ИМЕЕТ ПОТЕНЦИАЛ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ

Валерий Семин

главный советник, руководитель группы зарубежного содействия в утилизации вооружений и военной техники, департамент по вопросам безопасности и разоружения МИД РФ

МИД всегда участвовал в координации работ по программе СУУ и в согласовании всех документов, которые касались этой программы. Задача МИД состоит в том, чтобы четко исполнять две функции. *Первая* – политическая и *вторая* – дипломатическая.

Стратегию работы в данной области определяет президент и правительство. Министерство всячески старается и будет стараться защищать национальные интересы России, помогать ведомствам, участвующим в программе, решать возникающие постоянно политические вопросы, разъяснять вопросы, связанные с юридическим толкованием тех или иных положений американского законодательства (например, в той части, что касается ограничений на использование выделяемых по программе средств).

При всех положительных аспектах программа СУУ не лишена целого ряда серьезных минусов, которые мешают российско-американскому сотрудничеству. Главный недостаток программы в том, что она не очень эффективна. Те цифры, которые обычно называют американские представители, например, 1,7 млрд долл., не соответствуют действительности. Речь идет об объявленной помощи. Общеизвестно насколько бюрократизирован и тяжел процесс превращения объявленной помощи в реальную, в те средства, которые можно направлять на выполнение работ по программе. С того момента, когда деньги выделяются, и до того момента, пока они придут в Россию, проходят годы.

Нельзя не отметить, что американцы неохотно делятся конкретными данными по программе, в целом и по отдельным ее частям, в частности. У МИД нет данных о расходах по всей программе СУУ, хотя их неоднократно запрашивали в посольстве США в Москве, где расположен офис Агентства по уменьшению угрозы (*Defense Threat Reduction Agency, DTRA*), структуры, отвечающей за выполнение программы в США. Цифры министерству необходимы, так как различные российские ведомства именно в МИД

запрашивают данные по программе СУУ: сколько каждой фирме было заплачено, сколько ушло на командировки американских специалистов и т.д. Вопрос, сколько же все-таки реально израсходовано денег в рамках программы, так и остается без ответа. По российским же источникам подсчитать все средства невозможно, так как часть из них оседает в самих США, в так называемых компаниях, – генеральных подрядчиках. До российских участников доходит лишь малая часть из выделенных средств.

Необходимо отметить, что собственно финансирование по программе СУУ США России не предоставляет. На это программа и не рассчитана. Нам оказывают помощь, поставляют оборудование. Есть интеграторы процессов, крупные американские фирмы, такие, как *Lockheed Martin, Bechtel, Parsons*. Интеграторам выделяются деньги, и они нанимают отдельных субподрядчиков. На эти процессы мы оказываем весьма малое влияние, что неправильно. Роль российских ведомств в распределении средств, выделяемых в рамках программы СУУ и выборе субподрядчиков, должна быть расширена.

Счетная палата конгресса в своих отчетах приводит данные, что по ряду программ министерства энергетики в Россию попадает только 20–40% от выделенных средств в виде помощи и оборудования. По программе СУУ в целом этот показатель составляет около 40%. Таким образом, объявленная помощь составляет 1,7 млрд долл., освоено из этой суммы только около 40%. Значит, реально пришло в Россию в виде помощи около 300 млн долл. Получается, что от цифр в докладах и отчетах, больших и впечатляющих цифр – 1,7 млрд долл., мы реально приходим, если все учесть, к цифре – 300 млн долл.

Есть тенденция политизировать проблему предоставления помощи по программе СУУ. Конгресс США постоянно был настроен ограничить каким-то образом помощь России. К счастью, у администрации хватило политической воли не пойти *на поводу у*

Научные Записки ПИР-Центра №13

ястребов. Но попытки превратить помощь по программе в рычаг давления на Россию предпринимались неоднократно. Помощь пытались увязать и с Чечней и с Ираном, с другими вопросами российской внешней политики. Нам прямо говорили: «Мы вам помогаем и продолжим помогать, но только если вы будете хорошо вести себя. Будете плохо вести, мы, может, и перестанем помогать». Недалековидность такой постановки вопроса очевидна.

Все, кто знаком с программой, прежде всего сами американцы, прямо говорят, что это отличная сделка для США. Достаточно вспомнить выступление в конгрессе США в начале 1999 года заместителя министра обороны США Эдварда Л. Уорнера (Edward L. Warner), где он прямо об этом говорит. За все время предоставления помощи по программе США истратили сумму, немного, наверное, превышающую стоимость одного стратегического бомбардировщика В-2, в то же время за эти деньги они получили значительное увеличение собственной безопасности. Противодействие военному потенциалу, который был ликвидирован в рамках программы, потребовало бы расходов на много порядков больше, чем те, которые имели место при реализации программы СУУ.

Практика введения конгрессом США различного рода ограничений на использование средств, выделяемых на программу СУУ, а также навязывание России различных условий получения помощи, зачастую неприемлемых для России, сильно портят впечатление о программе в целом. Например, в первые годы осуществления программы строили жилье для военнослужащих. А три года назад прекратили.

Появляются и новые условия предоставления помощи. Так, рассматривается вариант, когда от России потребуют отчитаться о своем тактическом ядерном оружии (ТЯО). Возможно, от президента США потребуют, чтобы он засвидетельствовал, что оно в России в нормальном состоянии, и что Россия собирается его сокращать.

США выводят за рамки программ помощи ряд чрезвычайно важных проектов: на строительство жилья для военнослужащих, на конверсию оборонных предприятий, на переобучение, на решение экологических проблем, на природоохранные работы и т.д. Одновременно России предлагается проект

сотрудничества в Арктике, в рамках которого будет предусмотрено оказание помощи в деле ликвидации ядерных отходов, проведение природоохранных и восстановительных работ. Российская сторона предлагает все эти работы проводить в рамках программы СУУ. Однако американская сторона объясняет свой подход тем, что в рамках программы СУУ средства на подобные проекты тратить нельзя, а в новом проекте будет можно. Получается, что конгресс не готов финансировать экологию в программе СУУ, но готов в каком-то другом проекте. Российской стороне такой подход продолжает оставаться непонятным. Надо пользоваться созданными и хорошо себя зарекомендовавшими механизмами, а не плодить бесконечно новые.

В конгрессе США очень скептическое отношение к химическому разделу этой программы. Они говорят, что российское ХО стратегической угрозы для США не представляет. Оно представляет экологическую угрозу для самой России. Почему тогда американские налогоплательщики должны платить за ликвидацию экологической угрозы для России. Тут опять надо быть реалистами и смотреть правде в глаза.

Россия рассматривает Конвенцию о запрещении химического оружия (КХО) как одно из ключевых звеньев международных мер реального разоружения, существенно укрепляющих глобальную безопасность. Именно исходя из политической значимости этой задачи, Российская Федерация полностью приняла на себя обязательства по конвенции, в том числе и в части уничтожения 40 тыс. т боевых отравляющих веществ. Исходя из интересов укрепления международной безопасности и с учетом политических гарантий, которые были даны рядом ведущих стран мира, включая США, об оказании соответствующей помощи, Россия ратифицировала конвенцию. Разумеется, в связи с продолжающимся экономическим кризисом выделение бюджетных ассигнований в полном объеме серьезно затруднено. Мы возлагали и продолжаем возлагать большие надежды на оказываемое нам международное финансовое содействие по уничтожению этих запасов. Задержка или приостановка такой помощи не может оказать негативного влияния на нашу способность в выполнении одного из принципиальных обязательств по конвенции, что не исключает возможности нашего обращения в Организацию по запрещению химического оружия (ОЗХО) о

Научные Записки ПИР-Центра №13

корректировке сроков начала уничтожения ХО в Российской Федерации.

Департамент МИД по вопросам безопасности и разоружения в течение нескольких месяцев весной 1999 года занимался координацией работ по продлению «Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия» на очередные семь лет, что в итоге вылилось в подписание протокола. В российских ведомствах очень скептически относятся к этому соглашению. В том числе и по причинам чисто юридического характера. В соглашении присутствует ряд явных и серьезных недостатков.

МИД провел межведомственное согласование. Все участвующие в программе ведомства согласились с тем, что нам нужно продолжать работать по этому соглашению, но отмечали, что ряд положений соглашения противоречит российскому законодательству и международному праву. Поэтому МИД вел с американцами переговоры о внесении ряда изменений в соглашение. Спор в основном шел по трем вопросам.

Во-первых, о предоставлении дипломатических иммунитетов или иммунитетов, близких к дипломатическим, американскому персоналу, который принимает участие в реализации соглашения в России. Зачем нужны дипломатические иммунитеты всем американским специалистам? В тексте соглашения есть ссылка на Венскую конвенцию о дипломатических сношениях. Но в конвенции четко оговаривается персонал посольств и приравненных к ним организаций. Нет никакого сомнения, что американский персонал, участвующий в осуществлении соглашения, не относится к дипломатическому персоналу, кроме, например, офиса DTRA в посольстве США в Москве. Они имеют дипломатические паспорта и должны, наверное, пользоваться дипломатическим иммунитетом. Но остальные могут обойтись и без иммунитетов. МИД занял на переговорах довольно жесткую позицию по этому вопросу. Переговоры тянулись долго: с февраля практически до самого последнего дня – 16 июня, когда был подписан протокол о продлении соглашения. МИД считал, что требование иммунитетов для всех – это излишнее требование, тем более что данное положение ни разу не использовали за семь лет. Американцы на это отвечали, что они не

могут сказать в конгрессе США, что какие-то положения соглашения были изменены, так как в конгрессе считают, что, раз США помогают, то имеют право диктовать условия.

Во-вторых, в соглашении предусмотрено освобождение от любых налогов в России. В РФ существует более ста налогов. Многими из этих налогов, пошлин и сборов облагается деятельность, которая никак не связана с работами по программе СУУ. Поэтому МИД предлагал конкретизировать налоги, от которых освобождается помощь по программе. Например, зачем освобождать помощь от налога на казино. Американцы опять же отговаривались тем, что конгресс будет не доволен любыми изменениями в соглашении. По этому вопросу велись долгие и мучительные переговоры.

В-третьих, в соглашении предусмотрена невозможность таможенного досмотра при ввозе в Россию любых грузов в рамках программы. То есть со всего, что ввозится, не только не берут пошлины, но и досмотреть эти грузы на границе нельзя. Это правило также распространяется и на персонал, что справедливо. Но, совсем не понятно распространение этого правила не только на ввоз и въезд, но и на вывоз и выезд. То есть все грузы, которые вывозятся компаниями, участвующими в программе, если они заявлены как имеющие отношение к программе, не подлежат досмотру. То же для выезжающего из страны персонала. По сути, получается, что американские компании-участники программы имеют право на неограниченный вывоз, экспорт всего и вся из России. Зачем им это нужно, не понятно. Мы спрашивали: «Что собираетесь экспортировать из России?» Но ответить так никто из американцев и не смог. В то же время они настаивали на том, что и это положение менять нельзя все по тем же причинам – конгресс не одобрит любые изменения в тексте соглашения. Самым непонятным моментом было то, что это положение делало невозможным и осуществление экспортного контроля.

Несмотря на все недостатки, программа СУУ России нужна, и поэтому хотелось бы поподробнее остановиться на положительных моментах программы, на том, почему Россия работает и будет работать в этой программе.

Россия подписала ряд международных соглашений в области контроля над вооружениями и разоружения и должна

Научные Записки ПИР-Центра №13

выполнить свои международные обязательства. Это касается и договора СНВ-1 и КХО. Есть ли у нас средства для этого? Бюджетных средств недостаточно. Значит, собственными силами выполнить все необходимые работы на данном этапе невозможно. Дилемма недостаточности собственных ресурсов и необходимости выполнения в полном объеме взятых на себя обязательств должна быть решена. Один из вариантов ее решения – это получение иностранной помощи. Именно в этом контексте и надо рассматривать участие России в программе СУУ. Большая часть иностранной помощи для означенных целей поступает именно от США в рамках программы СУУ.

Когда МИД вел с США переговоры относительно продления соглашения, мы предлагали внести в него некоторые изменения, о которых шла речь выше, преимущественно с одной целью. Протокол о продлении соглашения надо будет ратифицировать. То есть, по сути, потребуются одобрение Госдумой всего соглашения. Есть большая вероятность того, что Дума либо откажется ратифицировать протокол о продлении соглашения, либо этот процесс затянется, по примеру ратификационного процесса СНВ-2. По сути, мы делаем программу СУУ заложником политических игр в Думе. Зачем нужно, чтобы соглашение *зависло* в Думе, когда работы по его выполнению развернуты, так сказать, по всему фронту, во многих частях страны. Именно поэтому мы предлагали убрать, изменить ряд положений – все равно ими ни разу не пользовались за семь лет. Американцы с трудом воспринимали наши аргументы. При этом они полностью отдавали себе отчет в том, что с ратификацией в России могут возникнуть проблемы. Однако считали, что решать их должна российская сторона.

В итоге, подписали протокол. И в протоколе мы кое-чего добились: уточнили положения, ограничили практику предоставления иммунитетов – теперь ими будут пользоваться только государственные служащие США. В протоколе есть разъяснение, что иммунитеты не предоставляются персоналу фирм, агентам и т.д. Были изменены еще некоторые положения соглашения. Но все эти поправки не снимают проблему ратификации протокола.

Генеральные директора, главные инженеры крупных предприятий однозначно говорят об

огромном значении программы для их предприятий. Они приводят самые веские аргументы в пользу программы, подкрепляя их цифрами, всеми необходимыми расчетами. Но дело не только в отдельных предприятиях. По сути, речь идет о целых областях. Не секрет, что многие из них замкнуты на предприятия военно-промышленного комплекса (ВПК). Тысячи людей заняты на заводах именно благодаря программе СУУ. На многих из них госзаказа либо практически нет, либо казна задолжала огромные суммы за уже выполненные по госзаказу работы. Если остановить осуществление программы, то люди окажутся на улице, их семьи потеряют источник существования.

Но самое главное – Россия должна выполнять свои международные обязательства. В этом сомнения нет ни у кого. И вместе с социальным фактором – это сильный аргумент в пользу продолжения программы в России.

Очевидно, что подходы американской стороны к программе в целом очень противоречивы, что, безусловно, не способствует ее эффективной реализации. Мы также порой проявляем организационную нерасторопность, в основном зависящую от темпов экономической реформы. Это приводит к довольно частым перестановкам в ведомствах и перераспределению обязанностей между ними. Мы понимаем недовольство наших партнеров *забюрократизированностью* процесса освоения зарубежной помощи в России и делаем все возможное, чтобы устранить барьеры на этом пути. Одним из примеров нашей настойчивой работы является принятие в мае 1999 года нового федерального закона об иностранной помощи. Но и Вашингтон и Запад, в целом, должны быть снисходительны и терпеливы к нашим объективным трудностям переходного периода, а не проявлять торопливость и поспешность, как это недавно сделал конгресс, наложив ограничения на использование финансовых средств программы СУУ в 2000 году в целях уничтожения химического оружия (УХО) в России.

Чем больше будет ясности и открытости каждой из сторон к целям программы и путям ее реализации, тем более успешной будет программа СУУ, тем более плодотворным будет сотрудничество России и США по широкому кругу вопросов.

Научные Записки ПИР-Центра №13

СОТРУДНИЧЕСТВО 12-го ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РФ И МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ США ПО ПРОГРАММЕ СОВМЕСТНОГО УМЕНЬШЕНИЯ УГРОЗЫ

Дмитрий Литовкин

специальный корреспондент периодических изданий ПИР-Центра

В 1991 году советский ядерный арсенал насчитывал по некоторым оценкам 25 тыс. боеприпасов – 11 тыс. стратегических и 14 тыс. тактических¹. Возраст большинства находившихся на хранении боеприпасов составлял 15 лет. В связи с этим около 1600–1700 из них ежегодно должно было подлежать замене или модернизации критичных к воздействию времени узлов конструкций².

В 1989 году министерство обороны СССР начало выводить ТЯО из стран Варшавского договора и республик СССР в Россию. После распада Советского Союза процесс вывода ЯО из бывших союзных республик был интенсифицирован. Реализуя односторонние инициативы СССР и России об ограничении и сокращении ТЯО, министерство обороны России провело операцию по возвращению из республик бывшего СССР всех ядерных систем тактического назначения на свою территорию. Операция была завершена к концу 1993 года. 17 тыс. боеголовок поступили на хранение в Центральный арсенал 12-го ГУМО, что значительно облегчило контроль за их техническим состоянием.

Массовый вывод из обращения ядерных устройств и недостаток финансирования создали реальную угрозу безопасности транспортировки и хранения ЯО. Без оказания финансового и технического содействия Россия была не в состоянии обеспечить необходимый уровень ядерной безопасности и выполнить свои международные обязательства в области ядерного разоружения (договор СНВ-1). В связи с этим 17 июня 1992 года было подписано «Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия».

Жизненный цикл ядерного боеприпаса и функции 12-го ГУМО

В 1957 году в составе Минсредмаша было создано Главное управление, в обязанности которого входила спецприемка ЯБ, сопровождение ЯБ в войска, подготовка войсковых специалистов для их

обслуживания, а также строительство и эксплуатация сооружений для хранения ЯБ. Так как эта структура в большинстве своем была укомплектована военными специалистами, в 1959 году было принято решение полностью ее переподчинить министерству обороны, где она волилась в систему РВСН. В 1974 году было принято решение о выделении Главного управления в самостоятельное подразделение министерства обороны СССР. Управление получило наименование 12-го Главного управления министерства обороны. В его функции входят: заказ у промышленности, испытания и контроль за войсковой эксплуатацией ЯО.

Прямые обязанности офицеров 12-го ГУМО начинаются с момента подписания спецкомиссией акта о приемке изделия на заводе. Боеприпас вместе с комплектующими блоками помещается в транспортный контейнер, который в свою очередь пломбируется и в таком виде передается представителям 12-го ГУМО. Приемка ЯБ производится группой офицеров управления, в функции которых входит подписание акта о приемке изделия и проверке сохранности пломб на контейнере. О том, что именно находится внутри контейнера, знает только руководитель группы, подписывающий специальный секретный акт приемки, в котором детально описано содержимое контейнера. После этого контейнер перевозится на подведомственный 12-му ГУМО объект предзаводского хранения, расположенный на границе охранного периметра завода-изготовителя ядерного устройства. На этом объекте происходит смена караула, сопровождающего груз. Вместо сотрудников внутренних войск МВД, обеспечивающих охрану ядерных устройств или их компонентов, делящихся материалов на предприятиях Минатома, их место занимает специальное охранное подразделение 12-го ГУМО. С объекта предзаводского хранения боеприпасы в сопровождении всей необходимой документации отправляются 12-м ГУМО 6-му управлению вида Вооруженных сил, для которого они предназначены, либо следуют на один из

Научные Записки ПИР-Центра №13

объектов централизованного хранения 12-го ГУМО³.

В дальнейшем видовой 6-е управление информирует 12-е ГУМО обо всех перемещениях боеприпасов (их передаче с объектов хранения в части боевого применения, прием из частей в хранилища, осуществлении регламентных работ и т.д.). Такая практика позволяет 12-му ГУМО вести учет местонахождения и технического состояния каждого отдельно взятого боеприпаса на протяжении всего его жизненного цикла вплоть до момента снятия его с вооружения и передачи на разборку на предприятие-изготовитель.

Выдача ЯБ с объектов централизованного хранения в части боевого применения осуществляется только по приказу 6-го управления вида Вооруженных сил, согласованному с 12-м ГУМО. Основанием для такого приказа является утвержденный Генеральным штабом план боевого дежурства, либо оперативный план действий в военное время. По окончании гарантийного срока службы боеприпас передается 6-м управлением соответствующего вида Вооруженных сил 12-му ГУМО.

Все российские хранилища ЯБ расположены в малонаселенных труднодоступных районах страны, что значительно упрощает задачу обеспечения безопасности хранения ядерных изделий. Сами объекты хранения имеют несколько степеней защиты – наружное ограждение, электронные и другие средства наблюдения. Система физической защиты объектов сделана так, что хранилища должны выдерживать большие нагрузки, например, прямое попадание авиабомбы. Помимо этого хранилища оснащены системами жизнеобеспечения и средствами пожаротушения. Система складского хранения ЯБ в 12-м ГУМО построена таким образом, что факторами реально представляющими угрозу безопасности боеголовок, находящихся внутри объекта, могут стать только нарушения условий хранения, режима контроля за техническим состоянием ЯБ, несанкционированный доступ лиц, не имеющих на это право, или активизация внутренних дефектов ядерных изделий, допущенных при их сборке⁴.

Наиболее уязвимым моментом, с точки зрения соблюдения безопасности хранения, по сегодняшний день остаются вопросы транспортировки ядерных устройств по

территории России. Весь объем перевозок ЯБ и компонентов к ним производится по железным дорогам. Главный риск таких перевозок связан с возможностью возникновения железнодорожной аварии, сопровождаемой пожаром или взрывом. Поэтому боеголовки транспортируются в герметичных контейнерах внутри специальных вагонов, обеспечивающих сохранность и безопасность подобных грузов.

На министерство путей сообщения РФ и администрацию железных дорог возлагаются обязанности осуществлять контроль за сохранностью железнодорожной колеи и составлять расписание перевозок боеголовок таким образом, чтобы избежать непредвиденных остановок в пути.

Генеральный штаб Вооруженных сил России контролирует движение груза на всем протяжении маршрута его следования через спутниковую систему наблюдения. По маршруту следования эшелона выделяются резервные подразделения Минобороны, МВД, ФСБ, которые в случае транспортной аварии, пожара или нападения на состав должны по сигналу тревоги прибыть на место происшествия и обеспечить защиту груза. В этот резерв помимо представителей силовых структур входят и представители министерства атомной энергии. Такая схема организации безопасности транспортировки ЯБ пока еще ни разу не подвела: за все время проведения подобных транспортных операций не было зафиксировано ни одного серьезного случая возникновения аварийных ситуаций на транспорте или попыток завладеть опасным грузом.

12-е ГУМО наравне с Минатомом РФ несет ответственность за проведение работ по демонтажу боеголовок. Демонтаж ЯБ в России осуществляется на тех же предприятиях, где они были собраны. Извлеченные из боеголовок ЯМ перевозят в Екатеринбург (высокообогащенный уран), Челябинск (третий), на Сибирский химический комбинат в Томск-7 (плутоний). Компоненты боеголовок, содержащие высокообогащенный уран и плутоний, предполагается отправлять на хранение в Центральный арсенал ПО *Маяк*.

Операция по демонтажу боеголовок состоит из трех этапов:

- *первый* – разборка боеголовок на крупные составные части: извлечение боевого заряда из оболочки бомбы; удаление проводов и электромеханических деталей;

Научные Записки ПИР-Центра №13

- извлечение и разборка вспомогательного оборудования; удаление резервуара с тритием;
- *второй* – разборка основной части боеголовки: удаление наружной оболочки и электронной системы подрыва; удаление взрывчатых веществ разрезанием их струей воды под большим давлением; разборка металлических составляющих заряда (плутониевая начинка, отражатель и уплотнитель);
 - *третий* – проверка и упаковка делящихся материалов.

Проблемы безопасности могут возникать на каждом этапе операции демонтажа в результате ошибки исполнителей, сбоя в оборудовании, пожара и других причин. Основную опасность представляет возможность таких инцидентов, как детонация взрывчатых веществ основной части боеголовки, в результате чего боезаряд (БЗ) может достичь состояния критичности, следствием которого станет цепная реакция и ядерный взрыв. Риск подобного инцидента может возрасти вследствие использования в боеголовках высокочувствительных сильнодействующих взрывчатых веществ; нехватки предохранительного оборудования со специальной противопожарной защитой; несовершенства системы защиты, неспособной предотвратить утечку плутония в случае взрыва. Персонал предприятий, на которых производится разборка боеголовок, подвергается опасности не только взрыва, но и воздействия токсичных веществ, с которыми соприкасаются рабочие в процессе демонтажа, ионизирующего излучения, а также токсичных и радиоактивных отходов. На предприятиях России, осуществляющих демонтаж боеголовок, используется технология, позволяющая свести риск к минимуму. Угроза безопасности и здоровью персонала может увеличиваться вследствие ошибок, поэтому все операции по демонтажу оружия выполняются группами по два–три человека, причем один из них контролирует точное соблюдение инструкции⁵.

Содействие 12-му ГУМО по программе СУУ

Исходя из особенностей обращения ЯБ в структуре 12-го ГУМО, российской и американской сторонами были разработаны основные положения взаимодействия в рамках программы СУУ. Первым шагом в этом направлении, стало удовлетворение заявки 12-го ГУМО на поставку 250 суперконтейнеров (время исполнения проекта

1995–1998 годы) для перевозки ЯО. Они предназначены для защиты ядерных изделий от любых внешних воздействий. Также 12-е ГУМО получило пять модулей с аварийным оборудованием для ликвидации последствий аварий с ЯО. В целях повышения безопасности при транспортировке ЯБ американская сторона предоставила свыше двух с половиной тысяч специальных кевларовых покрытий для ЯБ. Были выделены деньги на переоборудование 100 железнодорожных вагонов (1992–1996 годы), предназначенных для перевозки ядерных устройств.

Эти вагоны были построены на Тверском вагоностроительном заводе из материалов, представленных или оплаченных США. Также США в рамках программы СУУ профинансировали создание 18 вагонов для сопровождающего ядерный груз караула. В этих вагонах, кроме спальных помещений для солдат и офицеров, комнат для хранения оружия, установлены станции космической связи, инструментального контроля за ЯБ, а также компьютерные системы и агрегаты поддержания искусственного климата.

Оказание прямой финансовой помощи в модернизации подвижного состава оказалось единственным примером сотрудничества, когда российская сторона в лице 12-го ГУМО попросила, а США пошли на прямое выделение денежных средств. До этого все оборудование и технические средства, предоставлявшиеся российской стороне по специальным спискам, составленным в 12-м ГУМО, производились исключительно в США. С таким положением дел прежде всего было согласно само 12-е ГУМО, представители которого считают, что любое прямое выделение денежных средств ведет к появлению на объекте их реализации американских инспекторов, которым необходимо предоставлять техническую и финансовую отчетность, что в ситуации с 12-м ГУМО просто недопустимо. Модернизация железнодорожных вагонов, предназначенных для транспортировки ЯБ, касалась в основном установки более совершенной системы пожаротушения, принципиальная схема и действие которой государственного секрета не представляет, а потому допускала прямую американскую финансовую помощь.

Сложившаяся система контроля и учета ЯО требует совершенствования и прежде всего автоматизации, для чего необходимо современное компьютерное оборудование⁶.

Научные Записки ПИР-Центра №13

Поэтому 12-му ГУМО были предоставлены 300 комплектов компьютерного оборудования, предназначенного для контроля и учета ЯО в местах его хранения. Все материалы, компьютеры, поступающие в Россию по программе СУУ, прошли тщательную проверку в ФСБ на предмет наличия *математических закладок*. Именно этот тщательный контроль пока сдерживает создание всеобщей системы автоматического учета ЯБ, которые хранятся на базах российской армии⁷. Но здесь на первое место надо ставить качество и надежность, а не скорость исполнения работ. Тем более, что темпы реализации этого проекта сдерживает еще и не до конца готовое отечественное программное обеспечение.

Также США предоставили России 50 комплектов технических систем охраны (1995–1998 годы), 500 км силового и сигнального кабеля. К установке всего этого оборудования в апреле 1997 года приступила российская фирма *Тензор*. В сентябре того же года министерству обороны был сдан первый участок работ протяженностью 30 км. Вместе с охранными устройствами российским специалистам досталось и специальное оборудование. Это так называемый полиграф или *детектор лжи* – специальный прибор, способный определять с высокой степенью достоверности морально-личностные качества персонала работающего или обслуживающего ядерный арсенал. Таких приборов у 12-го ГУМО сегодня пять.

По словам начальника 12-го ГУМО генерал-полковника Игоря Валинкина, проверку полиграфом проходят далеко не все. Точное количество или хотя бы процент *отставленных* в 12-м ГУМО предпочитают не называть, но известно, что такие люди в системе 12-го ГУМО были⁸. Причем это не только солдаты срочной службы или гражданские служащие баз хранения, но и офицеры. Благодаря этому в 12-ом ГУМО абсолютно убеждены, что ни один террорист или не вполне психически здоровый человек к ЯБ доступа не имеет и иметь не будет. Порядок службы на базах хранения ЯБ 12-го ГУМО организован таким образом, что даже если кто-то из офицеров или гражданского персонала объекта решит захватить ЯБ, то сделать это будет практически невозможно. Большинство сотрудников баз хранения 12-го ГУМО не имеют доступа к ЯБ. Вскрытие склада с ЯБ проводится только в составе бригады из четырех человек: командира базы, его первого заместителя, главного инженера и

начальника штаба. Обслуживаются боевые блоки только офицерами, за работой которых наблюдает проверяющий.

Наверное, самое главное приобретение 12-го ГУМО от реализации программы СУУ – это оборудование для создания информационно-аналитической системы по принятию решений при ликвидации последствий аварий с ЯО, с помощью которого можно оценить защищенность объектов хранения от внешних и внутренних угроз. Также американская сторона предоставила дозиметрические приборы контроля радиационной обстановки.

Помощь России по программе СУУ касается не только сложного электронного оборудования. Выделяются средства на модернизацию и реконструкцию объектов хранения ЯБ. Все российские ядерные хранилища были построены таким образом, чтобы выдержать прямое попадание авиационной бомбы. Но за время своего существования они практически не ремонтировались⁹. Объекты, вызывавшие опасения в плане безопасности их дальнейшей эксплуатации, были просто закрыты. В том числе базы хранения ЯБ в Белоруссии и на Украине, в Семипалатинске (Казахстан), Нальчике (Дагестан) и на Дальнем Востоке (Россия). В девяностые годы число объектов, где хранятся ЯБ, сократилось в 2,7 раза.

В 12-м ГУМО не считают, что решить проблему можно только закрытием неблагонадежных объектов или ремонтом остающихся хранилищ. Основной упор сделан на подготовку персонала, обслуживающего базы хранения ЯО. В городе Сергиев Посад на американские деньги начато обучение российского персонала правилам эксплуатации поставленного оборудования и систем контроля. На базе Научно-исследовательского центра бронетанковой службы (НИЦ БТС) министерства обороны, расположенного в Санкт-Петербурге, создан учебный центр по подготовке российских специалистов, а также информационно-аналитический центр по отработке задач принятия решений по ликвидации последствий аварий с ЯО.

Американская сторона имеет право проводить выборочные проверки и ревизии российских объектов на предмет целевого использования технического оборудования и выделяемых по программе денежных средств. В 1998 году такой проверке подвергся парк суперконтейнеров, железнодорожных вагонов,

Научные Записки ПИР-Центра №13

защитных покрытий, аварийного оборудования, различного компьютерного и охранного оборудования. Ведется контроль и за ходом строительных работ на создаваемой учебно-тренировочной базе по отработке систем физзащиты. Американские инспекционные комиссии просматривали все отчетные документы, фиксировали состояние оборудования. Строгий, а иногда и *навязчивый* контроль, в целом, устраивает обе стороны. Пока не было выявлено ни одного случая нецелевого использования предоставленного России технического оборудования или денежных средств.

Самостоятельно выделить необходимые средства на решение вопросов безопасности транспортировки и хранения ЯБ, а в последствии и на их демонтаж, Россия не способна. Начальник 12-го ГУМО генерал-полковник Игорь Валынкин утверждает, что содействие по программе СУУ покрывает лишь треть потребностей его управления в финансировании¹⁰. Однако и это немало. Только благодаря программе СУУ российская сторона смогла в короткие сроки решить проблему безопасного перемещения на территорию России ЯО из республик бывшего СССР и обеспечить его надежное и безопасное хранение на базах 12-го ГУМО. Главное управление получило технику значительно повышающую безопасность транспортировки ЯБ, провело модернизацию и ремонт баз хранения ЯБ и совершенствовало систему автоматизированного контроля за состоянием арсенала ЯО.

Безопасность хранения ЯБ на сегодняшний день не вызывает сомнений у специалистов. Российские ядерные объекты защищены не хуже, а в некоторых случаях даже лучше, чем в США. Правда, пока это в основном достигается за счет широкого использования людей в противовес современным и дорогостоящим электронным системам безопасности, чему способствует низкая стоимость рабочей силы в России. Однако это означает, что система обеспечения безопасного и надежного хранения ЯБ в России нуждается в дальнейшем совершенствовании и автоматизации, чтобы обеспечить высокий уровень ядерной безопасности и в будущем. Без содействия США Россия решить эту проблему в короткие сроки не может.

12-е ГУМО заинтересовано в дальнейшем развитии сотрудничества в рамках программы

СУУ. Именно этим объясняется то, что несмотря на обострение отношений России с западными странами, участвовавшими в бомбардировках Югославии, 12-е ГУМО продолжило контакты практически по всем направлениям программы СУУ с Минобороны США, поскольку помощь американской стороны затрагивает наиболее болезненные стороны жизнедеятельности 12-го ГУМО.

¹Бухарин Олег. Демонтаж ядерных боезарядов в России. Ядерная энциклопедия. М., Благотворительный фонд Ярошинской, 1996, с.171

²То же

³Стратегическое ядерное вооружение России. М., ИздАТ, 1998, с.94

⁴За все время существования 12-го ГУМО известен только один случай активизации внутренних дефектов ЯБ. Произошел он на Украине. Вследствие повышения температуры в хранилищах при сочетании с другими неблагоприятными факторами, увеличилось содержание водорода в некоторых боеголовках к ракетам РС-22. Повышение температуры, уровня влажности и изменение газовой смеси внутри боеголовок могло возникнуть из-за быстрого старения взрывчатых веществ или их физического распада. Все элементы конструкций ЯБ, подверженные старению, заблаговременно заменяются, что и исключает непроизвольное срабатывание ЯБ при нахождении на длительном складском хранении.

⁵Стратегическое ядерное вооружение России. М., ИздАТ, 1998, с.91

⁶«Пока что ни один ядерный боеприпас в России не пропал и не был похищен». Беседа редактора журнала *Ядерный Контроль* Владимира Орлова с начальником 12-го Главного управления министерства обороны РФ Евгением Маслиным. *Ядерный Контроль*, №5, май 1995, с.10

⁷Пресс-конференция начальника 12-го ГУМО генерал-полковника Игоря Валынкина, 4 февраля 1999

⁸То же

⁹«Пока что ни один ядерный боеприпас в России не пропал и не был похищен». Беседа редактора журнала *Ядерный Контроль* Владимира Орлова с начальником 12-го Главного управления министерства обороны РФ Евгением Маслиным. *Ядерный Контроль*, №5, май 1995, с.12

¹⁰Пресс-конференция начальника 12-го ГУМО генерал-полковника Игоря Валынкина, 4 февраля 1999

Научные Записки ПИР-Центра №13

ПРОГРАММА СОВМЕСТНОГО УМЕНЬШЕНИЯ УГРОЗЫ И БУДУЩЕЕ РАКЕТНЫХ ВОЙСК СТРАТЕГИЧЕСКОГО НАЗНАЧЕНИЯ РОССИИ

Василий Лата

советник ПИР-Центра, генерал-лейтенант резерва РВСН

Роль и место РВСН, как и стратегических ядерных сил (СЯС) в целом, в системе мер по обеспечению безопасности России далеко выходит за рамки только военной безопасности. Они определяются исходя из более общего концептуального требования надежного уравнивания разнонаправленных тенденций развития военно-политической и геостратегической обстановки в мире, российских экономической и военной реформ в условиях перманентного совершенствования средств и способов вооруженной борьбы ведущими мировыми державами, реализации договоренностей и инициатив в области ограничения стратегических наступательных и оборонительных вооружений, ТЯО, сил общего назначения. Достижение такого равновесия характеризует состояние устойчивого военно-стратегического баланса и геополитической стабильности.

В сложившихся условиях в целях обеспечения безопасности на период реформирования Вооруженных сил России делает упор на ЯО. Отправной точкой при определении роли и места ядерных сил России в целом и РВСН, в частности, в системе мер государства по обеспечению своей безопасности, а также перспектив их развития являются прогнозные оценки масштаба и направления военных угроз государству. А они таковы, что после окончания *холодной войны*, несмотря на оставшиеся нерешенные проблемы, которые тормозят процесс сближения сторон, отравляя атмосферу доверия, сегодня, безусловно, признается, что в сложившихся военно-политических условиях угроза развязывания прямой широкомасштабной агрессии против РФ существенно понижена. Это привело к выводам и утверждениям многих крупных военных и политиков, что за исключением споров между современными ядерными державами все военные конфликты и угрозы миру могут быть улажены при помощи обычных вооружений. Таким образом, *естественная* ликвидация ЯО должна сопровождаться прогрессом в социальном устройстве мира.

Стратегические ядерные силы РФ в условиях договорных ограничений и осуществления программы Совместного уменьшения угрозы

Нет сомнений в том, что в настоящее время и в обозримом будущем ни Россия, ни США не планируют развязать друг против друга ядерный конфликт. Обе стороны демонстрируют готовность к радикальным сокращениям ядерных сил как стратегических, так и тактических.

На нынешнем этапе разоружения критерием допустимой глубины сокращения стратегических наступательных вооружений (СНВ) России и США должно быть равновесие сил по потенциалу сдерживания.

К концу 1998 года в боевом составе СЯС находилось около 1250 носителей ЯО с приблизительно 6000 боезарядами. При этом в РВСН размещено 60% от общего числа БЗ СЯС, 30% и 10% БЗ в морских стратегических ядерных силах (МСЯС) и авиационных стратегических ядерных силах (АСЯС) соответственно. Существующая группировка стратегических ракетных комплексов (РК) включает 756 пусковых установок (ПУ) с МБР, на которых развернуто около 3,5 тыс. боевых блоков (ББ). Доля боеготовых ПУ в составе РК, стоящих на боевом дежурстве, составляет более 95%.

Группировка РВСН дислоцируется в существующей инфраструктуре позиционных районов: 360 шахтных пусковых установок (ШПУ) в шести позиционных районах (ПР); 360 ПУ подвижного грунтового ракетного комплекса (ПГРК) в 10 ПР и 36 ПУ боевого железнодорожного ракетного комплекса (БЖРК) в трех ПР.

Стационарные РК с *тяжелыми* ракетами (58 ШПУ с ракетами Р-36 М2, 122 ШПУ с ракетами Р-36 М УТТХ) размещены в четырех ПР.

Комплексы с ракетами Р-36 М2, развернутые в 1987–1990 годах, еще не выработали свой гарантийный ресурс. Сроки эксплуатации комплексов с ракетами других типов продлены или решается вопрос об их продлении.

Научные Записки ПИР-Центра №13

Гарантийные сроки эксплуатации ПГРК *Тополь* и БЖРК составляют 10 лет. К настоящему времени они истекли у половины ПГРК и примерно у 20% БЖРК.

К середине 1999 года в составе Военно-морского флота (ВМФ) всего находилось 26 ракетных подводных крейсеров стратегического назначения (РПКСН), на которых развернуто 416 баллистических ракет (БР) приблизительно с 1,8 тыс. БЗ. В настоящее время выведены из состава ВМФ две РПКСН проекта 667 БДР и два РПКСН *Тайфун*.

АСЯС в настоящее время представлены дальней авиацией (ДА) в составе одной воздушной армии верховного главного командования стратегического назначения. По состоянию на середину 1999 года в составе ДА имеется 69 развернутых ТБ (ТУ-160 – шесть единиц, ТУ-95МС – 63 единицы).

В 1999 году все отчетливее проявляются факторы, ухудшающие состояние СЯС РФ. Они связаны прежде всего с истечением гарантийных и уже продленных в полтора–два раза сроков эксплуатации стратегических вооружений, а также недостаточным (менее 30% от требуемого уровня) финансированием работ, что ведет к задержке создания новых образцов оружия и практически полному прекращению перевооружения группировки.

Если ограничиться уже продленными сроками (а это неизбежно) эксплуатации ракет и их носителей, группировка СЯС в требуемом составе может просуществовать не более чем до 2005 года.

Количественный состав и структура перспективной группировки СЯС будут определяться главным образом экономическими возможностями России и договорными ограничениями по СНВ и ПРО.

Договорные ограничения, направленные на сокращение ядерных вооружений с целью уменьшения ядерной угрозы, имеют решающее значение для определения структуры и количественных параметров перспективной группировки СЯС РФ. В настоящее время группировка СЯС развивается в соответствии с условиями договора СНВ-1, по которому после 5 декабря 2001 года в составе СЯС РФ должно быть не более 1600 носителей ЯО и 6000 БЗ. На БР наземного и морского базирования допускается размещение до 4900 БЗ. При этом на тяжелых МБР должно быть размещено не

более 1540 ББ (на 154 МБР), на МБР подвижных РК – не более 1100 ББ.

С военно-экономической точки зрения более приемлемым для развития СЯС являются условия договора СНВ-2. Он обязывает стороны сократить к 1 января 2003 года число БЗ в стратегических силах до 3000–3500 единиц. При этом на БРПЛ должно быть развернуто не более 1750 ББ, а МБР с разделяющимися головными частями индивидуального наведения должны быть ликвидированы.

В условиях договора СНВ-2 оптимальная структура СЯС достигается при сохранении в боевом составе к 2000 году до 900 моноблочных МБР наземного базирования, 1700 БЗ на БРПЛ и 900 БЗ на стратегических бомбардировщиках. Затраты на реализацию такого варианта обременительны для российской экономики. При договорных ограничениях на более низком уровне – 2000–2500 БЗ, что предусмотрено Хельсинскими соглашениями 1997 года, в РВСН могло бы быть 650 ББ, в МСЯС – приблизительно 1150 ББ и в АСЯС – около 500 ББ. Но в любом случае затраты на развитие СЯС значительно превосходят реальные возможности России. Более приемлемым и выполнимым для России с финансовой точки зрения является снижение количества БЗ до 1500–2000 единиц и заключение договора СНВ-3 с таким уровнем для каждой из сторон.

Рациональный вариант развития группировки наземных стратегических РК предполагает сохранение в ее боевом составе до 200 шахтных и 200–250 подвижных грунтовых ПУ. И если сегодня в составе РВСН около 360 ШПУ с ракетами, оснащенными жидкостными ракетными двигателями (ЖРД), то в перспективе на смену ракетам с ЖРД придут ракеты с ракетными двигателями на твердом топливе (РДТТ), которые надежнее и проще в эксплуатации. Стоящие сегодня на боевом дежурстве РК с ЖРД в связи с истечением гарантийных сроков эксплуатации будут к 2007 году полностью выведены из боевого состава, за исключением 70 ШПУ, которым вероятнее всего будут продлены сроки эксплуатации на несколько лет.

В составе группировки МСЯС к 2010 году останется одна ракетная подводная лодка стратегического назначения проекта 667 БДРМ, один переоборудованный корпус РПКСН *Тайфун* и будет развернуто три–четыре РПКСН IV поколения. Всего

Научные Записки ПИР-Центра №13

группировка будет насчитывать пять–шесть РПКСН, 84–100 ПУ с БРПЛ, оснащенных 550–600 ББ. АСЯС может включать около 300 БЗ.

За период действия договора СНВ-1 РВСН ликвидировали 216 ПУ и 300 МБР. Для полного выполнения требований договора СНВ-1 в части тяжелых ракет (не более 154 ПУ к 5 декабря 2001 года) необходимо ликвидировать или переоборудовать под РК *Тополь-М* еще 26 ШПУ тяжелых ракет. В этой связи РВСН планируют в 2000 году ликвидировать шесть ШПУ, в 2001 году – 18 ШПУ и вывести из засчета путем переоборудования под РК *Тополь-М* шесть ШПУ тяжелых ракет.

Анализ состояния МБР и необходимость реализации договора СНВ-1 позволяют сделать вывод, что объем и напряженность работ по ликвидации ШПУ, ракет и боеприпасов могут не только не уменьшиться, а наоборот – возрасти.

Сложившиеся экономические возможности государства и ограниченность военного бюджета не позволили ранее и не позволяют сейчас реализовать достигнутые договоренности по сокращению СНВ в установленные сроки и с требуемым качеством по обеспечению безопасности. Естественно напрашивается вопрос: сможет ли Россия в будущем без американской помощи в установленные сроки выполнить взятые на себя договорные обязательства. Ответ однозначный – конечно же, нет!

Я с полной уверенностью могу сказать, что Россия обречена на программу Нанна-Лугара и причиной этому является ежегодное снижение бюджетных возможностей по ликвидации оружия массового уничтожения (ОМУ). Если в 1997 году раздел Российского бюджета «Утилизация вооружений и военной техники» предусматривал финансирование в размере 3,2 млрд руб., то в 1998 году расходы уже уменьшились до 1,9 млрд руб., а реально же составили примерно 786 млн руб. И, наконец, в 1999 году финансирование еще более сократилось и составило 1,7 млрд руб. Эти выделяемые средства в десятки раз меньше потребностей.

Учитывая заинтересованность США в скорейшем выполнении Россией обязательств по договору СНВ-1 и ратификации договора СНВ-2, американская сторона готова и дальше финансировать программы СУУ. В начале 1999 года США предложили расширенную программу СУУ, финансирование которой

предусматривается в 2000–2004 годах увеличить до 4,5 млрд долл. Как и прежде США делают основную ставку на уничтожение СНВ, разделку боеголовок, безопасную транспортировку и хранение ЯО, хранение расщепляющихся материалов и ряд других программ, которые объединены в блок ядерной безопасности.

И здесь важно заметить, что любые изменения в политической ситуации в России не должны приводить к колебаниям в руководстве страны, как это имело место ранее, и какой бы режим, руководство не приходило к власти, отношение к программе СУУ не должно претерпевать никаких изменений. Россия переживала изменения в руководстве страны от Михаила Горбачева до Бориса Ельцина, но политика в отношении программы СУУ не изменилась и не будет меняться. И хотелось бы, чтобы это понимали все инвесторы за рубежом. В России это не *дань моде*, а жизненно осознанная необходимость, и курс на ее реализацию не претерпит никаких изменений.

Министерство обороны РФ – один из основных объектов, в интересах которого реализуется программа СУУ. Из 18 уникальных проектов более половины в той или иной степени затрагивают интересы министерства обороны РФ. Важнейшими из них являются проекты по:

- уничтожению СНВ, в ходе реализации которого заказано 100% оборудования, определен объем и характер работ уничтожения ракетного топлива и ликвидации РДТТ;
- уничтожению ХО: закончена совместная оценка процесса уничтожения российского ХО, идет ремонт центральной лаборатории химических анализов и закупка передвижных лабораторий;
- обеспечению безопасности ЯО при хранении и транспортировке: этот проект крайне важен для министерства обороны в плане решения проблемы надежного обеспечения ядерной безопасности в процессе эксплуатации ЯО.

Как руководитель, в прошлом, одного из ведущих управлений Главкомата РВСН могу с уверенностью утверждать, что результаты проводимой программы Нанна-Лугара, ее влияние на укрепление стабильности в мире, развитие отношений между Россией и США трудно переоценить, и прежде всего мы разделяем позицию США в отношении целей программы.

Научные Записки ПИР-Центра №13

В период экономических преобразований в России, ее становления как демократического государства нужны совместные усилия по обеспечению безопасности самого грозного оружия – ядерного, также, как и средства для реализации договоренностей в области СНВ. Именно на решение этих задач направлена программа Нанна-Лугара. Это еще раз позволяет сделать вывод, что программа СУУ была выгодна для России и Минобороны с начала ее реализации, она выгодна сегодня и останется полезна для России и в будущем.

Анализируя результаты реализации программы, в первую очередь хотелось бы остановиться на проекте по уничтожению СНВ, целью которого было и остается предоставление помощи по уничтожению МБР, ШПУ МБР, ПУ БРМБ и ТБ, а также жидкого топлива. Соглашение по реализации этого проекта подписано 26 августа 1993 года. На его реализацию конгрессом США выделено 162 млн долл. При этом на удаление жидкого ракетного топлива выделялось 37,26 млн долл., на транспортировку жидкого ракетного топлива – 47,46 млн долл., на ликвидацию ПУ БР мобильного базирования – 32,34 млн долл., на ликвидацию ПУ МБР – 9,28 млн долл., на ликвидацию РДТТ – 20,00 млн долл., на ликвидацию ТБ – 9,11 млн долл. и на создание поезда экстренного реагирования – 6,55 млн долл.

Каким же образом реализуется проект по уничтожению СНВ? В случае с РВСН положение следующее. Ракетными войсками получено различного оборудования и техники на общую сумму 10,2 млн долл. Наиболее существенная помощь оказана в обеспечении мероприятий по проведению рекультивационных работ. РВСН поставлено 20 единиц техники на сумму более четырех миллионов долларов.

Надо отметить, что в последние годы взаимодействие по программе несколько улучшилось, о чем свидетельствуют открытые контракты по созданию базы ликвидации твердотопливных МБР на Воткинском заводе, а также по реконструкции баз ликвидации в Суроватихе и Пибаншуре.

Развитие баз ликвидации

Полное, своевременное и безопасное выполнение мероприятий по ликвидации вооружений обеспечивается созданием базы ликвидации с требуемыми возможностями. Существующая база ликвидации ориентирована на выполнение договора

СНВ-1. Выполнение ликвидационных мероприятий в соответствии с договором СНВ-2 требует проведения работ по реконструкции существующей и созданию дополнительной базы для ликвидации ракет на твердом топливе.

Реконструкция баз ликвидации МБР с ЖРД обусловлена изменением технологии уничтожения ракет СС-18. По оценкам специалистов стоимость реконструкции оценивается в 20 млн долл.

Для уничтожения ракет на твердом топливе РВСН требуется создание базы в Перми для ликвидации ракет СС-24 и СС-25. Частично она уже создана и испытана, но для ее полного завершения необходимы средства в объеме 12 млн долл. Надеяться, что они будут выделены из бюджета Минобороны РФ не приходится.

В связи с этим можно с уверенностью утверждать, что без существенной помощи в рамках программы СУУ выйти на проектную мощность утилизации до 60 МБР с РДТТ в 2005 году будет проблематично. В 1999 году возможности по утилизации МБР с РДТТ на этой базе могут быть доведены лишь до 10 ракет в год.

В интересах обеспечения безопасности ликвидации дефектных зарядов твердотопливных ракет СС-24 и СС-25 необходимо оборудовать базу ликвидации в городе Воткинске. Потребные затраты по созданию такой базы оцениваются в 12,5 млн долл. Эта база ликвидации МБР с РДТТ будет дублировать базу в Перми, что обеспечит выполнение условий договора СНВ-2, и договора СНВ-3, если он будет заключен. Притом, что очевидна крайняя необходимость строительства второй базы ликвидации, готовность ее к работе не вызывает оптимизма (и это несмотря на принятое правительством решение).

Если на Пермской базе работы ведутся с 1992 года, готовность экологически чистого стенда составляет около 90%, необходимо дооборудование производственных мощностей по разборке ракет РС-22 и на это потребуются финансирование до 71,2 млн руб., то на Воткинской базе работы по ее созданию не начаты, необходим экологический мониторинг и создание стендового оборудования, на что потребуются финансирование до 154,7 млн руб. Более того, для строительства базы в Воткинске не разработана даже проектная, конструкторская

Научные Записки ПИР-Центра №13

и технологическая документация для обеспечения всего цикла утилизации.

Кроме того, необходимо создание базы ликвидации для железнодорожных ПУ. Такую базу планируется оборудовать в городе Брянске. Ее оборудование оценивается в 6,7 млн долл.

Обеспечение ядерной безопасности

Это один из важнейших вопросов для объединений, соединений и частей, эксплуатирующих ЯО. В РВСН это обусловлено тем, что сохраняется высокая интенсивность работ с ЯО, его перемещением. В среднем ежедневно осуществляется до 10–12 перемещений мобильных РК и транспортировок ЯБ. При этом необходимо полностью исключить предпосылки к аварийным ситуациям, утрате элементов ЯБ, доступу к ЯО посторонних лиц.

Я вспоминаю встречи с бывшим Главкомом стратегического авиационного командования США генералом Юджином Хэбигером на объектах Вооруженных сил США и на наших ракетных базах, в ходе которых эти вопросы его особенно интересовали. Откровенно говоря, у американских коллег долго не было уверенности в том, что в РВСН вопросы надежных учета, охраны, безаварийной эксплуатации могут решаться на требуемом уровне. И только работая на объектах, удалось убедить американских коллег, что система обеспечения ядерной безопасности в РВСН функционирует надежно – она только требует финансовой поддержки. И программа СУУ способствует более качественному решению отдельных вопросов. Это касается прежде всего обеспечения и дальнейшего совершенствования системы охраны объектов с ЯО. Имеющиеся системы охраны эксплуатируются достаточно долго, отдельные из них физически и морально устарели.

Ориентация программы СУУ на замену и качественное обновление систем охраны существенно поможет в деле обеспечения надежной охраны ЯО. Реальные соглашения по решению этой проблемы есть. Других источников финансирования, и прежде всего из бюджета Минобороны РФ, в обозримом будущем не будет.

Инспекционная деятельность и контакты в военной области

В обеспечении качественного и полного выполнения обязательств по договорам решающее значение принадлежит инспекционной деятельности. В Минобороны

РФ созданы соответствующие органы по обеспечению договорных обязательств.

Только на объектах РВСН проведено 346 инспекций по Договору о ракетах средней и меньшей дальности и 142 инспекции по договору СНВ-1. В ходе этих инспекций не было форс-мажорных обстоятельств.

Реализация программы СУУ позволила значительно расширить контакты между российскими и американскими военными. Еще семь лет назад трудно было представить, что на объектах РВСН могут быть ракетчики Вооруженных сил США. Однако сегодня сложилась устойчивая практика ежегодного обмена делегациями министерств обороны РФ и США с широким охватом спектра вопросов, касающихся уменьшения угрозы.

Приведенный краткий анализ реализации программы СУУ только по одному из направлений деятельности, непосредственно затрагивающих интересы Минобороны РФ, позволяет сделать следующие выводы:

- Без наличия программы и проведенного комплекса мероприятий по ее реализации на начальном и последующих этапах многие вопросы и задачи по уменьшению угрозы могли быть решены с более низким качеством, что уже в ближайшее время могло сказаться на их состоянии.
- Без программы СУУ значительно осложнилось бы решение задачи надежной охраны объектов с ЯО и его безопасной транспортировки. Это обусловлено как снижением технических возможностей систем охраны, так и ростом криминогенной обстановки во многих регионах России.
- Реализация программы СУУ не должна и не может носить эпизодический характер. Более того, она не должна зависеть от изменений военно-политической обстановки в отдельных регионах мира и изменяющихся отношений между США и Россией в связи с этим, как это было во время войны в Косово, когда Минобороны РФ временно прекратило сотрудничество с Минобороны США.

Программа должна быть стабильной, четко спланированной по годам и поквартально, иметь стройную систему управления реализацией каждого проекта, и конечно же, эффективную систему контроля за расходованием средств. В условиях острого дефицита бюджетных средств Минобороны

Научные Записки ПИР-Центра №13

даже на обеспечение повседневной деятельности нарушения в использовании средств и фондов программы без жесткого контроля неизбежны. Любые же нарушения порождают недоверие и подрывают основу реализации программы, и даже то, что было создано на более ранней стадии, не решит возложенные на него функции. Об этом свидетельствует опыт эксплуатации техники и оборудования, полученных по программе.

Нельзя не согласиться с заявлением конгрессменов США, сделанным ими 22–24 сентября 1999 года, о необходимости усиления контроля за использованием средств, выделяемых для оказания помощи России.

Следовательно, без управления, без контроля и без дальнейшей финансовой поддержки уже развернутых проектов Минобороны РФ своими силами поддерживать их дееспособность не сможет.

Оценивая ход выполнения программы СУУ, анализируя предстоящие процессы в области стратегических вооружений, очевидна необходимость определенного уточнения направлений сотрудничества.

Если рассматривать конкретный проект – сокращение СНВ, то это совершенствование баз ликвидации ракет, решение социальных и экологических вопросов.

Если рассматривать реализацию программы в целом, то это поиск и внедрение эффективной системы управления и контроля за использованием средств. Это особенно актуально при расширении программы. И, конечно же, здесь должны быть учтены два интереса, находящиеся в противоречии: национальная безопасность и транспарентность. Эффективный контроль за реализацией программы – это то обязательное условие транспарентности, которое может при определенных обстоятельствах ущемлять интересы национальной безопасности. И здесь главное – найти *золотую середину* доверия и открытости с тем, чтобы качественно решать задачи.

Программа СУУ должна и будет продолжаться, развиваться. В числе ее первейших приоритетов должно оставаться обеспечение безопасности хранения, эксплуатации и транспортировки ЯО, так как

Россия на ближайшую и дальнейшую перспективу не откажется от ЯО. Важнейшим приоритетом в сотрудничестве России и США по программе должно быть расширение возможностей по уничтожению СНВ, так как сокращение его до разумных пределов будет продолжено. Сокращение СНВ России неизбежно, и без поддержки и содействия данный процесс будет обременителен для экономики и бюджета.

В сложившихся условиях программа СУУ для России является своевременной и носит взаимовыгодный характер, но она не лишена недостатков, связанных в первую очередь с ее реализацией. Она не должна реагировать на изменения военно-политической обстановки и тем более временные проблемы в межгосударственных отношениях. Программа должна учитывать социальные аспекты, как это делается на Украине. И конечно же, нельзя не отметить, что серьезным недостатком программы является низкая эффективность управления ее реализацией. Отсутствие в России координирующего органа привело к *трениям* между Минэкономики, Минобороны и Российским космическим агентством. Вызваны они огромным стремлением получить средства на реализацию программы СУУ, которые зачастую используются не эффективно.

И последнее, высоко оценивая в целом результаты реализации программы СУУ в интересах Минобороны РФ, хочу заметить, что по отдельным направлениям она не набрала необходимых темпов. В РВСН не удалось в полной мере решить проблему завершения строительства баз ликвидации МБР с РДТГ, дефектных зарядов с РДТГ и обеспечение баз техническими материальными средствами.

Для координации работы по реализации программы в России должен быть межведомственный орган в правительстве РФ с распорядительными и контрольными функциями. Вторым направлением совершенствования управления реализацией программы СУУ может стать создание независимого от Минэкономики и Минобороны международного фонда ядерного разоружения. Его независимая деятельность может значительно повысить эффективность программы СУУ.

Научные Записки ПИР-Центра №13

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ ЛИКВИДАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ НАСТУПАТЕЛЬНЫХ ВООРУЖЕНИЙ В РОССИИ: ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ

Иван Сафранчук

научный сотрудник ПИР-Центра, директор проекта

Программа помощи в ликвидации стратегических наступательных вооружений (ЛСНВ) – это наиболее крупное и успешное на сегодняшний день направление реализации программы СУУ. Цель программы ЛСНВ – оказать содействие России в выполнении условий договора СНВ-1, по которому необходимо выйти на следующие количественные параметры (даются только параметры по носителям и не приводятся параметры по развернутым боеголовкам, так как содействие оказывается по программе ЛСНВ для выполнения условий договора по носителям). К декабрю 1997 года у России должно было быть: 2100 единиц для развернутых МБР и связанных с ними ПУ, развернутых БРПЛ и связанных с ними ПУ и развернутых ТБ; к декабрю 1999 года: 1900

единиц для развернутых МБР и связанных с ними ПУ, развернутых БРПЛ и связанных с ними ПУ и развернутых ТБ; к декабрю 2001 года: 1600 единиц для развернутых МБР и связанных с ними ПУ, развернутых БРПЛ и связанных с ними ПУ и развернутых ТБ, в том числе 154 единицы для развернутых тяжелых МБР и связанных с ними ПУ.

Финансирование

По российским данным всего в программе ЛСНВ реализовано (освоено) 327,68 млн долл. При этом контрактов по данным московского офиса DTRA подписано на сумму 361,15 млн долл. Эти данные подтверждают и российские источники. Таким образом, практически выбрана разрешенная для использования

Таблица. Финансирование программы ЛСНВ (млн долл.)

Средства/год	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Итого	
Закон о национальной обороне	Запрос администрации			400	400	371	327,9		442	
	Предложение Палаты представителей конгресса США		675 ¹	400	400	200	302,9			
	Предложение Сената		800 ²	400	400	365	327,9 +94 ³			
	Решение согласительной комиссии		800 ⁴	400	400	300	327,9 +94 ⁵			
	Выделено		800 ⁶	400	400	300	364,9	382,2	440,4	3087,2
	Из них на ЛСНВ				200 ⁷	167,5 ⁸	52 ⁹	77,9 ¹⁰	142,2	639,6
Россия получает по статье ЛСНВ				>200	>90	52	77,9	142,2	529,6	
The CFE Treaty Implementation Act/P.L. 102-228	400									
The Freedom Support Act/P.L. 102-511		800								

Источники:

1. Доклад согласительной комиссии конгресса США по проекту закона о национальной обороне (Conference Report on FY... National defense Authorization Act) за соответствующий год.
2. Закон о национальной обороне (National defense Authorization Act) за соответствующий год.
3. Закон о сокращении советской ядерной угрозы (Soviet Nuclear threat reduction Act, P.L. 102-228).
4. Закон поддержки свободы (The Freedom Support Act, P.L. 102-511).
5. Factfile. U.S. Security Assistance to the Former Soviet Union. IAEA#241, 1996-II-21, p.25
6. Соб. инф.

Научные Записки ПИР-Центра №13

сумма – 387,20 млн долл. При этом всего в программе по состоянию на 1999 финансовый год находится 529,60 долл¹¹.

Анализ американских документов показывает, что с финансированием именно этой программы никогда трудностей не возникало. Если по другим направлениям программы СУУ выставлялись те или иные условия предоставления помощи, то по программе ЛСНВ дополнительных условий не выдвигалось, и бюджетный запрос администрации на эту программу и в Сенате и в Палате представителей удовлетворяли полностью.

Такое положение программы ЛСНВ дает критикам в России дополнительные аргументы для того, чтобы обвинять США в желании использовать программу СУУ для разоружения России¹². Представители США в ответ на такую интерпретацию факта полного финансирования данной программы говорят обычно о том, что, *во-первых*, программа ЛСНВ, действительно, является для них приоритетной¹³, а, *во-вторых*, что они не делают ничего, что не просила бы сама Россия. То есть объемы финансирования являются результатом планирования данной программы на основе пожеланий российской стороны.

Необходимо отметить, что проводить в России анализ финансовых аспектов программы крайне сложно¹⁴. Дело в том, что при переговорах с американской стороной российские специалисты пользуются американскими терминами – производными от американской бухгалтерской системы¹⁵. В России другие правила бухгалтерии, и использование американской терминологической системы в России практически невозможно. Таким образом, получается две системы терминов, одна из которых используется исключительно для внутривнутриотчетности: не только бухгалтерской, но и политической, поскольку российские политики особенностей американского бюджетного процесса и бухгалтерской отчетности, естественно, не знают.

В США используют следующие термины: *appropriated, authorized, notified, obligated*, а в России – *запланировано, выделено, реализовано*¹⁶. Эти две системы терминов не совпадают. Поэтому пользоваться российскими данными сложно. Тем более, что в российских ведомствах, участвующих в

программе, финансовые вопросы считают конфиденциальными – *для внутреннего пользования*.

Нет оснований полагать, что в ближайшем будущем в США изменится отношение к программе ЛСНВ. Данную программу готовы финансировать в том объеме, в каком российская сторона сочтет необходимым. При этом, если раньше представители США постоянно подчеркивали, что предоставляется помощь в ликвидации СНВ в соответствии с требованиями договора СНВ-1¹⁷, то теперь в США готовы финансировать даже работы по ЛСНВ, которые выходят за параметры договора СНВ-1¹⁸. Примером такого подхода является модернизация базы ликвидации МБР (SS-18) в Суроватихе, для придания ей способности выполнять требования договора СНВ-2.

В то же время не исключено, что в следующие два года в США могут найтись сторонники изъятия части финансовых средств из программы ЛСНВ. До 1998 финансового года ассигнования на программу СУУ выделялись без ограничений на их использование во временном плане. То есть средства, выделенные в 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 годах, могут быть истрачены в любой последующий финансовый год, если не будет принято специальное решение Палаты представителей, что эти средства не могут быть истрачены. Начиная с 1998 финансового года, средства выделяются с временным ограничением – на три года: они должны быть истрачены в течение трех финансовых лет, иначе они становятся не доступны – списываются.

В связи с этим может возникнуть проблема последовательности расходования средств, выделяемых на программу СУУ в России. Для того чтобы исключить вариант вывода из программы сумм на том основании, что они не были истрачены в установленные законом временные рамки, необходимо тратить сначала средства, которые были выделены на три финансовых года, а уже затем те, которые выделялись без ограничений. Таким образом, сначала нужно осваивать ассигнования за последний год, а уже потом возвращаться к остатку от прежних ассигнований – за предыдущие финансовые годы. Однако один из сотрудников DTRA не исключил в беседе с автором, что в этом вопросе возникнут сложности: Палата представителей может потребовать, чтобы средства, выделявшиеся на программу СУУ, осваивались последовательно

Научные Записки ПИР-Центра №13

– сначала остаток от предыдущего финансового года, потом от следующего и т.д. до текущего финансового года. В этом случае возможна потеря части средств в программе. Однако пока по политическим мотивам такой вариант представляется маловероятным.

Ответственные с российской стороны

«Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия» было подписано на уровне президентов России и США. Однако в соответствии со статьей 3 этого соглашения каждая сторона назначила исполнительный орган для осуществления соглашения – Минобороны для США и Минатом для России. При этом в статье говорилось, что это исполнительные органы *в отношении ядерного оружия*. Поскольку программа СУУ относилась не только к ЯО, то в статье 2 было зафиксировано следующее положение: «...стороны через свои исполнительные органы заключают надлежащие соглашения об осуществлении для достижения целей, предусмотренных в статье 1 настоящего соглашения».

По программе ЛСНВ таким органом со стороны России был определен в 1993 году Комитет Российской Федерации по оборонным отраслям промышленности (Роскомоборонпром), со стороны США – Минобороны. В августе 1993 года эти ведомства подписали договоры, их подписание было предусмотрено рамочным соглашением (статья 2), которое включало помимо прочего: а) описание планируемых мероприятий; б) положение о последовательности осуществления мероприятий; в) положения, касающиеся доступа к представляемым материалам, обучению и услугам в местах их использования, если это возможно, для мониторинга и инспекций.

В части касающейся программы ЛСНВ соглашение 1993 года между Минобороны США и Роскомоборонпромом фиксирует объем работ, которые сторонам предстояло осуществить в рамках программы. Ежегодно ответственное ведомство подписывает дополнения к соглашению 1993 года, в которых определяют дополнительные средства на очередной финансовый год.

Необходимо отметить, что соглашение 1993 года, а также все дополнения к нему, оформленные с тех пор, не публиковались в

России. Они имеют статус ведомственных соглашений: вступают в силу с момента подписания и один экземпляр передается в МИД установленным порядком. Данные документы не подлежат обязательной публикации. При этом они не являются секретными, и американская сторона считает, что они доступны.

В девяностые годы в России проходили реформы, в результате которых постоянно менялась структура исполнительной власти: имело место упразднение одних ведомств и создание других, а также перераспределение функций между министерствами и ведомствами. Это отразилось и на координации программы ЛСНВ в России.

В Советском Союзе работы по ликвидации ракетных средств проводили те же предприятия, которые эти ракеты создавали. Основные из этих предприятий входили в структуру министерства общего машиностроения. В 1991 году министерство общего машиностроения было расформировано. Одновременно в России были созданы несколько ведомств, в том числе Российское космическое агентство (РКА) и министерство промышленности Российской Федерации. РКА были переданы функции, связанные с гражданским космосом. Минпром получил практически все предприятия оборонного комплекса (около трех тысяч предприятий). Через некоторое время Минпром был реорганизован и был создан Роскомоборонпром¹⁹. Роскомоборонпром получил часть предприятий бывшего ВПК, в том числе предприятия, занятые производством и утилизацией БР наземного и морского базирования. Через некоторое время Роскомоборонпром был переименован в Государственный комитет Российской Федерации по оборонным отраслям промышленности (Госкомоборонпром). Эта первая, так называемая, *реорганизация* никак не отразилась на исполнителях программы в России. В 1996 году Госкомоборонпром был реорганизован в министерство оборонной промышленности Российской Федерации (Миноборонпром), что опять же не отразилось на программе ЛСНВ. Данная реорганизация повысила статус ведомства.

В этих государственных структурах за координацию программы ЛСНВ отвечал один человек – Николай Шумков. В разное время он возглавлял соответствующее структурное подразделение (сначала управление, а затем департамент), одной из функций которого

Научные Записки ПИР-Центра №13

была координация работ по обеспечению утилизации СНВ, в том числе АПЛ и ТБ. Более того, в 1993 году он был назначен координатором программы утилизации СНВ. Департаментом, который возглавлял Николай Шумков, была разработана «Федеральная программа промышленной утилизации вооружений и военной техники до 2005 года».

Таким образом, с самого начала сложилась централизованная структура исполнителей программы с российской стороны, во главе которой находился Роскомоборонпром, Госкомоборонпром и затем Миноборонпром. Это позволило координировать основные работы, связанные с данным направлением в обеспечение выполнения условий договора СНВ-1. С учетом межведомственной координации работ значительных организационных проблем в то время не было.

При ликвидации Миноборонпрома часть предприятий из этого ведомства была передана в Минэкономики, в том числе часть предприятий, занимавшихся утилизацией БР и АПЛ. В июне 1998 года было принято постановление правительства (на основании указа президента), в соответствии с которым РКА были переданы все предприятия ракетной отрасли. В РКА была проведена реорганизация и создано управление, в котором появился отдел, осуществляющий «...контроль за работами в области утилизации баллистических ракет наземного и морского базирования, которые проводят предприятия отрасли».

В указе президента о ликвидации Миноборонпрома предусматривалось, что функции Миноборонпрома переходят Минэкономики²⁰. На основании этого Минэкономики взяло на себя международные контакты по программе ЛСНВ. Для этого в министерстве был создан *сводный департамент*. Через несколько месяцев – осенью 1997 года – вместо *сводного департамента* было создано «Управление реализации международных договоров по разоружению и утилизации вооружений и военной техники», с 1998 года это управление возглавляет Александр Жучков.

В мае 1998 года было издано постановление правительства №518, в соответствии с которым ответственным за утилизацию АПЛ (эти работы проводятся в рамках программы ЛСНВ) назначался Минатом. Несмотря на то, что сам Минатом лоббировал такое решение правительства, сотрудники министерства и лично министр Евгений Адамов остались им

не вполне удовлетворены. По словам министра, он хотел, чтобы Минатому была передана только специфическая часть работ по утилизации: то, что связано с выгрузкой отработанного ядерного топлива из реакторов, поскольку «...лучше специалистов министерства с этим никто не справится»²¹. Однако в постановлении на Минатом возлагалась ответственность за утилизацию АПЛ без уточнения объема работ.

В то же время международные контакты по утилизации АПЛ становились обязанностью Минэкономики, а Минатому передавалась только функция осуществления самих работ.

В реализации программы СУУ министерство иностранных дел непосредственного участия не принимало. Оно выполняло свои обычные дипломатические и внешнеполитические функции. Так, например, МИД участвовал в составлении рамочного соглашения 1992 года. Также сотрудники министерства оказали значительную помощь Роскомоборонпрому в написании текста соглашения комитета с Минобороны США, подписанного этими ведомствами в августе 1993 года. Однако в 1998–1999 годах интерес к программе во внешнеполитическом ведомстве стал возрастать. По всей видимости не в последнюю очередь это связано с тем, что в июне 1999 года истек срок действия соглашения 1992 года, и оно должно было продлеваться. Ни у кого не вызвало сомнений, что подписывать протокол о продлении соглашения должен представитель МИД.

Таким образом, в настоящее время общего координатора программы ЛСНВ формально нет – существует разделение труда. Ведомства, участвующие в программе и их функции приведены ниже.

- Минэкономики осуществляет планирование утилизации СНВ (с учетом программы СУУ), контакты с американской стороной и контролирует переговорный процесс. Это выражается в том, что именно представитель данного министерства подписывает ежегодные дополнения к соглашению 1993 года, что означает одновременно и контроль переговорного процесса и планирование программы. Российские делегации, выезжающие в США в рамках программы ЛСНВ, формируются Минэкономики и возглавляются представителем министерства. Минэкономики принимает официальные американские делегации,

Научные Записки ПИР-Центра №13

приезжающие по этой программе в Россию.

- Минатом отвечает за проведение работ по утилизации АПЛ, то есть координирует работу предприятий, выполняющих конкретные работы²².
- Практические работы по утилизации БР наземного и морского базирования возложены на предприятия, находящиеся в ведении Росавиакосмоса²³.

Изменения в структуре исполнителей программы с российской стороны были закреплены и в «Протоколе к Соглашению между Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия». В статье 2 пункт 2 данного протокола, где дается новая редакция статьи 3 соглашения от 1992 года, определено, что «в отношении ликвидации стратегических наступательных вооружений Исполнительным органом является министерство экономики Российской Федерации».

В программе ЛСНВ напрямую не задействованы главкоматы видов вооруженных сил, владеющих ЯО – РВСН, ВМФ, ВВС. Это объясняется тем, что виды вооруженных сил в части утилизации непосредственного участия не принимают. Они выполняют свои обычные функции по выведению из боевого состава систем оружия, подлежащих уничтожению, и передают их для утилизации в промышленность. Исключением в этой части является РВСН. По сложившейся практике часть ракет уничтожается в промышленности, а часть – жидкостные – на военных базах. При этом модернизацией необходимой инфраструктуры для уничтожения жидкостных ракет занимаются предприятия, находящиеся в ведении Росавиакосмоса. Сами же мощности находятся под контролем военных – РВСН.

Сотрудники МИД постоянно подчеркивают, что их ведомство всегда участвовало в программе и все документы с МИД согласовывались²⁴. Такое утверждение является отчасти справедливым, так как на ранних этапах программы – до подписания в 1992–1993 годах отдельных соглашений о сотрудничестве между соответствующими российскими и американскими ведомствами – МИД, действительно, активно участвовал в согласовании многих документов. Но потом ответственные ведомства действовали преимущественно самостоятельно на

основании подписанных соглашений. Представители МИД хотели бы вернуться к активному участию в программе. Они подчеркивают, что не претендуют на то, чтобы кого-то координировать. Они видят для себя две самостоятельные функции: политическую и дипломатическую. МИД хочет обрабатывать политические, юридические, переговорные и все остальные нетехнические вопросы.

Активизация МИД в программе СУУ уже вызывает подозрения Минэкономики. Формально МИД, как координатор внешнеполитической деятельности страны (это закреплено указом президента), имеет монопольное право на то, чтобы быть посредником в осуществлении международных контактов, в частности, по программе СУУ, в том числе и в части ЛСНВ. Сейчас это направление закреплено за Минэкономики. Не исключено, что МИД попытается оспорить полномочия Минэкономики. В то же время есть аргументы и у Минэкономики. По сути, функция международных контактов не отделима от функции планирования программы СУУ, вообще, и ЛСНВ, в частности. А эту функцию МИД взять на себя объективно не может. В Росавиакосмосе считают, что планирование работ по программе нельзя отделить от практической реализации программы – они взаимосвязаны.

С точки зрения автора, организационные трудности являются неизбежными, так как структура управления международной программой СУУ в России не является совершенной. По всей видимости наиболее благоприятным в организационном плане было время существования Миноборонпрома. Но и нынешняя организационная структура, несмотря на имеющиеся конфликты, представляется работоспособной. По крайней мере, ее слом в результате аппаратной борьбы, что не исключено, может привести к появлению менее работоспособной структуры.

Не исключено, что при активной аппаратной борьбе к ней подключатся еще и новые заинтересованные стороны. Так, бывший руководитель Национального центра по уменьшению ядерной опасности (аналог американского OSIA) считает, что американская структура управления программой СУУ приемлема для России – «их структура удобнее и эффективнее»²⁵. По этой логике какие-то функции и полномочия по программе ЛСНВ и СУУ, в целом, должны были бы перейти Национальному центру по

Научные Записки ПИР-Центра №13

уменьшению ядерной опасности. Правда, пока след этого ведомства в борьбе за программу СУУ, вообще, и ЛСНВ, в частности, не прослеживается²⁶.

Альтернативные источники финансирования

Внутренним источником финансирования программы ЛСНВ в России является федеральный бюджет России. При этом возможностей обеспечения финансирования работ по утилизации СНВ в полном объеме в настоящее время у России нет. Такое мнение высказывают представители всех российских заинтересованных ведомств. При этом подчеркивается, что речь идет об отсутствии таких возможностей в нынешней политической и социально-экономической обстановке в России. Многие специалисты согласны с тем, что «Россия могла бы выполнять обязательства по СНВ-1 и без содействия США, но в другие сроки»²⁷. Одновременно представители МИД РФ признают, что «средств на выполнение договоров СНВ-1 и СНВ-2 у России нет»²⁸.

По отдельным направлениям программы ЛСНВ можно ожидать помощи зарубежных стран, помимо США. В основном это относится к АПЛ. Однако заинтересованности в масштабном содействии программе ЛСНВ, кроме США, не высказала больше ни одна зарубежная страна. Этот расклад в России понимают все участники программы.

Таким образом, альтернативных источников финансирования программы ЛСНВ нет: ни внутренних, ни внешних. Такое положение является в определенном смысле опасным для развития программы.

Во всех американских законах о национальной обороне, в которых выделяются ассигнования на программу СУУ, на первом месте в списке условий предоставления этой помощи значилось: Россия будет тратить значительные собственные средства для реализации программы СУУ. Тяжелое экономическое положение России может привести к тому, что все большую и большую долю расходов будут брать на себя США. И хотя ни в одном законе о национальной обороне нет расшифровки, что же такое *значительные собственные средства*, не исключено, что перераспределение пропорций в сторону уменьшения российского вклада может быть использовано для торпедирования программы. В нынешней политической конъюнктуре в США это кажется невероятным, однако в принципе возможно.

Влияние финансового кризиса на реализацию программы

Российский финансовый кризис 17 августа 1998 года не оказал существенного влияния на ход выполнения обязательств по программе ЛСНВ. Это связано прежде всего с тем, что средства, выделяемые по этой программе российским предприятиям переводятся им только после выполнения оговоренного объема работ. Значит, в принципе невозможна ситуация, когда предприятие получило бы средства, вложило их в ГКО вместо финансирования текущих работ, а потом все потеряло.

Однако ограниченные потери у отдельных предприятий были. В основном они были связаны с тем, что по российским законам предприятия обязаны конвертировать свои валютные средства для расчетов внутри страны. В результате они потеряли на девальвации. Такие потери, безусловно, не носили массового характера, а имели место в отдельных случаях.

Можно говорить скорее об опосредованном влиянии кризиса на реализацию программы – через расшатывание банковской системы. Предприятия-реципиенты средств имеют валютные счета в различных банках, у некоторых из них американские деньги *зависали*, так как банки задерживали проводки. После кризиса это стало массовым явлением и было связано не с тем, что банки пускали эти деньги в оборот, а с тем, что они пытались перераспределять их на выполнение других обязательств, то есть расплачивались с другими клиентами и кредиторами, платили налоги и т.д.

Представители предприятий получают при разрешении подобных вопросов помощь от курирующих их российских ведомств – РКА и Минатома. Был найден эффективный способ принуждения банков не задерживать проводки денег. При поддержке членов правительства и руководства Центрального банка можно было воздействовать на банки через предупреждение о лишении их лицензий, если они будут задерживать деньги, поступающие по программе СУУ. Подобные угрозы стали действенной мерой против задержек проводок российскими банками.

Влияние политического кризиса в российско-американских отношениях на реализацию программы

В России высказывались пессимистические прогнозы относительно программы СУУ²⁹. Было немало сторонников жестких мер,

Научные Записки ПИР-Центра №13

которые предлагали пересмотреть ряд российских договорных обязательств, и в том числе целесообразность участия в программе СУУ.

Во время балканского кризиса ни одна из программ ЛСНВ ни была приостановлена. Представители российских ведомств, участвующих в программе, говорят об этом с определенной гордостью: «они – политики – могут делать все, что угодно, а мы профессионалы – работаем».

Высокопоставленный сотрудник Минэкономики в беседе с автором не исключил, что именно такой может быть модель реализации программы СУУ, вообще, и ЛСНВ, в частности, в случае резкого и более-менее продолжительного кризиса в отношениях России и США.

Отношение к программе в России

В России у значительной части работников ВПК, которые в конечном счете и являются потребителями помощи по программе СУУ, вообще, и ЛСНВ, в частности, отношение было критическое. Это связано не столько с отношением к самой программе, сколько с отношением к США – основному потенциальному противнику в годы *холодной войны*.

Однако если в начале девяностых годов *генералы* ВПК позволяли себе открытую критику программы, то по мере ее претворения в жизнь подобные высказывания стали редкостью. Тем не менее это не означает, что подходы изменились в принципе.

В той части программы, которая направлена на помощь в ликвидации российского ЯО, подходы примерно соответствуют общим, но есть и некоторые различия. Они выражаются в том, что в этой части программы сложнее найти, так называемое, *двойное дно*. Несмотря на то, что формально содействие в этой части программы направлено на разоружение России, *генералы* ВПК в доверительных беседах не эксплуатируют этот момент. Они считают, что, по сути, именно в этой части программы СУУ двойных стандартов нет: Россия должна выполнить условия договора СНВ-1, и содействие США по программе ЛСНВ направлено именно на это³⁰. Как следствие российские чиновники констатируют «полное совпадение подходов России и США к целям и задачам программы ликвидации СНВ», подразумевая при этом,

что речь идет о выполнении условий договора СНВ-1, что делать необходимо.

В то же время отношение к самим США и их политике у большей части военно-промышленной элиты остается критическим, причем как и к правящей российской элите. Но помощь они принимать готовы и считают американские условия справедливыми. При этом они признаются, что если бы вокруг программы СУУ было поменьше политики, то им работать было бы проще. Дело в том, что «мы с профессионалами в США всегда договоримся, в том числе и с военными, а вот политики...» – это характерная фраза, которую приходилось не раз слышать от сотрудников заинтересованных российских ведомств.

Достаточно распространенной, как в России, так и за рубежом, является точка зрения, что США не рационально перераспределяют средства между российскими и американскими участниками программы. От зарубежных экспертов иногда исходят данные о том, что до 70–80% помощи остается в США. Часть российских специалистов активно эксплуатирует эти данные для критики американских подходов к программе СУУ. Так, представители МИД РФ считают, что Россия получает от 20 до 40%, в зависимости от направления выделяемых по программе СУУ средств (при этом они ссылаются на данные ГАО): «До России доходит мизерный ручеек»³¹. Правда, об этом говорят, как правило, относительно программы СУУ в целом, а не о ЛСНВ конкретно.

Применительно к программе ЛСНВ этой проблемы не существует. Распределение финансирования в этой части программы является вполне удовлетворительным. Дело в том, что российским подрядчикам технически сложно участвовать в тендерах, которые проводятся в США: подготовка документации по американским стандартам, знание американской юридической практики и т.д. В то же время американские компании, выигрывающие тендеры на производство и поставку оборудования, а также оказание услуг по программе, охотно берут в качестве субподрядчиков российские предприятия ВПК, что российские участники программы считают вполне достаточным. Нет негативного отношения и к представительским расходам, связанным с визитами для проверки результатов работы: «американская сторона тратит на эти цели столько, сколько необходимо для того, чтобы убедиться в

Научные Записки ПИР-Центра №13

рациональном использовании средств – в этой части никаких вопросов нет»³².

Таким образом, формально российские участники программы согласны на условия американской стороны и считают их справедливыми и обоснованными. В той части, что относится к выполнению условий СНВ-1, никаких вопросов нет: здесь совпадение подходов – международные обязательства должны быть выполнены.

Еще одним распространенным критическим замечанием является то, что в рамках программы СУУ, в целом, и ЛСНВ, в частности, США решают разведывательные задачи³³. Во время поездок в рамках программы американские представители посещают закрытые объекты и предприятия: они бывают на тех же объектах, что и американские инспектора, прибывающие с инспекционными визитами. Однако инспектора по существующим процедурам подвергаются строгому контролю и опеке во время пребывания в стране, что если и не исключает полностью, то, по крайней мере, резко ограничивает их возможности по ведению работ, *не совместимых с их статусом*. Процедуры же в отношении тех, кто приезжает в рамках программы СУУ не отличаются от процедур для любого иностранного гражданина, пребывающего в Россию. Кроме этого, по данным российских участников программы за всеми элементами техники, поставляемой по программе ЛСНВ, ведется наблюдение американскими национальными техническими средствами, что дает критикам программы в России лишний повод говорить, что программа осуществляется в разведывательных целях.

Социальный вопрос

В программе СУУ в целом этот вопрос рассматривается российской стороной как чрезвычайно важный. В США эту проблему предпочитают игнорировать³⁴, хотя на ранних стадиях программы на социальные вопросы (строительство жилья для офицеров) средства выделялись. В середине девяностых годов в США на официальном уровне было понимание того, что социальные вопросы необходимо решать³⁵.

В рамках программы ЛСНВ решение социальных вопросов не предусмотрено. Однако в связи с продолжающимися экономическими трудностями не исключено, что работы по программе ЛСНВ станут основными для предприятий в отсутствие

государственных заказов на основную тематику. В этом случае значение социального фактора при реализации программы ЛСНВ резко возрастет.

Проблема соотношения деньги–оборудование в программе ЛСНВ

Большинство американских политиков и исследователей постоянно подчеркивают, что программа СУУ задумывалась не как финансирование российского разоружения, а как предоставление оборудования, техники и технологии для выполнения работ по разоружению³⁶. Статья, устанавливающая именно такое положение вещей, содержалась во всех американских законах, выделявших ассигнования на программу вплоть до 1995 финансового года, когда было разрешено предоставлять в рамках программы не только оборудование и услуги, но и непосредственно работать с российскими (а также казахскими, белорусскими и украинскими) подрядчиками и субподрядчиками. Это разрешалось делать в тех случаях, когда таким образом можно было добиться «более эффективного использования фондов»³⁷.

Правда, в России долгое время не очень понимали американскую позицию и было распространено мнение, что «суть ее [программы СУУ – Авт.] в том, чтобы Пентагон из своих средств возмещал России расходы на уничтожение оружия»³⁸.

В США не скрывали, что программа СУУ служит интересам американской экономики, так как создает новые рабочие места в США и новые рамки для американского бизнеса³⁹. Это в свою очередь дает дополнительные козыри тем, кто считает, что США используют программу СУУ прежде всего для себя (этот вопрос уже обсуждался выше).

Ни российские, ни американские специалисты, занимающиеся программой ЛСНВ, не смогли в беседах с нами оценить соотношение оборудования–техники, технологии и денег, предоставляемых в рамках данной программы. В то же время и российские и американские специалисты были уверены в том, что в будущем можно ожидать увеличения доли финансирования работ, выполняемых российскими предприятиями в рамках программы ЛСНВ.

Дело в том, что в начале США поставляли в основном оборудование общего назначения – экскаваторы, бульдозеры, подъемные краны и т.д., а также резак для разделки бомбардировщиков и подлодок. То есть речь

Научные Записки ПИР-Центра №13

шла о механическом оборудовании общего назначения. Это оборудование можно использовать для снятия СНВ с боевого дежурства, их вывоза из мест дислокации, а также для утилизации.

По принятой в России практике утилизировать ракету должно то предприятие, которое ее произвело (за исключением жидкостных ракет наземного базирования). Если ставится задача увеличения темпов утилизации, что потребует модернизации производственных мощностей, то необходимо оборудование, которое США предоставить не смогут. Как следствие, США вынуждены будут финансировать работы, выполняемые российскими предприятиями. Делать это будут естественно не напрямую, а через американских подрядчиков, которые станут перераспределять средства между российскими субподрядчиками.

Проблема российских подрядчиков

Выше эта тема уже упоминалась. Однако ей стоит уделить особое внимание, так как именно превалирование американских подрядчиков в программе ЛСНВ становится одним из главных аргументов критиков программы.

Уже говорилось о том, что участие российских фирм и предприятий в американских тендерах технически сложно и требует финансовых затрат, которые могут не окупиться – если тендер проигран.

В ближайшей перспективе можно ожидать увеличения доли помощи, предоставляемой по программе в виде оплаты работ российских предприятий. По сути, наиболее эффективной для дальнейшей реализации программы была бы схема «ликвидации носителей в России за американские деньги»⁴⁰. На первый взгляд может показаться, что это дополнительный аргумент в пользу того, чтобы привлекать российских прямых подрядчиков. Однако на практике это скорее будет иметь обратные последствия.

Необходимость более широкого привлечения российских предприятий скорее потребует хотя бы минимальной маскировки этого процесса, поскольку он противоречит первоначальным установкам программы – а именно в том виде она приобрела поддержку как республиканцев, так и демократов в США. Если эти установки меняются, нельзя исключать волны критики в США по поводу «финансирования российского ВПК»⁴¹.

В этой связи становятся особенно необходимы американские фирмы как прямые подрядчики. Помимо того, что прямой подрядчик создает так называемый *added value*, то есть делает то, что заказчику (в данном случае администрации США) делать неудобно и хлопотно, он еще и берет на себя ответственность, снимая ответственность с заказчика. По сути, при таком развитии программы, как было описано, американские прямые подрядчики превратятся в посредников, которые станут перераспределять средства российским субподрядчикам, давая возможность американской администрации избежать критики в том, что она финансирует российский ВПК.

В то же время классический набор аргументов, которые используют представители США для критики расширения числа российских прямых подрядчиков, вызывают у представителей российских заинтересованных ведомств раздражение, так как часто являются несостоятельными, и тем не менее постоянно повторяются. Главный из этих аргументов следующий: при привлечении российского прямого подрядчика появляется проблема учета расходования средств. На самом деле с теми российскими прямыми подрядчиками, которые принимают участие в программе ЛСНВ таких проблем не возникает, так как, по сути, условия получения денег те же, что и у российских субподрядчиков – деньги поступают по мере выполнения работ и после визитов американских представителей, которые удостоверяются, что работы выполнены надлежащим образом. Разница только в том, что прямым российским подрядчикам средства поступают от Минобороны США, а субподрядчикам – от американских генподрядчиков. При этом ни прямые российские подрядчики, ни российские субподрядчики американских генподрядчиков не получают никаких авансовых платежей от заказчика, в то время, как американские подрядчики получают аванс (сразу после подписания контракта) для начала работ.

Выводы

Формально программа проходит вполне успешно. Объявленные цели реализуются: в настоящее время выполнение условий договора СНВ-1 идет с опережением графика примерно на два года. По мнению как российских, так и американских представителей – это следствие реализации программы ЛСНВ.

Научные Записки ПИР-Центра №13

Однако остается ряд проблем, которые могут отрицательно сказаться на дальнейшей реализации программы.

- Отношение к программе ее участников, а также значительной части экспертов изменилось. Тем не менее остается неудовлетворенность отдельными шагами американской стороны, что при случае могут использовать противники программы в России.
- Нынешние благоприятные условия для осуществления программы, по сути, являются не только следствием заложенных условий реализации программы, но и следствием политической конъюнктуры в России и США. Преемственность политических элит в отношении программы не гарантирована ни в России, ни в США.
- Нынешнюю организацию управления программой ЛСНВ в России нельзя признать идеальной. Однако возможные пути структурной реорганизации могут привести к появлению еще менее работоспособной структуры.

Те условия и правила реализации программы СУУ, которые созданы к настоящему моменту, вступают в противоречие с целями программы ЛСНВ: основная проблема здесь – это соотношения оборудования и денег. Сейчас, пока наиболее масштабные проекты по программе ЛСНВ еще находятся на ранних стадиях реализации, это не очень чувствуется. Однако далее можно прогнозировать рост противоречий. Попытки разрешить данную дилемму могут спровоцировать нарушение политического консенсуса по условиям программы в США, что сделает невозможным ее продолжение или, по крайней мере, развитие.

¹Включая 400 млн долл., оставшиеся от предшествующего финансового года.

²Включая 400 млн долл., оставшиеся от предшествующего финансового года.

³При этом Сенат предложил увеличить бюджеты некоторых программ министерства обороны и министерства энергетики на 235 млн долл. Из них 94 млн долл. на программы СУУ министерства обороны и программы физической защиты, учета и контроля ядерных материалов (ФЗУиК ЯМ) министерства энергетики.

⁴Включая 400 млн долл., оставшиеся от предшествующего финансового года.

⁵Конференция решила увеличить финансирование программ СУУ на 37 млн

долл. и программы ФЗУиК ЯМ министерства энергетики на 57 млн долл. Более подробно: 15 млн долл. – программы ФЗУиК ЯМ министерства энергетики; 10 млн долл. – на разработку министерством энергетики технологии улучшенного контроля за демонтажем ядерных зарядов; 9 млн долл. – программы *Lab-to-Lab* министерства энергетики; 6 млн долл. – работа министерства энергетики с российским правительством по повышению защищенности ядерного топлива для военных и гражданских судов; 10 млн долл. – программы ФЗУиК ЯМ министерства обороны; 15 млн долл. – программы министерства обороны, связанные с ликвидацией объектов (военного) химического и биологического производства (вместе это дает 65 млн долл., куда идут еще 29 млн долл. из документа не понятно).

⁶Это сумма на 1992 и 1993 финансовые годы, то есть на 1993 год выделяли 400 млн долл., плюс сумма неистраченная в истекшем финансовом году.

⁷Не более 200 млн долл. выделяется на ликвидацию оружия и денуклеаризацию.

⁸Эта сумма выделена на три программы: *первая* – уничтожение СНВ в России, на Украине, в Белоруссии и Казахстане (90 млн долл.); *вторая* – обеспечение безопасности оружия в России (42,5 млн долл.); *третья* – уничтожение инфраструктуры ЯО на Украине, в Белоруссии и Казахстане (35 млн долл.)

⁹Министр обороны может по своему усмотрению перераспределять средства между программами, тратя до 115% на каждую из программ, но не выходя при этом за определенную общую сумму. То есть ассигнования на эту статью при необходимости могут быть увеличены министром обороны на 15%.

¹⁰То же

¹¹Данные предоставлены во время беседы с руководителем CTR Support Office в Москве полковником Робертом Будроу (Robert N. Boudreau), 16 июня 1999.

¹²По всей видимости именно этот аргумент рождает представление у ряда российских специалистов, что «программа СУУ больше нужна американцам». Беседа с экс-руководителем Национального центра по уменьшению ядерной опасности, генерал-лейтенантом в отставке Владимиром Медведевым, 2 июня 1999.

¹³В американских документах приоритетность программы ЛСНВ постоянно подчеркивалась. См., например, Cooperative Threat Reduction. 1995 Annual Defense Report. <http://www.dtic.mil/execsec/adr95/toc.html>.

Научные Записки ПИР-Центра №13

¹⁴На семинаре ПИР-Центра «Программы совместного уменьшения угрозы: перспективы развития», 1 июля 1999 года, представитель МИД РФ заявил, что «даже в МИД не знают всех цифр».

¹⁵Представители российских ведомств, задействованных в программе, используют американские термины. Однако, по наблюдениям автора, зачастую делают это некорректно, не вполне понимая понятия, обозначаемые тем или иным термином.

¹⁶Представитель МИД РФ в своем выступлении на семинаре ПИР-Центра «Программы совместного уменьшения угрозы: перспективы развития», 1 июля 1999 года, использовал еще термин *заявленная* помощь, который в контексте его выступления совпадал по смыслу с термином *запланированная* помощь.

¹⁷См., например, News Release, Office of Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), reference number: No. 192–97, 23 April 1997

¹⁸Подобный опыт уже есть. На Украине содействие по программе ЛСНВ выходило за рамки помощи в выполнении условий договора СНВ-1. Дэнбар Локвуд. Программа Нанна-Лугара: не время выдергивать вилку. *Ядерное Распространение*, выпуск 9, сентябрь 1995, с.4

¹⁹Предприятия ВПК, входившие в структуру Минобщемаша, расположенные вне территории России, перешли под юрисдикцию новых независимых государств по месту расположения.

²⁰Беседа с высокопоставленным сотрудником Минэкономики, 15 июня 1999

²¹Из выступления Евгения Адамова на семинаре «Российско-американское сотрудничество в ядерной области», Московский центр Карнеги, 20 мая 1999

²²Реально в этой части постановление правительства от мая 1998 года №518 не выполнено. По свидетельству сотрудников Минобороны России все сроки реализации постановления правительства нарушены и его выполнение сорвано, так как Минатом просто не может выполнять возложенные на него в постановлении функции. Из выступления представителя ВМС РФ на семинаре ПИР-Центра «Программы совместного уменьшения угрозы: перспективы развития», 1 июля 1999 года. Представитель аппарата правительства на семинаре отметил в связи с выступлением представителя ВМФ, что Минатом, лоббируя постановление правительства в 1998 году, действовал в основном, исходя из ведомственных интересов, и на пользу программе это не пошло.

²³В 1999 году РКА было преобразовано в Росавиакосмос, агентству были переданы авиационные предприятия.

²⁴Из выступления представителя МИД на семинаре ПИР-Центра «Программа СУУ: перспективы развития», 1 июля 1999

²⁵Беседа с экс-руководителем Национального центра по уменьшению ядерной опасности, генерал-лейтенантом в отставке Владимиром Медведевым, 2 июня 1999

²⁶Раньше, когда Национальный центр по уменьшению ядерной опасности возглавлял генерал-лейтенант Владимир Медведев, руководство имело планы реорганизации Центра в общегосударственную структуру, что автоматически означало повышение его статуса и должно было, по аппаратной логике, сразу или в перспективе привести к расширению его функций и полномочий. Центр входит в структуру Генштаба, и его работу координирует первый заместитель начальника Генштаба. Возможности участия руководства Центра в аппаратной борьбе ограничены в силу особенностей военной структуры Минобороны и Генштаба РФ.

²⁷Беседа с экс-руководителем Национального центра по уменьшению ядерной опасности, генерал-лейтенантом в отставке Владимиром Медведевым, 2 июня 1999

²⁸Из выступления представителя МИД РФ на семинаре ПИР-Центра «Программы совместного уменьшения угрозы: перспективы развития», 1 июля 1999

²⁹Медведев Владимир. Война расстреляла веру в договоренности. *Независимое Военное Обозрение*, №15, 23–29 апреля 1999, с.3

³⁰Program Objectives. <http://www.ctr.osd.mil/02object.htm>

³¹Из выступления представителя МИД РФ на семинаре ПИР-Центра «Программы совместного уменьшения угрозы: перспективы развития», 1 июля 1999

³²Беседа с сотрудником РКА, 13 апреля 1999

³³Беседа с экс-руководителем Национального центра по уменьшению ядерной опасности, генерал-лейтенантом в отставке Владимиром Медведевым, 2 июня 1999

³⁴Беседа с бывшим начальником 12-го ГУМО, генерал-полковником в отставке Евгением Маслиным, 5 мая 1999

³⁵Cooperative Threat Reduction (Part IV)/1995 Annual Defense Report (<http://www.dtic.mil/execsec/adr95/toc.html>). О социальных вопросах говорилось в разделе «Интегрированный подход» (An Integrated Approach) приведенного доклада Минобороны США. Однако в докладе за 1996 год (Cooperative Threat Reduction (Chapter 8)/1996

Научные Записки ПИР-Центра №13

Annual Defense Report
(http://www.dtic.mil/execsec/adr96/chapt_8.html)
социальные вопросы рассматривались только применительно к Украине, остальные страны-участники программы даже не упоминались.

³⁶См., например, *Defense Viewpoint*. No.34, Vol.13. Nuclear deterrence Force Still Essential. Prepared statement by Edward L. Warner III, assistant secretary of defense for strategy and threat reduction, before the Strategic Forces Subcommittee, Senate Armed Services Committee, 31 March 1998 (<http://www.defenselink.mil/speeches/1998/di1334.html>) См. также: Cooperative Threat Reduction (Chapter 7)/1997 Annual Defense Report (<http://www.dtic.mil/cgi-bin/multigate/retrieve?u=z3950r://dtics14:1024/execsec!F35.../htm>)

³⁷Закон о национальной обороне (Закон 103-337), 5 октября 1994 года, раздел 1209, параграф b, подпараграф 3

³⁸Неделин Владимир. Военные Америки и России строят мост доверия. *Известия*, 17 мая 1997, с.3

³⁹Cooperative Threat Reduction (Part IV)/1995 Annual Defense Report. (<http://www.dtic.mil/execsec/adr95/toc.html>) См. также: Cooperative Threat Reduction (Chapter 7)/1997 Annual Defense Report (<http://www.dtic.mil/cgi-bin/multigate/retrieve?u=z3950r://dtics14:1024/execsec!F35.../htm>)

⁴⁰Из выступления представителя РКА на семинаре ПИР-Центра «Программы совместного уменьшения угрозы: перспективы развития», 1 июля 1999

⁴¹ После выхода известного доклада GAO в 1995, где давался критический анализ программы СУУ, представители Минобороны США постоянно подчеркивали, что Россия получает только оборудование и услуги. «Мы не даем русским деньги», «только услуги и оборудование, никаких денег», «мы не даем денег» – постоянно повторял помощник министра обороны по политике международной безопасности (Assistant Secretary for International Security Policy) доктор Аштон Картер (Ashton Carter) на брифинге в министерстве обороны США, посвященном публикации частей из проекта доклада США. Примерно за пять минут ему пришлось это повторить три раза. *DoD News Briefing*, 23 May 1995 – 2:30 p.m. (<http://www.defenselink.mil/cgi-bin/dlprint>)

Причем он это говорил именно в тот финансовый год, когда было разрешено привлекать российских подрядчиков и субподрядчиков (Закон о национальной обороне (Закон 103-337), 5 октября 1994 года,

раздел 1209, параграф b, подпараграф 3) для участия в программе СУУ.

С 1996 по 1999 годы отдельные контракты по ЛСНВ реализуются по схеме прямого финансирования из бюджета Минобороны США работ, выполняемых на российских предприятиях в рамках программы СУУ.

Научные Записки ПИР-Центра №13

ПРОГРАММА СОВМЕСТНОГО УМЕНЬШЕНИЯ УГРОЗЫ И УТИЛИЗАЦИЯ АТОМНЫХ ПОДВОДНЫХ ЛОДОК НА СЕВЕРНОМ ФЛОТЕ

Дмитрий Литовкин

специальный корреспондент периодических изданий ПИР-Центра

В начале девяностых годов начался массовый вывод из состава ВМФ СССР, а затем России, целых классов АПЛ. До 2000 года из состава флота будет выведено более 170 (31 РПКСН) АПЛ¹.

Вывод АПЛ из состава ВМФ и их утилизация в России

До начала восьмидесятых годов в Советском Союзе осуществлялось строительство 11 различных проектов АПЛ². В серию шли даже промежуточные проекты субмарин, недостатки конструкций и оборудования которых обнаруживались уже в ходе эксплуатации. Многие из АПЛ, приступив к несению боевого дежурства в составе ВМФ, все еще находились в опытовой эксплуатации, в ходе которой промышленность должна была провести их окончательную доводку. В 1989 году было выявлено 529 недоделок на новых АПЛ, переданных флоту³. Но эти корабли все равно оставались в строю⁴.

Исправление недостатков в конструкции построенных АПЛ проводилось путем строительства новых *усовершенствованных* кораблей этого же класса. В период с 1945 по 1991 год в СССР было построено: подводных лодок всех классов – 668 единиц, из них 234 АПЛ, полным водоизмещением 2,4 млн т⁵. Причем, для огромного советского флота не создали унифицированную материально-техническую базу обслуживания. Каждый класс кораблей требовал своего специфического причального оборудования и систем жизнеобеспечения. Эту ситуацию начали исправлять только в ходе строительства АПЛ третьего поколения.

В Советском Союзе не были проведены необходимые подготовительные мероприятия по обеспечению утилизации советских морских средств после их вывода из боевого состава⁶. В конце восьмидесятых годов в СССР начался массовый вывод первых двух поколений АПЛ из состава ВМФ. К началу 1993 года из боевого состава флота было выведено около 90 АПЛ. В марте 1995 года количество списанных АПЛ достигло 126 единиц. В первой половине 1997 года на базах Северного флота, местах отстоя и на судостроительных и судоремонтных предприятиях на Севере России находилось 88

АПЛ, выведенных из боевого состава Северного флота⁷. По состоянию на конец 1998 года на двух флотах – Северном и Тихоокеанском – было выведено из боевого состава около 170 АПЛ. Более 100 из них находились на плаву с невыгруженным отработанным ядерным топливом (ОЯТ)⁸.

Количество выведенных из состава флота кораблей с атомными энергетическими установками может еще увеличиться за счет досрочного вывода из строя АПЛ третьего поколения, вследствие экономических проблем России и неполноценного обеспечения жизнедеятельности ВМФ РФ. В начале 1998 года долг ВМФ судоремонтным предприятиям оборонного комплекса Мурманской области за ремонт кораблей и АПЛ составлял 300 млн руб. В январе–феврале 1998 года на счета предприятий Минэкономики, выполняющих работы по ремонту и утилизации АПЛ, из бюджета ВМФ было перечислено 70 млн руб., в марте – еще 80 млн руб. Тем не менее по состоянию на конец лета 1999 года долг этим предприятиям все еще составлял 150 млн руб. В 1998 году из бюджета ВМФ на ремонт корабельного состава выделялось 17% от необходимых сумм. В 1999 году за первый квартал было выделено только девять процентов от требующихся средств.

В результате несвоевременного ремонта АПЛ срок их активной службы сокращается более чем в два раза. Так, шесть субмарин 941 проекта типа *Акула (Тайфун)* с 1995 года находятся в базе постоянной дислокации в губе Нерпичья⁹. Для их активной эксплуатации нужны деньги на проведение межпоходовых ремонтных работ, но они не выделяются. Один РПКСН уже более 10 лет находится в ремонте, ожидая модернизации под новый РК. Но из-за закрытия программы испытаний БРПЛ нового поколения *Барк* РПКСН проекта 941 могут выводиться из боевого состава ускоренными темпами¹⁰.

Правительство Евгения Примакова пыталось сохранить в составе ВМФ максимально возможное число АПЛ. С этой целью правительство утвердило государственный заказ предприятиям Государственного российского центра атомного судостроения,

Научные Записки ПИР-Центра №13

расположенным в городе Северодвинске, на 1999 год и ближайшую перспективу¹¹. Программа госзаказа, предусматривала проведение комплексных испытаний на строящейся многоцелевой АПЛ *Гепард* и ее сдачу ВМФ в конце 1999 года, выполнение заданных объемов работ на ремонтируемых РПКСН, на поступающем в ремонт надводном крейсере *Адмирал Нахимов*¹². Впервые за последние годы в правительственных документах была определена судьба практически каждого из находящихся на стапелях *Севмаша* атомоходов, работы на которых ранее были приостановлены.

Помощь в утилизации АПЛ по программе СУУ

В 1992 году было подписано «Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия». Главной целью соглашения стало оказание России содействия в выполнении условий договора СНВ-1. В рамках программы СУУ российской стороне было предоставлено технологическое оборудование, способное значительно ускорить процесс утилизации списанных из состава флота АПЛ.

Выделение международной помощи на процесс утилизации списанных кораблей обусловлено неспособностью России самостоятельно финансировать эти работы. Так, в российском бюджете 1997 года на статью «Утилизация вооружений и военной техники» выделялось 3,2 млрд руб., в 1998 году – 1,9 млрд руб. При этом реально выделено было только 786,6 млн руб. В 1999 году финансирование программы уничтожения списанного имущества составило всего 1,7 млрд руб¹³.

По данным министерства по атомной энергии на утилизацию АПЛ ежегодно тратится 50 млн долл. В России на разделку одной АПЛ тратится 30–35 млн руб. (для сравнения в США – 30 млн долл.)¹⁴. Для полной утилизации всех выведенных на сегодняшний день АПЛ необходимо минимум 2,27 млрд долл¹⁵. Но медлить с утилизацией АПЛ нельзя, так как на содержание каждой из выведенных из состава флота АПЛ тратится около 1,5 млн руб. ежегодно¹⁶.

В рамках программы ликвидации СНВ российской стороне было поставлено разнообразное оборудование американского

производства, предназначенное для утилизации АПЛ. По мнению многих российских специалистов, поставленное оборудование не вполне подходит для эксплуатации в российских условиях. Российским представителям не понятно по какому именно принципу отбиралась техника для поставки в Россию¹⁷. В беседах с автором сотрудники российских предприятий, занятых утилизацией АПЛ, неоднократно указывали на то, что на американских судостроительных предприятиях, где производится утилизация АПЛ, используется техника и оборудование, отличные от поставляемых в Россию в рамках программы СУУ¹⁸.

Когда происходило распределение техники между заводами в России, многие директора предприятий брали все, что предлагала американская сторона¹⁹. В результате зачастую полученное оборудование так и не нашло реального применения: некоторые системы и оборудование остались на заводских складах. Любопытно, что при проведении инспекции на российских судоремонтных заводах американских инспекторов в первую очередь интересует целевое использование предоставленного оборудования. Если это оборудование находится на складе, это вполне устраивает американскую сторону. Главное – чтобы оно не использовалось в других, кроме разделки АПЛ, целях. По крайней мере, так считают российские участники программы СУУ²⁰.

США предоставили России оборудование и услуги для демонтажа АПЛ, включая оборудование и услуги для демонтажа пусковых установок БРПЛ. Эта помощь включает в себя: краны с магнитными подъемными устройствами, режущий инструмент, экскаваторы с ножами для демонтажа, гильотинные прессы, резаки для канатов, обработки металлического лома. Услуги включают: проектирование, строительство, управление, транспортное и материально-техническое обеспечение.

К проблеме ликвидации АПЛ примыкает проблема радиоактивных отходов, образующихся в процессе работы АПЛ. На российских предприятиях, осуществляющих строительство, ремонт и утилизацию АПЛ, прежде всего на *Звездочке*, *Нерпе* и *Звезде*, отсутствуют технические средства для переработки жидких радиоактивных отходов (ЖРО) и компактирования твердых радиоактивных отходов²¹.

Научные Записки ПИР-Центра №13

В России также отсутствуют региональные хранилища для захоронения отходов. Запрет на сброс радиоактивных отходов в моря привел к катастрофическому накоплению ЖРО на временных хранилищах трех главных российских заводов. Для изменения ситуации было решено строить установки уменьшения объема низкоактивных ЖРО. Такие системы включают установки для фильтрации и химического извлечения радиоактивных изотопов из образующихся при ликвидации АПЛ жидкостей; стабилизации извлеченных изотопов и сокращения объемов твердых веществ²². США осуществляют поставку установок по переработке низкоактивных отходов в северный регион. 4 августа 1998 года контракт на поставку такого оборудования достался фирме *Lockheed Martin*. Кроме того, США стали заниматься проектированием и модернизацией российских предприятий судостроительного комплекса.

Трудности с утилизацией АПЛ в России

В России всегда существовала проблема взаимодействия участников процесса утилизации АПЛ, работающих в различных ведомствах. До 1998 года ответственным за утилизацию АПЛ было Минобороны РФ. Однако постановлением правительства №518 от 28 мая 1998 года ответственность за утилизацию АПЛ переложили на Минатом. Этого решения специалисты ждали давно. Министерство обороны всегда испытывало серьезные трудности с финансированием утилизации списанных АПЛ²³.

С одной стороны, такое решение логично: кому как не Минатому отвечать за утилизацию ОЯТ и утилизировать лодочные реакторы. Но, с другой, в нагрузку Минатому досталась не совсем свойственная для его предприятий функция разделки на металлолом корпусов списанных кораблей²⁴. По свидетельству министра Евгения Адамова, когда Минатом обращался со своими предложениями по ускорению процесса утилизации АПЛ, то хотел взять на себя только ответственность за лодочные реакторы и выгруженное радиоактивное топливо.

В итоге же оказалось, что Минатом должен координировать все работы по утилизации АПЛ. По логике составителей документа это должно было ускорить процесс разделки АПЛ. Но министерство по атомной энергии никогда эти вопросы не решало. К тому же, в постановлении не четко прописана одна из его самых главных частей, а именно: не

определена подчиненность и схема взаимодействия различных производственных структур, принадлежащих разным ведомствам.

Представители Минатома сдержанно комментировали факт передачи министерству списанных АПЛ флота, в основном заостряя внимание на том, что реальная передача произойдет не ранее середины 1999 года. Да и то при условии, что Минатом успеет сформировать до этого срока соответствующий отдел в министерстве, а также представительства на Севере и Дальнем Востоке, координирующие деятельность военных судостроительных заводов. Данные планы не были реализованы.

Решение о передаче ответственности за утилизацию списанных АПЛ одобрили только в ВМФ. Благодаря этому на флоте высвободится более 10 тыс. человек личного состава, задействованных на поддержание списанных кораблей на плаву. Более одного миллиарда рублей пойдет не на содержание списанных, а на ремонт и обслуживание действующих боевых кораблей²⁵. 7 июня 1999 года состоялась рабочая встреча глав Минатома, Минобороны и Минэкономики, в ходе которой было подписано трехстороннее соглашение о перераспределении функций и план трехгодичной передачи подлежащих утилизации АПЛ²⁶.

На четырех судоремонтных заводах Минэкономики: завод *Звездочка* и ПО Северное машиностроительное предприятие (оба в Северодвинске Архангельской области), судоремонтный завод *Нерпа* (Мурманская область), завод *Звезда* (Большой Камень Приморского края), способных заниматься утилизацией АПЛ, нет достаточных площадей, чтобы сразу же принять все корабли от военных моряков. Нет в распоряжении Минатома и 10 тыс. гражданских профессионалов, способных в течение нескольких лет караулить списанные атомоходы. Так что лодки останутся все в той же губе Андреева или в Большом Камне все с теми же военными экипажами. Правда, Минатом обещает взять их на свой баланс, но как провести эту операцию в жизнь пока никто не знает.

Как считает ряд специалистов, в России неправильно сформулирована очередность решения проблем, связанных с утилизацией АПЛ²⁷. Например, первоочередной задачей считается проведение выгрузки активных зон реактора, а уже потом разделка лодки на

Научные Записки ПИР-Центра №13

металлолом. В тоже время провести эти мероприятия невозможно из-за отсутствия необходимой береговой инфраструктуры: баз выгрузки, складов хранения, специальных контейнеров. Из 96 списанных АПЛ Северного флота на 70 кораблях в 1998 году топливо было не выгружено. И вряд ли его выгрузят в ближайшие 10 лет, поскольку все береговые и плавучие хранилища флота уже заполнены, а единственный специальный железнодорожный состав сможет его вывезти не ранее чем через 85 лет. Если не решить в первую очередь проблему развития береговой инфраструктуры и прежде всего строительства хранилищ радиоактивных отходов, то не удастся решить и все остальные проблемы. Причем строить хранилища надо в непосредственной близости от баз выгрузки активных зон²⁸.

Помимо хранилищ, для повышения эффективности и прибыльности утилизации АПЛ нужно создать в местах разделки кораблей небольшие металлургические комбинаты. Тогда судоремонтные заводы смогут продавать на рынке не дешевый металлолом, а высококачественный прокат. Создание двух таких предприятий на Севере и Дальнем Востоке может предопределить экономический успех утилизации АПЛ²⁹.

Согласно постановлению правительства России №514 от 1992 года, опытные работы по комплексной утилизации АПЛ должны были проводиться на основе самофинансирования предприятий (за исключением затрат на вырезку реакторных отсеков). Судоремонтным и судостроительным предприятиям разрешили привлекать для работ по утилизации на договорной основе коммерческие организации, а также иностранных инвесторов. Минатом и Минобороны России до марта 1995 года имели квоты и лицензии на реализацию продукции утилизации на внешнем рынке, а также льготы на уплату импортных и экспортных пошлин.

Например, *Звездочка* при реализации продуктов утилизации первой АПЛ проекта 667А класса *Янки*, несмотря на полученные таможенные льготы и право спецэкспорта, понесло убытки в размере 311 млн руб. в ценах 1993 года³⁰. Аналогичные данные с учетом инфляции были получены при утилизации второго корпуса. От разборки судового оборудования на первой лодке реализовано на внутреннем рынке 60 т лома меди, 100 т лома свинца, 20 т лома алюминия. При полной утилизации АПЛ проекта 667А

класса *Янки* на судоремонтном заводе *Нерпа* было извлечено более 3500 т стального лома. Из них 300 т нержавеющей стали, 1100 т маломангнитной стали, 1900 т лома без сорта. Кроме этого, 322 т цветного лома, из них медного – 50 т, лагунного – 70 т, бронзового – 70 т, медно-никелевого – 30 т, алюминиевого – 5 т. При утилизации проекта 667Б класса *Дельта-1* было получено 2096 т стального лома и цветных металлов. Из них 554 т нержавеющей стали, 220 т цветных металлов, 90 т титановых сплавов, 95 т медного и 58 т бронзового лома³¹. В соответствии с постановлением правительства №514 заводы Минэкономики должны были предоставить в Минобороны экономический отчет о фактической стоимости разделки АПЛ. Этого документа Минобороны не получило. Основными покупателями лодочного лома стали Китай, Финляндия и Греция. Но из-за отмены указа президента РФ о введении таможенных льгот в марте 1995 года такие контакты стали экономически невыгодными. В результате утилизация АПЛ стала экономически нерентабельным занятием для судоремонтных заводов³².

По планам руководства Минатома, 1998–1999 годы должны были уйти на создание дополнительной инфраструктуры: пунктов выгрузки ОЯТ из АПЛ, перестройку имеющихся хранилищ и создание новых, разработку нового транспортного контейнера, предназначенного не только для перевозки радиоактивного материала, но и для его длительного хранения. В 2000 году предполагалось начать саму утилизацию кораблей. Это, по расчетам специалистов, требовало инвестиций в размере 1,4 млрд долл. в предприятия Севера страны и один миллиард долларов - в предприятия Дальнего Востока³³.

Сегодня из бюджета России на эти цели ежегодно выделяется 50 млн долл. Деньги должно выделять и министерство обороны из своего бюджета, но в бюджете военного ведомства на 1999 год такой статьи расходов вообще не предусмотрено³⁴. Поэтому Минатом очень рассчитывает на помощь Запада – примерно 50–60 млн долл. ежегодно³⁵.

Рассматривается возможность компенсации затрат судоремонтных заводов, занимающихся утилизацией АПЛ. Корабелям хотят предложить в нагрузку к убыточным субмаринам резать более выгодные в финансовом плане надводные корабли. При

Научные Записки ПИР-Центра №13

этом прибыль от реализации полученного лома будет переводиться на счет предприятий и не облагаться налогами. Минатом хотел разработать и провести через Госдуму закон, регламентирующий данную деятельность. В этом случае в период с 2000 по 2005 годы Россия смогла бы утилизировать по 10–15 АПЛ в год³⁶. Сегодня в России реально утилизируется в год только три–шесть кораблей, что дает дополнительные аргументы критикам программы СУУ как в России, так и в США.

Некоторые примеры западной помощи в утилизации АПЛ

На Дальнем Востоке по американскому проекту Япония построила плавучий завод по переработке ЖРО, получивший название *Ландыш*. Судно способно принять на борт 800 т. отходов и в течение месяца переработать их в 75 кубометров – 256 контейнеров каждый объемом 200 л – твердых отходов. Для этого нужно сжечь по технологическому циклу 200 л солиarki на каждую тонну перерабатываемого сырья. При этом стоимость одного кубометра твердых отходов составляет 400 долл.

Аналогичная операция, выполненная на российской технике, обходится государству в 100–150 долл. К тому же японский агрегат требует ежегодных затрат в объеме 700 тыс. долл. на расходные материалы. В то время как аналогичные установки российского производства требуют в десятки раз меньше средств.

По техническим возможностям машина принимает на переработку ЖРО только определенной солености и не содержащие нефтепродукты. В России никогда не различали засоленность контурной воды из реактора и сливали все отходы в одно хранилище. Для того чтобы японский перерабатывающий комплекс смог их переработать, контурные воды надо разбавить обычной водой в 1000 раз. Новых емкостей для хранения такого количества ЖРО нет³⁷.

Ландыш – буксируемое плавсредство. В бухте Большой Камень, где оно сейчас находится, хранится 2,5 тыс. т ЖРО, еще 1,5 тыс. т находятся на других базах хранения, разбросанных по всему Дальнему Востоку и Камчатке. Свезти их в одно место специальными судами невозможно – на Тихоокеанском флоте их просто нет. А если заняться буксировкой *Ландыша* по базам флота, то после каждого рейса его придется

возвращать в Большой Камень, где есть хранилище для бочек с отходами.

Второй комплекс по переработке ЖРО построен на территории Мурманского ремонтно-технического предприятия *Атомфлот*. Деньги на его строительство выделили США и Норвегия, всего 10 млн долл. Его производительность чуть меньше тихоокеанского – пять тысяч кубометров ЖРО в год. В отличие от установки на Дальнем Востоке, о которой специалисты говорят, что она никогда так и не заработает из-за дороговизны эксплуатации и непродуманности технического исполнения, мурманская установка будет пущена в строй уже в 1999 году. Главным ее отличием и одновременно достоинством по сравнению с дальневосточной стало то, что в Мурманске проведена коренная модернизация российской системы. Поэтому для нее не будет иметь большого значения соленость и загрязненность нефтепродуктами ЖРО. По планам областной администрации, а это подтвердил губернатор Мурманской области Юрий Евдокимов, машина за два года сможет переработать скопившиеся на Севере ЖРО, которых здесь всего 7,5 тыс. кубометров³⁸.

Не стали панацеей американские резакки, с помощью которых можно легко дробить отсеки АПЛ. На *Звезде* поставленная техника – резакки, краны и прочие технические приспособления – не были сведены в единую технологическую цепь. В результате оказалось, что поставляемые краны не способны поднять предназначенную к утилизации лодочную секцию. Судоремонтникам пришлось приспособлять для этих целей обычные портовые краны. В результате загрузка секции длится от двух до трех часов, а вся работа по ее переработке у американской гильотины занимает не более двух минут. В итоге большую часть рабочего времени дорогостоящее импортное оборудование простаивает. Более того, ножи гильотины оказались не рассчитанными для того, чтобы рубить лодочную сталь российских АПЛ, из-за чего срок их нормальной работы сократился в 80 раз³⁹.

На судоремонтном заводе *Нерпа*, где была размещена одна из первых американских установок по резке лодочных секций, тоже есть нарекания по поводу производительности американского резака⁴⁰. Зимой установка мерзнет и из-за этого падает ее производительность. Но виноваты в этом прежде всего сами работники *Нерпы*. По

Научные Записки ПИР-Центра №13

планам реконструкции завода, разработанным еще в 1993 году, над американской установкой должны были построить отопляемый цех, а рядом стапельную плиту для газорезки секций АПЛ (техническое оборудование для этого объекта было поставлено по программе Нанна-Лугара, установлено на недостроенной площадке, но так и не введено по этой причине в строй). Строительство объектов начали, но из-за отсутствия достаточного количества средств стройку не завершили до сих пор. На судоремонтном заводе *Нерпа* согласны с мнением, что предоставленное американской стороной оборудование недостаточно оптимизировано под российские условия, но этот факт ни в коей мере не влияет на общее состояние дел с утилизацией АПЛ. По словам генерального директора судоремонтного завода *Нерпа*, технических причин на его предприятии, чтобы не разделять по 10–15 АПЛ в год, нет⁴¹.

Перспективы развития программы утилизации АПЛ

Благодаря программе Нанна-Лугара, на судоремонтном заводе *Нерпа* создана технологическая база, способная обеспечить заводу долговременные заказы на утилизацию не только АПЛ, но и надводных военных и гражданских кораблей и судов. За американские деньги на *Нерпе* строится стапельная плита, проведено освещение рабочих площадок, что позволит вести разделку кораблей даже в условиях полярной ночи. Более того, постоянное присутствие американских инспекционных комиссий на территории завода благотворно сказалось на общей организации производства.

Программа Нанна-Лугара доказала свою действенность и эффективность. Без помощи американской стороны проблема разделки АПЛ в современной России решалась бы значительно медленнее. Уровень технологической базы российских судоремонтных заводов позволяет разделять до шести АПЛ в год, но и это вряд ли бы происходило. Скорее всего из-за недофинансирования повседневных нужд действующего флота командование ВМФ перераспределяло бы средства, выделенные на утилизацию АПЛ, на ремонт действующих кораблей. Программа Нанна-Лугара решила эту проблему. На российские предприятия было поставлено необходимое для разделки субмарин оборудование. США взяли на себя оплату труда рабочих, занятых на утилизации АПЛ⁴². Этим был дан успешный старт программы. Однако Россия не стала

утилизировать больше кораблей, чем это происходило раньше.

Главным препятствием на пути осуществления планов утилизации большого количества АПЛ стало не отсутствие денег и технологического оборудования, с этим помогают американцы, а нерешенность проблемы выгрузки и складирования ОЯТ и вырезанных реакторных отсеков АПЛ⁴³.

Необходимо внести в программу СУУ некоторые коррективы. Прежде всего эти изменения должны затронуть отношение американской стороны к вопросам обращения с ОЯТ АПЛ. Сегодня Россия нуждается в строительстве площадок и хранилищ отработанного радиоактивного топлива. Именно отсутствие этих объектов сдерживает темпы утилизации АПЛ, жестко увязывая их с возможностью Минатома по вывозу отходов на *Маяк*.

В России проблема утилизации АПЛ воспринимается как мероприятие по уничтожению кораблей всех классов: стратегических крейсеров, ударных и многоцелевых АПЛ. Реально же деньги идут на уничтожение только РПКСН. Но надо думать о том, что делать с многоцелевыми АПЛ. Сегодня судьба этих кораблей неизвестна, а именно они представляют наибольшую опасность в экологическом плане, так как возраст некоторых субмарин уже приблизился к 30 годам.

¹Перовский Вячеслав. *Независимое Военное Обозрение*, №46, 1998, с 6

²Алексин Валерий. Подводный флот и национальная безопасность России. *Независимое Военное Обозрение*, №11, 20–26 марта 1998, с.4

³Выступление командующего Северным флотом адмирала Олега Ерофеева на брифинге для журналистов в штабе Северного флота, 5 июня 1997

⁴Единственный случай возвращения корабля на завод произошел в 1991 году, когда на новом атомном подводном крейсере во время ходовых испытаний, обнаружили многочисленные дефекты в механическом оборудовании.

⁵Кузнецов Юрий. На пути к сбалансированному флоту. *Независимое Военное Обозрение*, №18, 15–21 мая 1998, с.4

⁶Костев Г.Г. Проблема безопасности при эксплуатации и утилизации атомных подводных лодок. М., 1997, с.9

Научные Записки ПИР-Центра №13

⁷Перовский Вячеслав. *Независимое Военное Обозрение*, №46, 1998, с.6

⁸Литовкин Виктор. Ядерный утиль умирает, но не сдаётся. *Известия*, 31 октября 1998, с.4

⁹Нилсен Томас, Кудрик Игорь, Никитин Александр. Северный флот – потенциальный риск радиоактивного загрязнения региона. Москва, 19 апреля 1996, с.44

¹⁰12 августа 1999 года, накануне приезда представителей министерства обороны США на *Севмаш*, пресс-служба завода сообщила о том, что уже принято окончательное решение о начале утилизации первой АПЛ проекта 941 в рамках программы сокращения стратегических наступательных вооружений.

¹¹*Севмашу* выдан заказ. *Корабел*, №14, 15 апреля 1999, с.1

¹²То же

¹³Беседа с представителем Главного штаба ВМФ, 20 августа 1999

¹⁴По свидетельству специалистов технического управления Северного флота в разные годы цена утилизации одной АПЛ, в зависимости от завода, варьировала от 28 до 41 млн руб. Цифры приведены без учета прибыли от реализации металлического лома.

¹⁵Беседа с заместителем министра по атомной энергии РФ Николаем Егоровым, 24 декабря 1998

¹⁶Беседа с представителем технического управления Северного флота, 2 июля 1999

¹⁷Беседа с представителем Главного штаба ВМФ, 20 августа 1999

¹⁸Беседа с генеральным директором судоремонтного завода *Нерпа* Павлом Стеблиным, 1 июля 1999

¹⁹То же

²⁰Беседа с представителем судоремонтного завода *Нерпа*, 1 июля 1999 года.

²¹Нилсен Томас, Кудрик Игорь, Никитин Александр. Цит. соч., с.81

²²То же, с.85

²³По мнению специалистов, эта одна из главных причин, тормозивших темпы утилизации АПЛ, так как Минобороны РФ с 1992 года решает исключительно проблемы реформирования вооруженных сил и их боевой подготовки. В этом процессе просто нет места вопросам утилизации военного имущества.

²⁴Минатом не будет самостоятельно заниматься разделкой корпусов, эти задачи стоят перед предприятиями Минэкономики.

²⁵Пресс-конференция главкома ВМФ адмирала Владимира Куроедова в главном штабе ВМФ, 29 августа 1998

²⁶Между двумя этими событиями прошло более полугода, но несмотря на громкие

заявления командующего ВМФ, атомные корабли так и остались в ведении его ведомства.

²⁷Выступление Алексея Арбатова на семинаре «Российско-американское сотрудничество в ядерной области», Московский центр Карнеги, 20 мая 1999

²⁸То же

²⁹То же

³⁰Усольцев Валерий, Гундаров Владимир. *Нерпа* осваивает плавучее месторождение. *Красная Звезда*, 14 мая 1997, с.5

³¹Нилсен Томас, Кудрик Игорь, Никитин Александр. Цит. соч., с.95

³²Беседа с сотрудником судоремонтного завода *Нерпа*, 1 июля 1999

³³Беседа с заместителем министра по атомной энергии РФ Николаем Егоровым, 24 декабря 1998

³⁴Минобороны РФ де-факто уже передало АПЛ в ведение Минатома и исходя из этого рассчитывает свои расходы.

³⁵Беседа с заместителем министра по атомной энергии РФ Николаем Егоровым, 24 декабря 1998

³⁶То же

³⁷Беседа с заместителем председателя Дальневосточного отделения Российской академии наук Валентином Сергиенко, 24 декабря 1998

³⁸*Итаp-Тасс*, 24 февраля 1999

³⁹Беседа с заместителем председателя Дальневосточного отделения Российской академии наук Валентином Сергиенко, 24 декабря 1998

⁴⁰Беседа с генеральным директором судоремонтного завода *Нерпа* Павлом Стеблиным, 1 июля 1999

⁴¹По мнению некоторых военных экспертов, судоремонтный завод *Нерпа* может вести утилизацию не более четырех АПЛ в год.

⁴²Фактически руководство завода выплачивает заработную плату сотрудникам предприятия из денег, полученных по контракту от США на разделку подлодок.

⁴³Беседа с генеральным директором судоремонтного завода *Нерпа* Павлом Стеблиным, 1 июля 1999

Научные Записки ПИР-Центра №13

СОТРУДНИЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО ТАМОЖЕННОГО КОМИТЕТА РФ И МИНИСТЕРСТВА ЭНЕРГЕТИКИ США ПО ПРОГРАММЕ «ВТОРАЯ ЛИНИЯ ЗАЩИТЫ»

Александр Громов

заместитель начальника отдела таможенного контроля за делящимися радиационными материалами ГТК РФ

Задачи, которые возложены на Государственный таможенный комитет (ГТК) по пресечению незаконного перемещения ядерных и радиоактивных материалов через границу, были возложены на таможенные органы только в 1995 году. До 1995 года этим занималась Федеральная пограничная служба.

В 1995 году ГТК принял технику, которая была в распоряжении пограничной службы. Оценка ее возможностей позволила сделать вывод о том, что принятая от погранслужбы техника не соответствовала требованиям технологии таможенного контроля. Поэтому в течение 1995 и 1996 годов был проведен целый ряд работ по созданию аппаратуры именно для таможенного контроля. Такая аппаратура была разработана. Особо следует отметить то, что эта аппаратура прошла комплекс испытаний на фактических ЯМ, в том числе и на ряде предприятий Минатома. В связи с тем, что на тот момент отсутствовали государственные российские стандарты требований к этой аппаратуре, она была испытана на соответствие американским стандартам. Аппаратура была проверена на соответствие этим стандартам с участием американских представителей. И американские лаборатории даже выдали ГТК соответствующий сертификат. Российская аппаратура превышала требования американских стандартов.

Начиная с 1996 года ГТК начал оснащать российские границы этой аппаратурой. Естественно, для того чтобы полностью оснастить российскую границу такими системами, потребуется много лет. Тем более что финансирование этих работ у нас пока незначительное. Поэтому когда в 1998 году министерство энергетики обратилось в ГТК с предложением о сотрудничестве по вопросам предотвращения незаконного перемещения ЯМ через границу, комитет был готов к сотрудничеству, и в июне 1998 года был подписан протокол о сотрудничестве между ГТК и министерством энергетики США.

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

- совершенствование существующих систем и оборудования для обнаружения ЯМ путем совместных работ по улучшению их качества и надежности;
- расширение развертывания оборудования по обнаружению ЯМ на пограничных пунктах пропуска и объединение его в системы;
- улучшение возможности учебных заведений российской таможенной службы по 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 возможностей поиска и идентификации ЯМ.

Необходимо отметить, что 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.

В рамках программы «Вторая линия защиты» в 1998–1999 годах за счет средств США оборудованы аппаратурой радиационного контроля с системами видеонаблюдения аэропорт Шереметьево-1, ряд Астраханских морских портов. При этом производилась

Научные Записки ПИР-Центра №13

установка различных типов систем *Янтарь*: пешеходных, автомобильных и железнодорожных. Филиалы Российской таможенной академии по данной программе также оснащены необходимой аппаратурой радиационного контроля и оргтехникой для организации процесса обучения сотрудников таможенных органов, организации и проведения таможенного контроля за ядерными и радиоактивными материалами.

В 1999 году предусмотрено дальнейшее оснащение целого ряда пунктов пропуска Северо-Западного, Северо-Кавказского и Дальневосточного регионов.

Следует отметить, что с ростом оснащенности таможенных органов стационарными системами обнаружения *Янтарь* и переносными приборами радиационного контроля количество выявленных случаев незаконного перемещения делящихся материалов через таможенную границу Российской Федерации постоянно возрастает. При этом количество указанных случаев при экспорте и импорте делящихся материалов в настоящее время распределяется равномерно.

В мае 1999 года заместитель начальника регионального информационно-технического таможенного управления Николай Кравченко принял участие в проводимой Министерством энергетики США в Вашингтоне презентации технологий и оборудования, используемых в борьбе с распространением ОМУ и терроризмом. Презентация проходила в Сенате США в преддверии обсуждения бюджета США на 2000 финансовый год. Цель – показать сенаторам и конгрессменам практическую реализацию средств, выделенных в 1998 году на нераспространение ЯМ.

Отдельным стендом была представлена программа сотрудничества Минэнерго США с ГТК России «Вторая линия защиты». Были установлены действующие российские таможенные приборы (стационарная система *Янтарь*, переносные приборы РМ-1401 и МКС-А02-01) и вывешены фотоматериалы об установке этого оборудования в Шереметьево-1 и Астраханском морском порту. Министр энергетики США Билл Ричардсон в своем выступлении подчеркнул важность дальнейшего продолжения работ по этой программе и отметил, что министерство планирует участвовать в оснащении системами радиационного контроля целого ряда российских пунктов пропуска.

Учитывая то, что подписанный 18 июня протокол между ГТК России и Минэнерго США является протоколом о намерениях, для придания сотрудничеству долговременного характера целесообразно заключение между ними международного договора ведомственного характера. Такой договор позволил бы привлечь дополнительные финансовые ресурсы для оснащения таможенной границы Российской Федерации техническими средствами и совершенствования технологий таможенного контроля, эффективней использовать выделяемые американской стороной средства за счет освобождения от взимания пошлин и налогов с предоставляемых услуг и оборудования. Проект такого документа рассмотрен американской стороной и сейчас находится на рассмотрении в МИД России.

ГТК занимается вопросами пресечения незаконного перемещения ядерных и радиоактивных материалов и опасных отходов. Опасные отходы – это перечень тех отходов, которые подпадают под Базельскую конвенцию. Они либо запрещены к ввозу в Российскую Федерацию или лицензируются при их вывозе из Российской Федерации. Последнее время все больше внимания стало уделяться не только контролю за ядерными, но и за химическими, а также биологическими веществами. Это делается в связи с тем, что были примеры, когда у таможенных органов возникали трудности при идентификации этих товаров, то есть, относятся ли они к этой категории товаров или нет.

Известно, что проблема нераспространения или ограничения нераспространения, эффективность усилий по предотвращению распространения ОМУ во многом зависит от наличия методов контроля. Американские коллеги неоднократно приезжали в Россию, проводили консультации и ранжировали угрозы с точки зрения распространения в зависимости от того, насколько можно осуществлять контроль. Если ранжировать по этому критерию, то получается, что легче всего контролировать ядерное нераспространение, поскольку существуют достаточно четкие методы, способы, приборы и уже наработанные схемы контроля. Но сейчас возникают новые угрозы, связанные с распространением терроризма биологической и химической природы.

В течение 1999 года были разработаны справочные пособия, цель которых помочь сотрудникам таможенных органов определить

Научные Записки ПИР-Центра №13

химические и физические идентификационные свойства этих материалов. Пособия были разосланы во все таможенные органы, чтобы пока хотя бы по внешнему виду, хоть как-то оценить эти товары.

Также проведена работа по анализу средств идентификации и обнаружения, разработанных и произведенных как в России, так и за рубежом. Однако это сложная проблема. И путей ее полного решения на сегодняшний день нет. Наши встречи на разных уровнях с представителями других стран показали, что и за рубежом данная проблема не решена полностью. Создавать в таможенных органах химические лаборатории, конечно, нереально. Вряд ли поэтому сотрудники таможни смогут проводить какие-то химические анализы на границе. Задача ГТК в этом и не состоит. Дело таможенной службы – выявить товары этой категории и отдать их в экспертную организацию, которая могла бы дальше оценить эти товары по конкретным свойствам, определив, попадают они под категорию запрещенных к вывозу или ввозу товаров или не попадают.

В течение 1999 или 2000 года планируется научно-исследовательская работа с выходом на экспериментальные образцы оборудования – экспресс-аналитические мини-лаборатории, с помощью которых оперативный состав таможенных органов, находящийся на границе, мог эти товары идентифицировать по тем или иным признакам. Но это очень сложная работа. Если у радиоактивных материалов есть определенные признаки, по которым их всегда можно относительно легко отличить, то процедура идентификации химических и биологических веществ значительно более сложная – определить подобного рода товары крайне сложно.

Если за 1995 год, когда мы начинали создавать подразделения по пресечению незаконного оборота радиоактивных материалов, было выявлено всего около шести случаев, то сейчас ежегодно выявляется в десятки раз больше подобных случаев. И по мере оснащения таможенных органов эта цифра постоянно растет.

Причем анализ работы ГТК показывает, что фактически экспорт и импорт радиоактивных материалов одинаковы. То есть, и к нам ввозят очень много радиоактивных вещей. Речь, конечно, не идет о ЯМ. По ЯМ мы, как

правило, имеем дело не с нелегальным ввозом или вывозом, а с недобросовестным или недостоверным декларированием товаров, нарушением правил таможенного оформления.

Системы контроля за радиоактивными материалами, которые устанавливаются и на американские и на собственные российские средства, играют огромную роль в плане экологической безопасности нашей страны, потому что таможенные органы с помощью современной техники выявляют очень много случаев радиоактивного металлолома в строительных материалах, а также другие источники радиации в различном оборудовании. Таких случаев очень много.

При принятии решения об оснащении тех или иных пунктов пропуска на границе ГТК вместе с представителями Минэнерго США определяет, какие пункты пропуска выбрать. Конечно, представители США всегда предлагают, как они считают, наиболее опасные направления – Иран, Ирак, Китай, Северная Корея. Пока эти участки в основном и будем планировать для оснащения новой техникой. ГТК не всегда соглашается с американскими представителями по поводу выбора пунктов оснащения. Однако эти вопросы рассматриваются совместно, и принимается согласованное решение.

Сотрудничество между ГТК России и Минэнерго США является плодотворным и, безусловно, полезным и выгодным для российской стороны. Однако сотрудничество не лишено и ряда отрицательных моментов. Главный из них состоит в том, что средства для финансирования тех или иных программ выделяются, как правило, в июле–августе, то есть за несколько месяцев до окончания финансового года в США, когда надо предоставлять отчеты о расходовании средств за истекший финансовый год. За этот период выполнить необходимый комплекс работ, чтобы освоить выделяемые средства крайне сложно, учитывая то, что речь идет о производстве и монтаже сложного технологического оборудования, обучении работе с ним сотрудников таможенной службы и т.д. Так, только цикл производства необходимого оборудования составляет до шести месяцев. ГТК неоднократно ставил перед американской стороной вопрос о том, чтобы выработать механизмы более эффективного освоения выделяемых средств.

Научные Записки ПИР-Центра №13

К ВОПРОСУ О МЕЖДУНАРОДНОМ СОДЕЙСТВИИ РОССИИ В ХИМИЧЕСКОМ РАЗОРУЖЕНИИ

Наталья Калинина

консультант аппарата правительства Российской Федерации, член Экспертно-консультативного совета ПИР-Центра

Проблема химического разоружения для России неотрывно связана с оказанием международного содействия ей в этой области. При этом, Россия в момент подписания Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении в январе 1993 года, а в последующем и при ее ратификации в 1997 году, неоднократно предупреждала, что ее политические заявления активно участвовать в химическом разоружении, с учетом сложной экономической ситуации в России, могут быть реализованы только при активной поддержке международного сообщества. И такие обещания России неоднократно давались.

С момента подписания конвенции прошло более шести лет и уже два года как Россия стала полноценной участницей конвенции. Можно подвести определенные итоги и попытаться проанализировать перспективы.

Анализ программ международной помощи России в химическом разоружении

История химического разоружения для России началась не с момента подписания конвенции, а гораздо раньше. Ее официальным началом можно считать «Соглашение между СССР и США об уничтожении и непроизводстве химического оружия и о мерах содействия многосторонней Конвенции о запрещении химического оружия», которое было подписано 1 июня 1990 года. И хотя это соглашение по разным причинам так и не вступило в силу, именно этот документ послужил основой для рассмотрения официальными органами власти США вопроса об оказании России безвозмездной помощи в целях уничтожения имеющихся на ее территории запасов ХО.

К этому времени в США уже действовал закон (государственный закон №102-228, принят в 1991 году), получивший неофициальное название – программа Нанна-Лугара по именам сенаторов, ее разработавших, или иначе – программа СУУ. В рамках этого закона 17 июня 1992 года было заключено «Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки

относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия» сроком на семь лет, в котором были отражены меры содействия России при решении вопросов, связанных с уничтожением ОМУ. В то время основное внимание уделялось ядерному разоружению, в связи с чем соглашением был оговорен исполнительный орган от России (СССР) только в отношении ЯО. Данное обстоятельство обусловило необходимость заключения дополнительного соглашения межведомственного уровня между Комитетом по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при президенте Российской Федерации и Минобороны США относительно безопасного, надежного и экологически чистого уничтожения ХО также сроком на семь лет. В настоящее время упомянутый комитет упразднен и его функции переданы Российскому агентству по боеприпасам^{1,2}.

Первоначально объем помощи по указанному межведомственному соглашению составлял 25 млн долл. В последующие годы (особенно после подписания Россией конвенции) суммарный объем запланированной помощи ежегодно возрастал: в 1994 году на 30 млн долл., в 1996 году на 13 млн долл., в 1997 году на 68,5 млн долл., в 1997 году на 2,2 млн долл. Последний раз поправка к указанному межведомственному соглашению была подписана в начале 1999 года, в рамках которой предусматривалось увеличение помощи на 53,4 млн долл.³. Таким образом, на сегодняшний день объем заявленной помощи в рамках указанного соглашения составляет 192,1 млн долл.

Направления и объемы работ по использованию безвозмездной помощи, как правило, согласовывались на уровне исполнительных договоренностей между министерством обороны США и исполнительным органом России, которым в зависимости от вида деятельности выступали Минобороны России, Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при президенте Российской Федерации (Химбиоком) или

Научные Записки ПИР-Центра №13

Минэкономики России. В общем виде можно выделить три основных направления в использовании американской помощи:

- создание Центральной лаборатории по химико-аналитическому контролю за работами в области химического разоружения на базе Государственного научно-исследовательского института органической химии и технологии (ГС НИИОХТ), который является головным институтом по разработке технологий УХО, а также поставка трех передвижных лабораторий по контролю за УХО (исполнительный орган от России – Химбиоком)⁴;
- помощь в создании объекта по УХО в Щучьем Курганской области (исполнительный орган от России – Минобороны России)⁵. Планировалось за счет американской помощи осуществить строительство первой очереди этого объекта. В настоящий момент профинансированы работы по оценке инвестиций, разработке технико-экономического обоснования строительства указанного объекта и оплачены некоторые другие виды работ. В частности, за счет средств США проведена совместно с американскими экспертами оценка российского двухстадийного процесса УХО, проводятся работы по разработке и изготовлению поточных линий уничтожения химических боеприпасов, масштабированию процесса УХО для объекта в Щучьем и некоторые другие виды технического содействия. Однако строительство объекта не началось и перспектива в этом отношении не очень обнадеживающая (о причинах будет сказано ниже);
- помощь в демилитаризации бывших объектов по производству ХО (исполнительный орган от России – Минэкономики России). В настоящее время такой вид помощи оказывается по объекту, расположенному на ОАО *Химпром* в Волгограде⁶. Проводятся консультации по оказанию аналогичной помощи по объекту, расположенному на ОАО *Химпром* в Новочебоксарске Чувашской Республики.

Оценивая объемы и эффективность оказываемой помощи, важно обратить внимание на следующие обстоятельства:

- объем помощи для России утверждается конгрессом США ежегодно и только на текущий финансовый год в рамках ассигнований, выделяемых для министерства обороны США, что не позволяет осуществлять планирование работ на долговременной основе, а следовательно, каждый год возникает опасность прекращения уже начатых работ;
- оказание содействия осуществляется не путем прямых финансовых вливаний в российскую программу УХО, а в форме поставок оборудования и/или оплаты работ, выполненных американскими (не российскими) фирмами или компаниями – подрядчиками, которые отбираются американской стороной на основе конкурсов среди своих компаний. При этом российские организации только привлекаются к работам на контрактной основе с этими американскими подрядчиками;
- объем заявленной помощи (как уже указывалось, он за все годы сотрудничества суммарно составляет 192,1 млн долл.) не соответствует реально использованным ассигнованиям, которые существенно меньше. К примеру, российскими организациями в период 1992–1999 годов в интересах Минобороны России выполнены работы на сумму около 25 млн долл. Часть выделяемой помощи уходит на содержание американского офиса в Москве, курирующего ее использование, оплату труда его сотрудникам, проведение различных встреч и консультаций и другие технические расходы американской стороны, покрываемые за счет средств, выделяемых конгрессом США на *помощь* России. Часть средств по разным причинам остается неиспользованной.

После ратификации конвенции Россия рассчитывала, что США существенно увеличат объемы безвозмездной помощи и будут активно содействовать вовлечению в этот процесс других стран.

В июне 1999 года истек срок указанного выше соглашения и решался вопрос о его продлении еще на семь лет. Эта обеспокоенность на политическом уровне в настоящее время снята. Так, 23 июня 1999 года вышло постановление правительства Российской Федерации №672 «Об одобрении и предоставлении Президенту Российской

Научные Записки ПИР-Центра №13

Федерации предложения о подписании Протокола к Соглашению между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия»⁷, и хотя по состоянию на 1 ноября 1999 года решение президента Российской Федерации по этому вопросу в печати еще не опубликовано, вряд ли стоит ожидать, что президент Российской Федерации будет возражать против такого документа. И даже если процесс ратификации протокола в связи с выборами в Государственную Думу завершится не так быстро, как хотелось бы, это обстоятельство можно отнести к трудностям процедурного характера, но не сущностного. Ратификация протокола может пройти без особых осложнений, поскольку вступил в силу федеральный закон «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации»⁸.

Первоначально программа Нанна-Лугара включала планы оказания помощи России и бывшим республикам СССР только на период до 2001 года. В этой связи вызвала беспокойство возможность прекращения помощи в активной фазе ведения крупномасштабных работ, оплачиваемых американской стороной, что могло бы привести либо к их остановке, либо к дополнительным и незапланированным расходам из федерального бюджета России, что фактически (с учетом его скудности) означало бы то же самое, то есть прекращение работ. К примеру, такую обеспокоенность неоднократно проявляло Минобороны России по поводу возможности приостановки работ по созданию объекта в Щучьем Курганской области. Пролонгирование указанного выше соглашения американской стороной автоматически могло бы снять и эту озабоченность.

Однако реальность оказалась иной. На самом деле серьезное осложнение в реализации программы помощи России вызвало решение конгресса США, принятое в октябре 1999 года, о прекращении финансирования в 2000 финансовом году работ по УХО в России, несмотря на предложения, предварительно

внесенные администрацией американского президента, о выделении ассигнований на строительство объекта в Щучьем Курганской области на 2000 год в объеме примерно 88 млн долл.

Версий случившемуся множество: одни эксперты связывают это с невыполнением Россией своих обязательств по объему подготовительных работ к строительству объекта в Щучьем и неспособностью освоить уже выделенные ассигнования; другие – с борьбой между республиканцами и демократами и ослаблением позиций Билла Клинтона в предвыборный год; некоторые – с ухудшением в целом внешнеполитических отношений между нашими странами, на которых сказывается не только Косово, но и Чечня, банковские скандалы и много других причин; иные – в пересмотре позиций со стороны США в отношении оценок потенциальной опасности российского ХО для национальной безопасности США, склоняясь к тому, что российское ХО представляет опасность только для России и потому работы по его уничтожению не должны финансироваться из американского бюджета.

Но какие бы причины не лежали в основе принятого конгрессом США решения, суть происшедшего не может не вызывать беспокойства со стороны России, поскольку *пример* США может стать *заразительным* для других стран. И тогда шансы на возможность выполнения Россией конвенции в установленные сроки становятся практически нулевыми.

Столь пессимистический прогноз основан на том, что оказываемая помощь России со стороны других государств-участников конвенции по своим масштабам существенно ниже американской и ее объемы (даже если они в ближайшем будущем не будут сокращаться) не позволяют рассчитывать на существенное продвижение в реализации российской программы по УХО.

Коротко о программах помощи России со стороны других стран

Федеративная Республика Германия оказывает помощь в соответствии с межведомственным «Соглашением между Комитетом по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте Российской Федерации и Федеральным министерством иностранных дел Федеративной Республики Германии о сотрудничестве в безопасном уничтожении

Научные Записки ПИР-Центра №13

химического оружия с соблюдением мер по предотвращению загрязнения окружающей среды» от 22 октября 1993 года. В рамках указанного соглашения в 1993 году было выделено 5,0 млн немецких марок, в 1994 году – 4,5 млн марок, в 1995 году – 6,5 млн марок, в 1996 году – 8,5 млн марок, в 1997 году – 7,7 млн марок, в 1998 году – 9,5 млн марок, в 1999 году также 9,5 млн марок^{9,10,11,12,13}. Следует заметить, что помощь со стороны Германии все эти годы носит целенаправленный характер, оказывается не деньгами, а услугами, в перечень которых входит проведение работ по изготовлению, испытанию и поставке технологического оборудования для объекта по УХО, строительство которого начато в поселке Горный Саратовской области.

Швеция с 1993 года вошла в число стран, оказывающих помощь России, в рамках которой ею проведена оценка (экспертиза) рисков на объекте по хранению ХО в Камбарке Удмуртской Республики и образован там же Центр общественных связей (сумма помощи составляет около 420 тыс. долл.).

Нидерланды в 1998 году подписали соответствующее соглашение с Россией по оказанию безвозмездной помощи в сумме 25 млн гульденов. Соглашением предусмотрено предоставление материалов и других ресурсов для содействия в строительстве объекта по УХО, хранящегося на объекте в Камбарке Удмуртской Республики (поставка технологического оборудования для объекта, разработка и поставка установки для санации почвы, поставка оборудования для мониторинга окружающей среды и другое техническое содействие)¹⁴.

Финляндия также оказывает содействие работам в Камбарке (сумма помощи составляет около 350 тыс. долл.).

Италия заявила о намерениях оказывать содействие России (работа по заключению соответствующего соглашения находится на завершающей стадии). Помощь планируется выделить для содействия строительства объекта по УХО в Кизнере Удмуртской Республики (по предварительным данным объем помощи будет составлять около восьми миллионов долларов).

Швейцария – оказывает помощь путем финансирования ряда проектов в области связи с общественностью через Национальную организацию Международного Зеленого

Креста в России. Объем ежегодно выделяемой помощи в течение последних трех лет составляет примерно 300 тыс. долл. Эта организация уже несколько лет ежегодно проводит *общественные слушания* в регионах хранения ХО, на которых формирует позитивное отношение населения к этой проблеме, создала практически во всех заинтересованных регионах информационные центры, куда может обратиться любой местный житель для получения интересующей его информации по программе УХО, издает популярные брошюры для населения по отдельным вопросам, связанным с процессом УХО и применительно к конкретным местным условиям, проводит обширные исследования по оценке состояния здоровья местного населения и окружающей природной среды в районах хранения ХО и другие исследования.

Приняты принципиальные решения о помощи России со стороны Евросоюза и Великобритании. Рассматривают возможность оказания безвозмездного содействия России Канада, Норвегия и Бельгия.

Россия рассчитывала, что расширению числа стран – потенциальных доноров в определенной мере будет способствовать проведение международной встречи по содействию России в УХО, которая была организована по инициативе МИД России, спонсирована Евросоюзом и проведена в июне 1999 года в Москве¹⁵. В этой встрече приняли участие 27 государств, руководство ОЗХО и Евросоюза. Однако несмотря на то, что после встречи прошло уже несколько месяцев, явного продвижения по проблеме увеличения помощи России пока не наблюдается.

Если суммировать объем помощи, который предоставляют или намерены предоставить России все страны вместе взятые, и сопоставить эти цифры с расчетными данными по стоимости российской программы УХО в целом (два года назад программа *стоила* 32 млрд руб., сегодня, с учетом инфляции, примерно 50 млрд руб., с каждым последующим годом – она будет становиться все дороже и дороже), то и без особо точных расчетов видно, что эта помощь носит больше политический характер, чем сущностно-материальный.

Из проведенного анализа можно прийти к нескольким выводам, заставляющим задуматься:

Научные Записки ПИР-Центра №13

- международное сообщество, обещая России всемерную поддержку на этапе *выдавливания* из нее вначале подписания конвенции, а затем – ее ратификации, либо не представляло, во сколько обойдется России химическое разоружение и не просчитывало свои реальные возможности по оказанию помощи, либо намерено *втягивало* Россию еще в один дорогостоящий разоруженческий договор, получая при этом рычаг политического давления;
- новая политика США в отношении помощи России по УХО, направленная на свертывание такой помощи, а также явно недостаточная активность других государств в оказании необходимого содействия по вопросам УХО, могут заставить Россию пересмотреть сроки уничтожения этого оружия в сторону их увеличения и планировать эти сроки исходя из собственных финансовых возможностей;
- текущее финансирование работ по УХО из федерального бюджета, составляющее в 1997–1999 годах от 320 до 500 млн руб. по плану и реально профинансированное менее чем на 50% (по проекту бюджета на 2000 год объем финансирования также не превышает 500 млн руб.), позволяет путем простых арифметических действий просчитать, что при уровне ежегодного финансирования 500–600 млн руб. Россия за счет собственных средств будет уничтожать ХО более 100 лет. Такой срок не выдержат никакие хранилища и никакие меры по поддержанию их в безопасном состоянии не смогут предотвратить самопроизвольное разрушение химических боеприпасов со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Уже сейчас по оценкам разных экспертов отставание от сроков реализации конвенции составляет от трех до четырех лет. И если объемы международной помощи в ближайшее время существенно не возрастут, то может быть сорван не только первый этап реализации конвенции, предусматривающий уничтожение 400 т ХО к 29 апреля 2000 года (и в чем уже никто не сомневается), но и последующие, так как ожидать значительного улучшения экономической ситуации в России в ближайшие годы не приходится. Нельзя исключить и развития такого сценария в России, когда предвыборные мотивы побудят уходящую Государственную Думу попытаться

денонсировать конвенцию. В пользу возможности такого развития событий является принятие Государственной Думой 11 июня 1999 года постановления за №4096-П ГД о неудовлетворительном выполнении обязательств Российской Федерации по реализации конвенции¹⁶, а также тот факт, что в федеральном законе «О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении»¹⁷ есть положение о том, что если чрезвычайные события, в том числе экономического или техногенного характера, касающиеся предмета конвенции, поставят под угрозу высшие интересы Российской Федерации, используются процедуры, установленные разделом V «Прекращение или приостановление действия международных договоров Российской Федерации» федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»¹⁸.

Но если чрезвычайные обстоятельства, к которым в соответствии с национальным законодательством могут быть отнесены и экономические проблемы, заставят Россию поставить вопрос о выходе из конвенции, то не будет ли утерян сам предмет этого многостороннего договора, каковым является конвенция? Ведь с точки зрения выполнения основных обязательств по конвенции, к каковым относятся запрещение разработки, производства, накопления и применения ХО, никакие претензии к России предъявить нельзя. Не отказывается и никогда не откажется Россия и от обязательств уничтожить свои запасы ХО. И только сроки уничтожения, регламентированные конвенцией, являются для России невыполнимыми по сугубо экономическим причинам. Понимают ли это другие государства-участники конвенции? Хотят ли они *развала* конвенции? Или все-таки начнут реально выполнять ранее данные обещания об оказании содействия России?

От ответов на эти вопросы во многом и будет зависеть *судьба* конвенции.

О перспективах содействия России в химическом разоружении

При обсуждении данной проблемы и исходя из логики здравого смысла следует полагать, что мировое сообщество не допустит *развала* конвенции и, следовательно, предпримет соответствующие шаги к увеличению международной помощи России, которые позволят остаться России полноценным

Научные Записки ПИР-Центра №13

участником этого договора. Учитывая уже имеющийся определенный опыт по реализации предоставляемой помощи, можно проанализировать его недостатки, а также возможные пути по повышению эффективности международного содействия России в химическом разоружении.

К основным факторам, в определенной мере сдерживающим оказание помощи России, можно отнести следующие три блока вопросов.

Первый – нормативно-юридические непроработки. Практика показала, что когда проводятся переговоры о помощи, то договаривающиеся стороны, как правило, уделяют основное внимание сущностной стороне вопроса, четко прописывая, кто и что должен сделать, в какие сроки и т.д. При этом из поля зрения представителей сторон нередко *выпадают* правовые вопросы, чаще всего связанные с несоответствием тех или иных положений соглашения национальным законодательствам сторон. В конечном итоге это приводит к задержке подписания соглашения, иногда на многие месяцы. К примеру, такая ситуация наблюдалась при подготовке соглашения с Нидерландами, на юридическое оформление которого ушло намного больше времени, чем на его подготовку. По тем же причинам уже длительное время не может выйти соглашение с Италией, хотя его проект уже давно сторонами согласован.

Второй – необходимость в ряде случаев проводить соглашения о помощи через процедуру ратификации. Так, к примеру, в соответствии с федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» все соглашения, где хоть в каком-то контексте упоминаются слова *оружие*, *безопасность* или предусматриваются какие-либо изъятия из действующего законодательства в части касающейся таможенных, налоговых и других льгот, почти автоматически подпадают под необходимость их ратификации. А процесс ратификации – процедура достаточно долгая, занимающая нередко не дни и месяцы, а годы, поскольку предусматривает многоуровневое рассмотрение. Даже если по существу вопроса ни у кого не возникает никаких возражений, классический вариант ратификационного процесса включает в себя следующие последовательные шаги: правительство вносит предложения о целесообразности ратификации президенту, президент вносит договор на

рассмотрение в Государственную Думу, Государственная Дума принимает решение о ратификации федеральным законом и передает его Совету Федерации, Совет Федерации одобряет федеральный закон о ратификации и направляет его для подписания президенту, президент подписывает федеральный закон о ратификации и только после этого соглашение вступает в силу.

Третий – недостатки в координации действий с российской стороны при распределении зарубежной помощи. Эти недостатки обусловлены тем, что исполнительные соглашения заключаются ведомствами. К примеру, в соответствии с «Протоколом к Соглашению между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия»¹⁹ исполнительными органами в отношении ЯО являются Минатом России и Минобороны России, в отношении ликвидации СНВ – Минэкономики России, в отношении ХО – Минобороны России и Минэкономики России. Из Протокола *выпал* Комитет по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при президенте Российской Федерации (ныне Российское агентство по боеприпасам), хотя именно это ведомство ранее являлось исполнительным органом по соглашению о помощи в УХО. Такое распределение помощи по указанным выше исполнительным органам не устраивает многие другие заинтересованные ведомства и нельзя исключить, что межведомственные разногласия затормозят процесс ратификации указанного документа. Следует признать, что наличие нескольких исполнительных органов по одной и той же проблеме не может способствовать продвижению проблем по разоружению, поскольку приводит к распылению помощи по многим направлениям и в результате негативно отражается на конечном результате. В порядке справки необходимо заметить, что исполнительным органом по указанному выше соглашению по всем направлениям работ со стороны США является министерство обороны.

Если поднимать проблему координации по программам помощи в отношении ХО, то подходы к ее совершенствованию следовало бы рассматривать в контексте централизации власти, ресурсов и всех других видов содействия России в области химического разоружения.

Научные Записки ПИР-Центра №13

Под централизацией власти понимается необходимость возложения ответственности за решение проблемы химического разоружения в России на один государственный орган, а не на несколько, как это имеет место в настоящее время. Деление проблемы на отдельные направления, выполняемые разными ведомствами, означает разделение ответственности и приводит в целом к безответственности при ее решении.

Как известно, в настоящее время государственным заказчиком работ по УХО является Минобороны России, национальным органом по осуществлению конвенции – недавно созданное Российское агентство по боеприпасам, которому переданы функции упраздненного Химбиокома, ответственным органом по конверсии и/или уничтожению бывших объектов по производству ХО – Минэкономики России. В осуществлении отдельных направлений работ по химическому разоружению принимают участие еще более 10 различных министерств и ведомств. И не случайно, вероятно, в федеральном законе о ратификации конвенции есть положение о том, что президент Российской Федерации устанавливает порядок формирования единой государственной системы управления процессом химического разоружения²⁰.

Именно отсутствие четкой и единой системы управления процессом химического разоружения и является причиной существования нескольких исполнительных органов по реализации программы помощи, оказываемой США.

Централизация власти позволит, в свою очередь, сосредоточить управление не только федеральными средствами, но и всеми видами содействия России в области химического разоружения, что необходимо для их объективного распределения по приоритетам, которые будут определяться не ведомственными интересами, а необходимостью решения тех или иных первоочередных задач в рамках проблемы в целом.

Под централизацией всех видов содействия понимается аккумуляция средств и видов технического содействия, оказываемых России всеми странами, а не только США, и их распределение по приоритетам. Так, как это происходит сегодня, не способствует ускорению работ по УХО. Как уже указывалось выше, в настоящее время Нидерланды финансируют определенные

проекты в Камбарке Удмуртской Республики, Германия – в поселке Горный Саратовской области, Италия планирует принять участие в создании инженерной инфраструктуры в Кизнере Удмуртской Республики, США оказали помощь по ряду иных проектов и были намерены построить объект по УХО в Щучьем Курганской области. И получается так: первоочередные объекты по УХО строятся в Горном и Щучьем, а социальная и инженерная инфраструктура развиваются в Камбарке и Кизнере. Какие проекты и в каких регионах планируют финансировать другие страны, заявившие о своих намерениях содействовать России в химическом разоружении, пока точно неизвестно. Казалось бы, если Россия определилась в приоритетах, то и все виды содействия должны направляться именно на их решение, а не расплываться на все регионы, где планируется построить объекты по УХО. И только следуя такой логике можно было бы ожидать заметного эффекта от зарубежной помощи.

Отсюда вытекает необходимость разработки комплекса мер по концентрации всех источников и видов содействия в рамках единой программы помощи и целевое распределение аккумулируемых средств по приоритетам. Реализация такого подхода требует определенной проработки и позитивной оценки как со стороны международного сообщества, так и со стороны России. По сути, речь идет о координации действий по распределению помощи не только на национальном (внутрироссийском), но и на международном уровне. На сегодняшний день такая постановка вопроса носит теоретический характер, поскольку механизм такой координации не разработан и пока никем не разрабатывается.

Как один из вариантов, к примеру, можно было бы рассмотреть целесообразность образования в России специального координационного центра, в функции которого входило бы: формирование банка проектов, требующих первоочередного финансирования; поиск и сбор предложений от стран, организаций, фондов и частных лиц, имеющих намерения оказать безвозмездное, инвестиционное или иное содействие России в УХО; консультации с потенциальными донорами по вопросам направления помощи; распределение помощи по приоритетам российской стороны, а также совместный с зарубежными партнерами контроль по ее целевому использованию. В основу такого подхода закладывается принцип – исходить не

Научные Записки ПИР-Центра №13

из объема помощи, предоставляемой тем или иным донором (государство, организация, фонд, инвестор и т.д.), под возможности которого подбирается проект, а под определенный российский проект подбирать доноров, в том числе коллективных. При этом механизм координации должен предусматривать возможность аккумулирования в рамках одного проекта разных источников его финансирования: бюджетное финансирование, безвозмездная помощь, инвестирование, льготное кредитование и другие.

Заинтересованными ведомствами могут быть разработаны и иные варианты решения вопроса о повышении эффективности содействия России в химическом разоружении, если только они в этом действительно заинтересованы.

¹Указ президента Российской Федерации от 25 мая 1999 года №651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

²Постановление правительства Российской Федерации от 6 августа 1999 года №906 «Вопросы Российского агентства по боеприпасам». Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №33, ст.4122

³Распоряжение правительства Российской Федерации от 9 января 1999 года №36-р о проведении переговоров и подписании поправки к Соглашению между Комитетом по конвенциональным проблемам химического и биологического оружия при Президенте Российской Федерации и Министерством обороны США относительно безопасного, надежного и экологически чистого уничтожения химического оружия от 30 июля 1992 года. Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №3, ст.474

⁴Постановление правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 года №1447 «О создании Центральной лаборатории по химико-аналитическому контролю за работами в области химического разоружения». Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №51, ст.5805

⁵Распоряжение правительства Российской Федерации от 28 декабря 1996 года №1949-р. Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №3, ст.451

⁶Распоряжение правительства Российской Федерации от 27 декабря 1997 года №1817-р

⁷Постановление правительства Российской Федерации от 23 июня 1999 года №672 «Об одобрении и представлении Президенту Российской Федерации предложения о

подписании Протокола к Соглашению между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия». Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №27, ст.3403

⁸Федеральный закон «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №18, ст.2221

⁹Постановление правительства Российской Федерации от 13 октября 1995 года №1007 «О направлении Германской Стороне ноты о согласии Правительства Российской Федерации с распределением безвозмездных ассигнований, выделенных Правительством Федеративной Республики Германии на уничтожение химического оружия в Российской Федерации в 1995 году». Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, №43, ст.4076

¹⁰Постановление правительства Российской Федерации от 23 марта 1996 года №340. Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, №14, ст.1481

¹¹Постановление правительства Российской Федерации от 2 апреля 1997 года №378. Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №14, ст.1658

¹²Постановление правительства Российской Федерации от 3 июня 1998 года №560. Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №23, ст.2586

¹³Постановление правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 года №938. Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №35, ст.4330

¹⁴Постановление правительства Российской Федерации от 1 декабря 1998 года №1418 «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Нидерландов об оказании Нидерландами содействия в уничтожении запасов химического оружия в Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, №49, ст.6070

¹⁵Распоряжение правительства Российской Федерации от 24 июня 1999 года №981-р.

Научные Записки ПИР-Центра №13

Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №30, ст.3839

¹⁶Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июня 1999 года №4096-II ГД «О неудовлетворительном выполнении обязательств Российской Федерации по реализации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении». Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №27, ст.3241

¹⁷Федеральный закон «О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении». Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №45, ст.5138

¹⁸Федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации». Собрание

законодательства Российской Федерации, 1995, №29, ст.2757

¹⁹Постановление правительства Российской Федерации от 23 июня 1999 года №672 «Об одобрении и представлении Президенту Российской Федерации предложения о подписании Протокола к Соглашению между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия». Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, №27, ст.3403

²⁰Федеральный закон «О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении». Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, №45, ст.5138

Научные Записки ПИР-Центра №13

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

15–16 июня 1999 года в Москве и в Вашингтоне был подписан «Протокол к Соглашению между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия». Этим протоколом на следующие семь лет была продлена программа СУУ.

Программа СУУ является одним из немногих примеров плодотворного сотрудничества России и США. Процесс радикального разоружения в сфере ОМУ, который был целью труднейших переговоров конца восьмидесятых и начала девяностых годов, совпал для России по времени с периодом социально-экономического кризиса. В таких условиях выполнение Россией взятых на себя обязательств было невозможно без содействия иностранных государств, прежде всего США. Однако американское содействие в столь чувствительном вопросе многими в России, в том числе и из тех, от чьих усилий зависел успех программы, воспринималось не однозначно, что затрудняло реализацию программы СУУ.

Продление программы открывает в ней новую страницу. Заинтересованным ведомствам России и США предстоит нелегкая работа по совершенствованию программы, повышению ее эффективности.

В работе рассмотрены основные направления программы СУУ: ликвидация стратегических наступательных вооружений, в том числе утилизация АПЛ; контроль, учет и физическая защита ядерных вооружений; ликвидация запасов ХО и объектов по его производству. Также в работе анализируется сотрудничество Государственного таможенного комитета РФ и министерства энергетики США по программе «Вторая линия защиты». Кроме этого, в работе дан анализ и оценка инициатив США в области программы *Нанн-Лугар плюс*.

Авторы подчеркивают, что в целом осуществление программы СУУ в России можно признать успешным. «Программа СУУ сыграла исключительно позитивную роль. Теперь можно 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. Таким образом и Россия и США в равной степени решили проблему обеспечения своей национальной безопасности. Значит, речь идет о *взаимовыгодной* программе и о *совместном* уменьшении *общей* угрозы» – отмечает старший советник ПИР-Центра, в прошлом начальник 12-го ГУМО РФ, генерал-полковник Евгений Маслин.

Все авторы подчеркнули, что, к счастью, программа пережила *косовский кризис*, когда в России раздавались призывы свернуть сотрудничество с США по всем направлениям, в том числе и по программе СУУ. «Программа СУУ не должна реагировать на изменения военно-политической обстановки и тем более временные проблемы в межгосударственных отношениях» – отметил в этой связи советник ПИР-Центра, генерал-лейтенант Василий Лата.

Заинтересованность России в продолжении программы СУУ сохраняется. На фоне сокращения средств, выделяемых в российский бюджет на «Утилизацию вооружений и военной техники», потребность России в содействии зарубежных стран для обеспечения выполнения международных обязательств в области сокращения ОМУ и предотвращения его распространения, а также поддержания высокого уровня ядерной безопасности, будет возрастать.

Устойчивость и эффективность программы будут во многом зависеть от дальнейшего финансирования программы и от того, на каких условиях будут выделяться средства России. История реализации программы в девяностые годы показала, что выдвигание дополнительных условий предоставления содействия России по тем или иным направлениям сотрудничества не повышали, а наоборот – снижали эффективность программы СУУ.

Важно, чтобы в дальнейшем были учтены ошибки последних лет, тормозившие реализацию проектов в России в рамках программы СУУ. Для различных направлений программы эти вопросы в основном разные. Но есть и общие. Так, необходимо более пристальное внимание к социальным аспектам. Социальные проекты, прежде всего строительство жилья, должны стать неотъемлемой частью программы СУУ.

Научные Записки ПИР-Центра №13

В России с пониманием относятся к озабоченности США в вопросе контроля за использованием представляемых в рамках программы финансовых ресурсов и оборудования. Хотя иногда контроль США здесь и можно назвать навязчивым, в целом он не вызывает неприятие у российских представителей.

Важным направлением повышения эффективности программы должно стать совершенствование структуры реализации программы в самой России. Авторы отмечали, что координация работ по отдельным направлениям программы СУУ, прежде всего

в области ликвидации СНВ, а также ХО и объектов по его производству, оставляет желать лучшего. Выход авторы видят в совершенствовании организационной структуры российских участников программы и, возможно, перераспределении функций между некоторыми российскими ведомствами.

Чем больше будет ясности и открытости каждой из сторон к целям программы и путям ее реализации, тем более успешной будет программа СУУ, тем более плодотворным будет сотрудничество России и США по широкому кругу вопросов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АСЯС – авиационные стратегические ядерные силы
АПЛ – атомная подводная лодка
ББ – боевой блок
БЖРК – боевой железнодорожный ракетный комплекс
БЗ – боезаряд
БР – баллистическая ракета
БРПЛ – баллистическая ракета на подводной лодке
ВМФ – Военно-морской флот
ВПК – военно-промышленный комплекс
ГТК – Государственный таможенный комитет
ДА – дальняя авиация
ЖРД – жидкостные ракетные двигатели
ЖРО – жидкие радиоактивные отходы
КХО – Конвенция о запрещении химического оружия
ЛСНВ – ликвидация стратегических наступательных вооружений
МБР – межконтинентальная баллистическая ракета
МСЯС – морские стратегические ядерные силы
ОЗХО – Организация по запрещению химического оружия
ОМУ – оружие массового уничтожения

ОЯТ – отработавшее ядерное топливо
ПГРК – подвижный грунтовой ракетный комплекс
ПР – позиционный район
ПУ – пусковая установка
РВСН – Ракетные войска стратегического назначения
РДТТ – ракетные двигатели на твердом топливе
РК – ракетные комплексы
РКА – Российское космическое агентство
РПКСН – ракетный подводный крейсер стратегического назначения
СНВ – стратегические наступательные вооружения
СУУ – Совместное уменьшение угрозы
СЯС – стратегические ядерные силы
ТБ – тяжелый бомбардировщик
ТЯО – тактическое ядерное оружие
УХО – уничтожение химического оружия
ФЗУиК ЯМ – физическая защита, учет и контроль ядерных материалов
ХО – химическое оружие
ШПУ – шахтная пусковая установка
ЯБ – ядерный боеприпас
ЯМ – ядерные материалы
ЯО – ядерное оружие
DTRA – Defense Threat Reduction Agency (Агентство по уменьшению угрозы)

Научные Записки ПИР-Центра №13

Приложение 1. СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И СОЕДИНЕННЫМИ ШТАТАМИ АМЕРИКИ ОТНОСИТЕЛЬНО БЕЗОПАСНЫХ И НАДЕЖНЫХ ПЕРЕВОЗКИ, ХРАНЕНИЯ И УНИЧТОЖЕНИЯ ОРУЖИЯ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ

Российская Федерация и Соединенные Штаты Америки, ниже именуемые Сторонами, желая содействовать безопасным и надежным перевозке и хранению ядерного, химического и другого оружия в Российской Федерации в связи с их уничтожением,

намереваясь исходить из основ сотрудничества, предусмотренных в Соглашении между правительством Российской Федерации и правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в целях содействия предоставлению помощи от 4 апреля 1992 года,

согласились о нижеследующем:

Статья I

Стороны сотрудничают для оказания содействия Российской Федерации в достижении следующих целей:

а) уничтожение ядерного, химического и других видов оружия;

б) безопасные и надежные перевозка и хранение такого оружия в связи с их уничтожением; и

с) установление дополнительных поддающихся контролю мер против распространения такого оружия, которое подвержено риску распространения.

Статья II

1. Стороны через свои Исполнительные органы заключают надлежащие соглашения об осуществлении для достижения целей, предусмотренных в статье I настоящего Соглашения. Эти соглашения об осуществлении включают, среди прочего:

а) описание планируемых мероприятий;

б) положения о последовательности осуществления мероприятий;

с) положения, касающиеся доступа к предоставляемым материалам, обучению и услугам в местах их использования, если это возможно, для мониторинга и инспекций;

д) другие надлежащие положения.

2. В случае каких-либо расхождений между настоящим Соглашением и любыми соглашениями об осуществлении преимущественную силу имеют положения настоящего Соглашения.

Статья III

Каждая Сторона назначает Исполнительный орган для осуществления настоящего Соглашения. Для Российской Федерации Исполнительным органом в отношении ядерного оружия является министерство по атомной энергии. Для Соединенных Штатов Америки Исполнительным органом является министерство обороны.

Статья IV

Если в настоящем Соглашении или в соглашениях об осуществлении не предусмотрено иное, условия настоящего Соглашения применяются ко всем материалам, обучению и услугам, предоставляемым в соответствии с настоящим Соглашением или соглашениями об осуществлении, а также ко всем связанным с этим видам деятельности и персоналу.

Статья V

1. Российская Федерация содействует въезду государственных служащих Соединенных Штатов Америки и персонала подрядчиков Соединенных Штатов Америки на территорию Российской Федерации и выезду из нее с целью осуществления деятельности в соответствии с настоящим Соглашением.

2. Воздушные и морские суда, кроме коммерческих воздушных и морских судов, выполняющих регулярные рейсы, используемые Соединенными Штатами Америки в связи с деятельностью согласно настоящему Соглашению в Российской Федерации, освобождаются в соответствии с международным правом от таможенных досмотров, таможенных сборов, платы за посадку, навигационных сборов, портовых сборов, дорожных сборов и любых других сборов, взимаемых Российской Федерацией или какими-либо ее органами.

3. Если перевозка в Российскую Федерацию осуществляется Соединенными Штатами Америки самолетом иным, чем коммерческий самолет, выполняющий регулярные авиарейсы, то план его полета предоставляется в соответствии с процедурами Международной организации гражданской авиации, принятыми для гражданских самолетов, с включением в раздел примечаний этого плана полета подтверждения, что соответствующее разрешение получено. Российская Федерация обеспечивает стоянку, охрану, обслуживание и топливо для самолета Соединенных Штатов Америки.

Статья VI

Без предварительного письменного согласия Соединенных Штатов Америки Российская Федерация не передает право на любой материал, обучение и услуги, предоставляемые по настоящему Соглашению, или право владения ими никакому лицу, кроме сотрудника, служащего или представителя Стороны настоящего Соглашения, и не допускает использования таких материалов, обучения или услуг для целей, отличных от тех, в которых они были предоставлены.

Статья VII

1. В том, что касается судебного преследования и исков, помимо исков по договорам, Российская Федерация не имеет претензий и не возбуждает судебного преследования против Соединенных Штатов Америки и персонала, подрядчиков и персонала подрядчиков Соединенных Штатов Америки за ущерб имуществу, принадлежащему Российской Федерации, или гибель персонала Российской Федерации, или ущерб его здоровью, причиненные в результате деятельностью согласно настоящему Соглашению.

2. Ответственность за урегулирование исков третьих сторон, возбужденных в результате действий или бездействия служащих Соединенных Штатов Америки или подрядчиков и персонала подрядчиков Соединенных Штатов Америки при исполнении ими своих служебных обязанностей, принимает на себя Российская Федерация.

3. Положения настоящей статьи не препятствуют предоставлению Сторонами компенсации в соответствии со своим национальным законодательством.

4. Стороны могут в случае необходимости провести консультации в связи с исками и судебным преследованием по настоящей статье.

5. Ничто в настоящей статье не должно быть истолковано как препятствующее судебному преследованию или искам против граждан Российской Федерации или лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации.

Статья VIII

Деятельность Соединенных Штатов Америки по настоящему Соглашению осуществляется при условии наличия выделенных средств.

Научные Записки ПИР-Центра №13

Статья IX

Государственным служащим Соединенных Штатов Америки, находящимся на территории Российской Федерации для осуществления деятельности, связанной с настоящим Соглашением, предоставляются такие же привилегии и иммунитеты, какие предоставляются административно-техническому персоналу в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года.

Статья X

1. Соединенные Штаты Америки, их персонал, подрядчики и персонал подрядчиков не обязаны платить каких-либо налогов или аналогичных сборов Российской Федерации или любым ее органам в отношении деятельности, осуществляемой в соответствии с настоящим Соглашением.

2. Соединенные Штаты Америки, их персонал, подрядчики и персонал подрядчиков могут ввозить или вывозить из Российской Федерации любое оборудование, принадлежности, материалы или услуги, необходимые для осуществления настоящего Соглашения. На такие ввозимые или вывозимые товары или услуги не распространяются какие-либо лицензии, прочие ограничения, таможенные пошлины, сборы, налоги или какие-либо другие сборы, и они не подвергаются досмотру со стороны Российской Федерации или каких-либо ее органов.

Статья XI

В случае заключения одной из Сторон контрактов на приобретение товаров и услуг, включая строительство, для осуществления настоящего Соглашения, таковые заключаются в соответствии с законами и правилами этой Стороны. Товары и услуги, приобретаемые в Российской Федерации Соединенными Штатами Америки или от их имени при осуществлении настоящего Соглашения, не облагаются Российской Федерацией или ее органами какими-либо налогами, таможенными пошлинами, сборами или аналогичными сборами.

Статья XII

Российская Федерация принимает все зависящие от нее разумные меры для обеспечения безопасности материалов, процесса обучения или услуг, предоставляемых согласно настоящему Соглашению, и защищает их от захвата или незаконного завладения.

Статья XIII

По запросу представители правительства Соединенных Штатов Америки имеют право проверять порядок использования любых материалов, обучения или других услуг, предоставляемых в соответствии с настоящим Соглашением, в местах их расположения или использования, если это возможно, и имеют право проводить инспекции любой и всей соответствующей отчетности или документации в течение срока действия настоящего Соглашения и в течение трех лет после его истечения. Эти инспекции проводятся в соответствии с процедурами, подлежащими согласованию Сторонами.

Статья XIV

Настоящее Соглашение вступает в силу с момента его подписания и будет оставаться в силе в течение семи лет. В настоящее Соглашение могут быть внесены поправки, оно может быть продлено по письменной договоренности Сторон, и его действие может быть прекращено любой Стороной путем направления другой Стороне за 90 дней письменного уведомления о таком намерении. Независимо от прекращения настоящего Соглашения или соглашений об осуществлении обязательства Российской Федерации в соответствии со статьями VI, VII, IX, X, XII настоящего Соглашения продолжают применяться неограниченное время, если не будет иной письменной договоренности между Сторонами.

Совершено в г. Вашингтоне 17 июня 1992 года в двух экземплярах, каждый на русском и английском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

Приложение 2. ПРОТОКОЛ К СОГЛАШЕНИЮ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И СОЕДИНЕННЫМИ ШТАТАМИ АМЕРИКИ ОТНОСИТЕЛЬНО БЕЗОПАСНЫХ И НАДЕЖНЫХ ПЕРЕВОЗКИ, ХРАНЕНИЯ И УНИЧТОЖЕНИЯ ОРУЖИЯ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ОРУЖИЯ

Соединенные Штаты Америки и Российская Федерация, далее именуемые Сторонами, в соответствии со Статьей XIV Соглашения между Соединенными Штатами Америки и Российской Федерацией относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия, подписанного в Вашингтоне 17 июня 1992 года (далее «Соглашение»), согласились о нижеследующем:

Статья 1

Срок действия Соглашения продлевается с 17 июня 1999 года на семь лет.

Статья 2

1. Статью 1 «а» Соглашения после слов «и других видов оружия» дополнить фразой «и объектов по производству химического оружия».

2. Статью III Соглашения изложить в следующей редакции: «Каждая Сторона назначает Исполнительный орган для осуществления настоящего Соглашения. Для Соединенных Штатов Америки Исполнительным органом является министерство обороны Соединенных Штатов Америки. Для Российской Федерации Исполнительными органами в отношении ядерного оружия являются министерство Российской Федерации по атомной энергии

и министерство обороны Российской Федерации, в отношении ликвидации стратегических наступательных вооружений и объектов по производству химического оружия Исполнительным органом является министерство экономики Российской Федерации, в отношении ликвидации запасов химического оружия Исполнительным органом является министерство обороны Российской Федерации».

Статья 3

Упомянутые в пункте 2 Статьи V Соглашения «воздушные и морские суда, кроме коммерческих воздушных и морских судов, выполняющих регулярные рейсы, используемые Соединенными Штатами Америки», означают официальные правительственные воздушные и морские суда Соединенных Штатов Америки.

Статья 4

Положения Статьи IX Соглашения с учетом сложившейся практики применяются только к военным и государственным служащим Соединенных Штатов Америки, находящимся на территории Российской Федерации для осуществления деятельности, связанной с Соглашением, и не распространяются на подрядчиков правительства Соединенных Штатов Америки.

Научные Записки ПИР-Центра №13

Статья 5

Положения пункта 2 Статьи X Соглашения, касающиеся ввоза и вывоза товаров или услуг в рамках проектов, осуществляемых на основе Соглашения, означают, что эти товары и услуги освобождаются от лицензионных и иных аналогичных сборов, но не от процедур, предусмотренных системой экспортного контроля.

Статья 6

Положения Статьи XIII, принимая во внимание установившуюся практику, осуществляются в

соответствии с процедурами, подлежащими согласованию Исполнительными органами Сторон.

Статья 7

Настоящий Протокол временно применяется с даты подписания и вступает в силу с даты последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, необходимых для его вступления в силу.

Совершено в Москве и Вашингтоне 15 и 16 июня 1999 года в двух экземплярах каждый на английском и русском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу.

Приложение 3. УСЛОВИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ПОМОЩИ РОССИИ ПО ПРОГРАММЕ СОВМЕСТНОГО УМЕНЬШЕНИЯ УГРОЗЫ

Финансовый год	Основание	Условия
1992	Закон о реализации договора ОВСЕ (закон 102-228)/Закон об уменьшении советской ядерной угрозы. 27 ноября 1991 года	Раздел 211, подраздел b. Президент США должен представить конгрессу подтверждение того, что страна-реципиент согласна: 1) тратить значительные собственные средства для ликвидации соответствующих типов вооружений; 2) воздерживаться от военных модернизационных программ, которые превосходят оговоренные (законные) потребности, и воздерживается от замены уничтожаемых вооружений; 3) воздерживаться от использования расщепляющихся материалов и других компонентов из уничтожаемых ядерных вооружений в новых ядерных вооружениях; 4) способствовать США в контроле за уничтожением оружия; 5) признавать все соответствующие договоры в области контроля за вооружениями; 6) соблюдать международные нормы в области прав человека, в том числе защиту меньшинств. Раздел 222, подраздел a. «Помощь, предоставляемая Советскому Союзу, любой республике Союза или образованию-правопреемнику Союза, будет обусловлена в той степени, в какой президент сочтет это необходимым после консультаций со страной-реципиентом, согласием страны-реципиента возместить США расходы, связанные с предоставлением помощи своими природными или иными ресурсами, находящимися в распоряжении страны-реципиента».
1993	Закон о национальной обороне (Закон 102-484)/Закон 1992 года о демилитаризации бывшего Советского Союза. 23 октября 1992 года	Раздел 1412, подраздел d. То же, что в Законе 102-228 раздел 211, подраздел b. Положения о возмещении затрат на предоставление помощи природными и иными ресурсами страны реципиента (Закон 102-228, раздел 222) исключены.
	Закон о поддержке свободы (Закон 102-511). 24 октября 1992 года	Раздел 502 – то же, что в Законе 102-484 раздел 1412, подраздел d, но исключены некоторые параграфы: нет положений о признании всех соответствующих договоров в области контроля за вооружениями и соблюдении международных норм в области прав человека, в том числе защиты меньшинств. Раздел 505. Запрещено тратить какие-либо средства в каком-либо финансовом году на конверсию в странах бывшего Советского Союза, если президент не потратил эквивалентную или большую сумму на конверсию военной промышленности в США.
1994	Закон о выделении средств министерству обороны США (Закон 103-139). 11 ноября 1993 года	Помощь стране-реципиенту не может быть предоставлена, если президент США придет к выводу и уведомит по этому поводу конгресс в письменной форме, что страна-реципиент вовлечена в производство новой мобильной или стационарной МБР с РГЧ.
	Закон о национальной обороне США (Закон 103-160). 30 ноября 1993 года	Раздел 1203, подраздел a: программы могут выполняться только в той степени, в какой президент сочтет их непосредственно приносящими пользу национальным интересам США. Раздел 1203, подраздел d: то же, что в Законе 102-228 раздел 211, подраздел b.
1995	Доклад согласительной комиссии конгресса по Закону о национальной обороне США на 1995 финансовый год. 5 октября 1994 года	Палата представителей и Сенат решили наложить <i>специальные</i> ограничения на расходование средств по программе в 1995 финансовом году.

Научные Записки ПИР-Центра №13

	<p>Закон о национальной обороне (Закон 103-337). 5 октября 1994 года</p>	<p>Раздел 1205, подраздел d: 50 млн долл. из выделенной суммы могут быть израсходованы только после того, как президент заверит конгресс, что США достигли успехов в привлечении союзников к участию в СУУ. Раздел 1206, подраздел a*: 1) не более 60 млн долл. может быть предоставлено на конверсию; 2) не более 200 млн долл. может быть предоставлено на ликвидацию вооружений и денуклеаризацию; 3) не более 60 млн долл. может быть предоставлено на обеспечение безопасности, транспортировку и хранение; 4) не более 40 млн долл. может быть предоставлено на цели нераспространения; 5) не более 20 млн долл. может быть предоставлено на контакты между военными; 6) не более 20 млн долл. на другие программы. Раздел 1207, подраздел e: 25 млн долл. не могут быть потрачены, пока президент не представит конгрессу первый доклад**. Раздел 1208: средства, выделенные на программу контактов между военными, могут использоваться только после того, как министр обороны и государственный секретарь США представят конгрессу совместный доклад по координации программ контактов между военными.</p>
1996	<p>Доклад согласительной комиссии конгресса по Закону о финансировании министерства обороны США в 1996 финансовом году. 15 ноября 1995 года</p>	<p>Согласительная комиссия высказалась за запрещение использования средств на предоставление жилья для действующих и бывших офицеров советской/российской армии.</p>
	<p>Доклад согласительной комиссии конгресса по Закону о национальной обороне на 1996 финансовый год. 22 января 1996 года</p>	<p>Предложения палаты представителей: 1) аннулировать средства, выделенные на конверсионный фонд; 2) запретить использование средств, выделяемых на СУУ для финансирования миротворческих и связанных с ними операций; 3) пересмотреть выделение средств на УХО; 4) запретить использование средств, выделенных на 1996 финансовый год до того, как президент заверит конгресс в письменной форме, что Россия закрыла свою наступательную биологическую программу. Предложения Сената: 1) ограничить предоставление помощи ученым-ядерщикам в бывшем Советском Союзе до получения письменного уведомления от министра обороны США, что эти средства не будут способствовать модернизации СЯС, проведению исследований, разработке и производству ОМУ; 2) не расходовать 50 млн долл. из выделенных средств до предоставления письменного уведомления президентом США, что Россия придерживается своих обязательств по конвенции о биологическом оружии; 3) не расходовать более 52 млн долл., выделенных по программе на 1996 финансовый год, пока президент не заверит конгресс, что совместное исследование по выбору технологии для уничтожения российского ХО закончено и США согласны с предложенной технологией, что Россия готовит всеобъемлющий план уничтожения ХО и что Россия привержена Вайомингскому меморандуму о понимании 1989 года и двустороннему соглашению об уничтожении ХО от 1990 года. Решение конференции: 1) запретить использование средств, выделяемых на СУУ для финансирования миротворческих и связанных с ними операций; 2) запросить подтверждение президента США, что страны-реципиенты соблюдают условия предоставления помощи; 3) запросить отчет о годовом аудите помощи; 4) ограничить помощь ученым-ядерщикам; 5) не расходовать 60 млн долл. из выделенных на 1996 финансовый год средств до подтверждения президентом, что Россия привержена своим обязательствам по конвенции о биологическом оружии и что Россия согласилась с положениями совместного заявления к конвенции о биологическом оружии от 14 сентября 1992 года и что визиты американских или английских представителей на провозглашенные четыре военные биологические объекты имели место***; 6) половина средств, выделенных на уничтожение ХО в России, не может быть потрачена до президентского подтверждения (какое именно подтверждение, не уточняется); 7) если Россия откажется выполнять ДОВСЕ, то под вопрос может быть поставлена приверженность России международным договорам в области контроля вооружений, что является условием предоставления помощи.</p>

Научные Записки ПИР-Центра №13

	Закон о национальной обороне (Закон 104-106). 10 февраля 1996 года	<p>Раздел 1203: запрет на использование средств, выделяемых на программу СУУ для проведения миротворческих и связанных с ними операций.</p> <p>Раздел 1204: поправка в Закон 102-228 – в раздел 211 добавляется подраздел с: президент должен уведомлять конгресс, что страна-реципиент в данное время фактически выполняет свои обязательства по означенным пунктам. (То есть президент должен не только подтвердить приверженность страны, но и фактическое выполнение ей своих обязательств.)</p> <p>Раздел 1208: средства на помощь ученым-ядерщикам в бывшем Советском Союзе могут быть потрачены только после того, как министр обороны США представит в конгресс письменное уведомление, что эти средства: 1) не используются для модернизации СЯС страны-реципиента или 2) для проведения исследований, разработки и производства ОМУ****.</p> <p>Раздел 1208: из средств, выделенных на разработку и строительство завода по УХО в России (73 млн долл.) 60 млн долл. не могут быть потрачены, пока президент не представит подтверждение конгрессу, что: 1) Россия соблюдает конвенцию о биологическом оружии; 2) Россия согласилась с процедурами приема официальных лиц США и Великобритании, которые будут инспектировать военные биологические объекты, как это предусмотрено совместным заявлением о биологическом оружии от 14 сентября 1992 года*****.</p> <p>Раздел 1209: не более половины из средств, выделенных на проектировку и строительство завода по УХО, могут быть истрачены пока президент не представит в конгресс подтверждение, что: 1) Россия и США закончили совместные исследования по определению технологии УХО; 2) Россия значительно продвигается в деле завершения разработки всеобъемлющего плана УХО; 3) Россия и США значительно продвинулись вперед в деле реализации областей соглашения, зафиксированных в Вайомингском меморандуме о понимании 1989 года, и положений двустороннего соглашения об УХО от 1990 года.</p>
1997	Доклад согласительной комиссии конгресса по Закону о национальной обороне на 1997 финансовый год. 23 сентября 1996 года	Предложение конгресса: наложить ограничения на использование средств, выделенных на некоторые программы.
	Закон о национальной обороне (Закон 104-201). 23 сентября 1996 года	<p>Раздел 1503, подраздел а: не могут быть использованы средства программы СУУ, выделенные в этом или предшествующие финансовые годы, и еще не использованные, на следующие программы:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) проведение совместно с Россией миротворческих или связанных с ними операций; 2) предоставление жилья; 3) предоставление помощи в экологическом восстановлении; 4) предоставление помощи в (профессиональном) переобучении. <p>Раздел 1503, подраздел b: средства программы СУУ, выделенные на 1997 финансовый год, не могут расходоваться на конверсию оборонных предприятий.</p>
1998	Закон о национальной обороне на 1998 финансовый год	<p>Раздел 1403, подраздел а: то же, что в разделе 1503, подраздел а, в законе предыдущего года.</p> <p>Раздел 1503, подраздел b: то же, что в разделе 1503, подраздел b, в законе предыдущего года.</p> <p>Раздел 1404: средства, выделенные в 1998 финансовом году, могут быть использованы на проекты помощи России в УХО в связи с договором СНВ-2 только через 30 дней после того, как президент представит конгрессу письменное уведомление что: 1) эти проекты принесут пользу национальным интересам США; 2) Россия самостоятельно финансирует часть стоимости этих проектов.</p> <p>Раздел 1405, подраздел а: дополнительные ограничения (условия) на использование средств для проектировки завода по УХО.</p> <p>Раздел 1405, подраздел b: запрет на использование средств для строительства завода по УХО.</p> <p>Раздел 1406: дополнительные ограничения (условия) на использование средств для УХО.</p> <p>Раздел 1407: дополнительные ограничения (условия) на использование средств на проектировку и строительство хранилища для делящихся материалов.</p>

Примечания:

* Министр обороны может по своему усмотрению перераспределять средства между программами, тратя до 115 % на каждую из программ, но не выходя при этом за определенную общую сумму.

** Раздел 1207, подраздел с: не позднее, чем 1 февраля 1995 года, 1 июня 1995 года и 1 октября 1995 года президент США должен представить конгрессу отчеты с оценкой соблюдения Россией и другими странами СНГ конвенции о биологическом оружии и других международных соглашений в области контроля над биологическим оружием.

Научные Записки ПИР-Центра №13

*** Если президент не может это подтвердить, то соответствующие (удержанные) средства будут направлены на уничтожение ЯО на Украине, в Казахстане и Белоруссии.

**** Английская фраза в этом положении построена таким образом, что ее можно понять не как использование средств на модернизацию СЯС, а как то, что эти средства могут опосредованно вносить вклад в модернизацию (will be used to contribute to mordenization).

***** Если президент не сможет дать таких подтверждений, то он опять же должен уведомить об этом конгресс. В этом случае средства, предназначенные на проектировку и строительство завода по УХО, будут использованы на программы уничтожения ЯО и уничтожения инфраструктуры ЯО на Украине, в Казахстане и Белоруссии. Причем не в счет выделенных на эти цели, а как дополнительные.

Источники:

1. Доклад согласительной комиссии конгресса США по проекту закона о национальной безопасности (Conference Report on FY... National defense Authorization Act) за соответствующий год.
2. Закон о национальной безопасности (National defense Authorization Act) за соответствующий год.
3. Доклад согласительной комиссии конгресса США по проекту закона о финансировании министерства обороны (Conference Report on FY...DoD Appropriations Act) за соответствующий год.
4. Закон о финансировании министерства обороны (DoD Appropriations Act) за соответствующие годы.
5. Закон о сокращении советской ядерной угрозы (Soviet Nuclear threat reduction Act, P.L. 102-228).
6. Закон поддержки свободы (The Freedom Support Act, P.L. 102-511).

Научные Записки ПИР-Центра №13

Об авторах

Громов Александр Борисович – заместитель начальника отдела таможенного контроля за делящимися радиационными материалами Государственного таможенного комитета Российской Федерации.

Калинина Наталья Ивановна родилась в 1942 году. В 1966 году окончила Волгоградскую медицинскую академию. Доктор медицинских наук, профессор, государственный советник Российской Федерации третьего класса. С 1993 года работает в центральных органах законодательной и исполнительной власти. В настоящее время – консультант аппарата правительства Российской Федерации. Сфера научных интересов – вопросы нераспространения химического и биологического оружия. Среди последних публикаций – Доклад исследовательской группы Монтерей–Москва, 1998; «Нормативная правовая база Российской Федерации в области химического разоружения», *Ядерный Контроль*, №6, ноябрь–декабрь 1999.

Лата Василий Филиппович, генерал-лейтенант запаса, кандидат военных наук, профессор Академии военных наук. В 1970 году окончил Харьковское высшее училище Ракетных войск, в 1976 году – Военную академию им. Ф.Э. Дзержинского, в 1989 году – Военную академию Генерального штаба. В 1994 году прошел курс обучения в Гарвардском университете (г. Бостон). Служил в Главном штабе РВСН, Генеральном штабе и министерстве обороны. С 1981 по 1999 годы занимал должности старшего офицера, начальника отдела, первого заместителя начальника управления военной политики Минобороны РФ, начальника оперативного управления и первого заместителя начальника Главного штаба РВСН. В настоящее время является ведущим научным сотрудником Военной академии РВСН им. Петра Великого и профессором Академии Генерального штаба, советником ПИР-Центра.

Маслин Евгений Петрович, генерал-полковник, действительный член Академии естественных наук РФ. Родился в 1937 году в Тамбовской обл., село Ново-Томниково. В 1959 году окончил Военную Краснознаменную инженерную академию связи им. С.М. Буденного (Ленинград), в 1992 году – Академию Генерального штаба. Служил в ядерно-технических войсках на различных инженерных и командных должностях: прошел путь от инженера бригады до начальника 12-го ГУМО РФ (1992–1997 годы). За время службы в вооруженных силах награжден четырьмя орденами и многими медалями. Лауреат премии правительства РФ. Принимал участие во многих событиях, вошедших в историю развития российского ядерного арсенала. Автор многих статей и редактор монографий, посвященных развитию российских ядерных вооружений, вышедших на русском и иностранных языках. С января 1999 года – старший советник ПИР-Центра.

Литовкин Дмитрий Викторович родился в 1972 году в городе Будапешт, Венгрия. Закончил курсантский факультет Гуманитарной академии Вооруженных сил РФ. С 1993 по 1995 год работал корреспондентом газеты Северного флота *На страже Заполярья*. С 1995 года постоянный корреспондент газеты *Красная Звезда*. Активно сотрудничал с газетами: *Коммерсант*, *Московские Новости*, *Российские Вести*; журналами: *Итоги*, *Огонек*. Автор многочисленных публикаций по проблемам развития военно-промышленного комплекса России, утилизации списанного военного имущества и ядерной безопасности. С декабря 1998 года – специальный корреспондент периодических изданий ПИР-Центра.

Сафранчук Иван Алексеевич родился в 1974 году в Москве. Выпускник Московского государственного института международных отношений. С 1997 года – научный сотрудник ПИР-Центра. Автор ряда научных статей и докладов по вопросам ядерной политики, ядерного разоружения, нераспространения ОМУ и российской внешней политики. В том числе: «Будущее ядерных сил России», *Научные Записки ПИР-Центра* №10; «Тактическое ядерное оружие в новом мире и нестратегические ядерные силы России», *Доклад ПИР-Центра* №5; «Российская позиция по вопросу создания в Центральной Азии зоны, свободной от ядерного оружия» (глава в сборнике статей «Проблема создания в Центральной Азии зоны, свободной от ядерного оружия») Алматы 1998. С июля 1999 года директор проекта ПИР-Центра «Будущее ядерного оружия».

Семи Валерий Витальевич, главный советник ДВБР МИД РФ, кандидат технических наук, профессор. Родился в 1952 году в г. Тула. В 1975 году окончил Тульский государственный университет, в 1984 году – Университет Бирменгема, в 1998 году – Высшие дипломатические курсы при Дипломатической академии МИД РФ. В 1990–1992 годах – заместитель начальника управления Российского агентства по интеллектуальной собственности (по совместительству). В 1993–1997 годах – советник по науке в Генеральном консульстве РФ в Сан-Франциско, США. Автор 40 научных трудов и 15 патентов. В настоящее время главный советник (с 1997 года) ДВБР МИД РФ и руководитель группы зарубежного содействия в утилизации вооружений и военной техники.

Научные Записки ПИР-Центра №13

ПРОЕКТЫ ПИР-ЦЕНТРА В 2000 ГОДУ

Научно-исследовательские и издательские

Программа «Нераспространение и Россия»

- Проект «Ядерное оружие и его будущее» (действует)
- Проект «Критический экспорт и экспортный контроль в России» (действует)
- Проект «Оценка и перспективы программы Нанна-Лугара» (действует)
- Социологическое исследование «Россияне о ядерном оружии» (действует)
- Монография «Россия и нераспространение. 1995-1999» (будет осуществлен, начиная со второй половины 2000 года)
- Проект «Российский ядерный регионализм» (действует)
- Проект «Изучение программ политических партий и кандидатов в президенты России в области контроля над вооружениями» (действует)
- Проект «Россия накануне конференции 2000 года по рассмотрению действия ДНЯО» (действует)
- Проект «Российско-китайский ядерный диалог» (будет осуществлен, начиная со второй половины 2000 года)
- Проект «Журналистские расследования в области нераспространения и контроля над вооружениями» (действует)
- Издание журнала «Ядерный контроль» (действует)
- Издание журнала «Ядерный контроль дайджест» (действует)
- Издание бюллетеня «Arms Control Letters» (действует)
- Издание журнала «Научные Записки ПИР-Центра» (действует)
- Издание научной серии «Доклады ПИР-Центра» (действует)
- Издание бюллетеня «Вестник ПИР» (будет осуществлен в течение 2000 года)

Программа «Внутренняя политика и безопасность России»

- Издание бюллетеня для руководителей «Вопросы Безопасности» (действует)
- Проект «ПолиКон» - аналитические записки» (действует)

Информационные

- Создание базы данных «ЯДРО» (*Ядерная Россия*) (будет осуществлено начиная с апреля 2000 года)
- Развитие библиотеки ПИР-Центра по контролю над вооружениями (действует)
- Распространение пресс-релизов и заявлений ПИР-Центра (действует)
- Проект «Неправительственный реестр экспорта обычных вооружений из России и СНГ» (действует)

Образовательные

- Разработка и осуществление лекционного курса по ядерному нераспространению в МИФИ (действует)
- Выпуск учебника «Ядерное нераспространение» (действует)
- Образовательная программа для законодательной власти (проект приостановлен и будет продолжен, начиная с февраля 2000 года)
- Подготовка и повышение квалификации молодых специалистов в области нераспространения оружия массового уничтожения (будет осуществлен, начиная со второй половины 2000 года)

Прочие

- Встречи Экспертно-консультативного совета ПИР-Центра (действует)