

ЯДЕРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

ОЛЬГА АЛЕКСАНДРИЯ

МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Резюме

Статья посвящена осмыслению опыта российско-американского сотрудничества в сфере нераспространения оружия массового уничтожения. Программа содействия СССР, а затем и России в решении проблем, связанных с ядерным оружием и ядерными материалами, была разработана сенаторами Сэмом Нанном и Ричардом Лугаром в период распада Советского Союза. Эта инициатива обосновывалась опасностью утери контроля со стороны Москвы над доставшимся ей в наследство громадным советским ядерным потенциалом. Ситуация значительно усугублялась тяжелым экономическим кризисом в СССР и не менее сложным финансово-экономическим положением России, приступившей к проведению радикальных реформ по переходу к рыночной экономике. Кроме этого, значительных финансовых ресурсов требовала транспортировка ядерных боеприпасов в Россию из Украины, Беларуси и Казахстана в рамках программы их ядерного разоружения.

Начало Программе Нанна-Лугара (ПНЛ) было положено 17 июня 1992 года с подписанием «Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия». Концептуальные основания ПНЛ заложили два нормативных акта, принятых американским Конгрессом: закон «Об уменьшении советской ядерной угрозы» от 12 декабря 1991 года (регламентировавший оказание широкомасштабной помощи СССР в вопросах безопасной транспортировки, хранения и ликвидации ядерного оружия, а также предотвращения его распространения) и закон «О совместном уменьшении угрозы» (СВУ) от 11 октября 1993 года (в котором были детализированы направления сотрудничества с Россией и другими постсоветскими государствами в ядерной области, а также добавлены положения о содействии в уничтожении запасов химического и биологического оружия). Несмотря на ряд недостатков, Программа имела позитивное значение для России и, безусловно, выполнила историческую миссию, внося свою лепту в процесс нейтрализации (реальных или потенциальных) угроз ядерной безопасности. Кроме того, Программа Нанна-Лугара — пример нового, ранее не встречавшегося варианта функционирования режима нераспространения — взаимодействия намного более глубокого, чем предусматривали авторы ДНЯО в момент его согласования.

Ключевые слова:

ядерная безопасность; нераспространение ядерного оружия; программа Нанна-Лугара; Россия; США.

После завершения «холодной войны» и самороспуска Советского Союза Россия столкнулась с необходимостью уничтожения значительных запасов вооружений и военной техники, унаследованных от СССР. С учетом ухудшения экономического положения и нехватки бюджетных средств решение этой задачи было сопря-

жено со значительными трудностями. Одновременно затягивание процесса ликвидации могло поставить под угрозу выполнение международных обязательств по ограничению и сокращению наступательных вооружений.

Длительное хранение вооружений, выведенных их боевого состава и подлежащих

утилизации, делало возможным утечки веществ с сопутствующими неблагоприятными последствиями для экологии и населения прилегающих территорий. Кроме того, организационные недостатки в системе безопасности ряда предприятий увеличивали риски пропажи и последующего несанкционированного использования вооружений и оружейных материалов, в том числе наиболее опасных — ядерных, химических и биологических. В 1993 г. Служба внешней разведки России опубликовала открытый доклад¹, в котором была представлена комплексная оценка угроз распространения оружия массового уничтожения в мире.

Потенциальные риски, связанные с возможными задержками в утилизации вооружений, оружейных материалов и военной техники, затрагивали интересы не только государств-наследников распавшегося Советского Союза, но и других стран. В 1990-х годах у Москвы и ее ключевых партнеров на Западе сформировалось осознание общности интересов и необходимости международного содействия российским усилиям в области разоружения². Разумеется, подобные программы были сориентированы не только на Россию, но и на страны постсоветского пространства, помогая им обеспечивать безопасное хранение ядерных материалов и защиту ядерных объектов, ликвидировать ядерные вооружения и поддерживать экологическую безопасность. *Межгосударственное сотрудничество в этой области стало одним из ключевых элементов укрепления международного режима нераспространения ядерного оружия в первые постбиполярные годы.*

Наиболее крупной (как по объему ассигнований, так и по тематическому охвату) представлялась программа Совместного уменьшения угрозы (СУУ), более известная как программа Нанна-Лугара, по имени двух ее американских инициаторов — сенатора-демократа от штата Джорджия Сэма Нанна и сенатора-республиканца от штата Индиана Ричарда Лугара³. Она охватывала комплекс мер, касающихся ядерного оружия, включая его перевозку, хранение и учет, а также ликвидацию вооружений в соответствии с Договором СНВ-1⁴. Программы, осуществляемые другими государствами — европейскими странами и Японией, — имели более ограниченный характер и в основном касались гражданской ядерной промышленности, переработки ядерных отходов и утилизации реакторов атомных подводных лодок [Глобальное партнерство...2005: 18].

1

Международные программы содействия России и другим новым независимым государствам в ядерной сфере стали ответом на ранее не встречавшийся вызов режиму нераспространения ядерного оружия — временную неспособность стран, образовавшихся на территории СССР, в полной мере обеспечить соблюдение своих обязательств по ДНЯО и договорам о сокращении ядерных вооружений [Веселов 2010: 68-90]. Одной из главных предикатных проблем в этой области стала нехватка финансовых средств.

В отличие от ранее случавшихся прецедентов преднамеренных нарушений режима в данном случае возникли трудности у игроков, которые желали оставаться добросо-

¹ Новый вызов после «холодной войны»: распространение оружия массового уничтожения. Открытый доклад СВР за 1993г. Официальный сайт Службы внешней разведки России [Электронный ресурс]. URL: <http://svr.gov.ru/material/2-1.htm> [дата обращения: 25.06.2013]

² Справедливо будет отметить, что интересы в этой области не всегда полностью совпадали и в ряде важных моментов даже противоречили друг другу. Тем не менее, сотрудничество приобрело значительные масштабы и в известной степени оказалось стабилизатором отношений между Россией и Западом.

³ Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991. December 12, 1991. Federation of American Scientists. Available at: <http://fas.org/nuke/control/ctr/docs/s3807.html> (accessed 24.06.2013)

⁴ Договор между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1) от 31 июля 1991 г. Сайт ООН: Конвенции и соглашения [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/russia_usa.shtml [дата обращения: 21.06.2013]

вестными его участниками [Кокошин 2003], но не могли гарантировать минимизацию риска «непреднамеренного нарушения» — ситуации, при которой государство вынуждено допускать действия, которые не только противоречат соглашениям, но и его собственным интересам. В этих обстоятельствах вопрос о санкциях не вставал. Более того, возникала возможность юридически корректного ослабления режима — Россия могла бы просто не вводить в силу Договор СНВ-1. Вместе с тем выполнение условий этого соглашения, повышение безопасности хранения расщепляющихся материалов и экологически безопасная утилизация отходов отвечали устремлениям как Москвы, так и других международных игроков.

В этой связи российско-американские программы концентрировались на шести основных целях. *Во-первых*, они содействовали осуществлению сокращений, предусмотренных Договором СНВ-1. Эта задача предусматривала практические действия в четырех странах: России, Белоруссии, Казахстане и Украине. В отсутствие внешнего финансирования эти государства просто не могли уложиться в сроки, зафиксированные Договором.

Во-вторых, программы международного содействия предусматривали создание инфраструктуры для экологически безопасной ликвидации ОМУ, включая помощь в строительстве объектов для демонтажа ракет, жидкого и твердого ракетного топлива, утилизации ядерных боеприпасов, ликвидации атомных подводных лодок, уничтожения химического оружия. В советский период создаваемые для этих задач предприятия не были рассчитаны на те масштабы утилизации, которые потребовались в 1990-х годах. Без международной помощи значительную часть деятельности пришлось бы проводить экологически «грязными» методами. *В-третьих*, актуальность приобретало обеспечение безопасного хранения и перевозки ядерных боеприпасов и расщепляющихся материалов, прежде всего — военного назначения. Новые политические и экономические условия, в особенности свобода передвижения и демоно-

полизация внешней торговли, требовали новых подходов к обеспечению безопасности. Экономический кризис в постсоветских государствах не позволял решить этот вопрос в сжатые сроки.

В-четвертых, требовалось сотрудничество, направленное на экологически безопасное обращение с отработанным ядерным топливом и ядерными реакторами транспортных установок, снятых с эксплуатации. В Советском Союзе основное внимание было сосредоточено на производстве, а не на проблемах утилизации отработавших материалов и установок. Между тем гласность и последовавшая демократизация сделали невозможным сокрытие экологических проблем от глаз общественности. Напротив, они стали предметом общественных дискуссий и вошли в круг приоритетных вопросов общегосударственного значения. *В-пятых*, в контексте проводимых преобразований востребованным оказывался зарубежный опыт в области создания и укрепления системы экспортного контроля над оборудованием, технологиями и материалами, которые могут быть использованы для производства ОМУ. Тем более что это происходило в условиях, когда внешняя торговля стала вестись негосударственными субъектами, а объем перевозок через границу многократно увеличился. Речь шла, в частности, о необходимости разместить на таможенных объектах оборудование, позволяющее выявить попытки контрабандной перевозки расщепляющихся материалов.

Наконец, *в-шестых*, неотложной проблемой, требовавшей международного содействия, стало репрофилирование и обеспечение занятости персонала предприятий и учреждений, связанных с оружейным комплексом. На фоне свертывания военных ядерных программ и развития рыночных отношений оставшиеся без работы специалисты могли не просто покинуть закрытые города, но и допустить утечку информации, касающейся ядерного оружия.

В отношении всех перечисленных проблем страны СНГ, включая Россию, не снимали с себя ответственности. В то же время международное содействие позволяло ускорить решение ряда вопросов, свя-

занных с выполнением международных обязательств в области разоружения.

Бывший начальник 12-го Главного управления Министерства обороны Российской Федерации, отвечающего за работу с ядерными боеприпасами, Е.П. Маслин следующим образом охарактеризовал положение дел в 1992–1993 годах: «Специалисты, которые эксплуатировали ядерное оружие, 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 СССР. [...] Недоставало защитных устройств, используемых при транспортировании ядерных боеприпасов, технических средств охраны, оборудования для ликвидации аварий и т.д.» [Цит. по: Глобальное партнерство 2005: 11].

С учетом активной позиции России применительно к создававшимся международным программам правильнее говорить о содействии в выполнении задач, а не о помощи в традиционном понимании. С наличием обоюдной заинтересованности связано сохранение стабильной поддержки программы Нанна-Лугара и аналогичной деятельности других стран на фоне охлаждения в отношениях России и Запада, которые случались регулярно со второй половины 1990-х годов.

2

Начало программы Нанна-Лугара относится к осени 1991 года. После попытки путча в Москве 19-21 августа остро встал вопрос о дальнейшем сохранении контроля над ядерным оружием, размещенным в различных частях СССР, в особенности в

Центральной Азии и Закавказье. В условиях возросшей вероятности утраты Москвой контроля над этими территориями возникла задача концентрации ОМУ на территории России. Подобная угроза была оценена в США как довольно высокая, хотя советские военные увидели эту опасность раньше и начали вывод тактического ядерного оружия из потенциально опасных зон еще в 1990 году [Орлов 2011].

27 сентября 1991 г. президент США Джордж Буш-ст. предложил М.С. Горбачеву обсудить возможность сотрудничества в обеспечении безопасного хранения, транспортировки и демонтажа ядерных боеприпасов, а также в повышении физической защиты ядерного оружия⁵. Ответ Президента СССР на американские инициативы последовал почти сразу, и уже 5 октября было обнародовано заявление Москвы, в котором выражалась готовность начать предметный диалог с США по предложенным направлениям⁶.

Одновременно были выдвинуты «параллельные односторонние» инициативы президентов США и СССР по тактическому ядерному оружию (ТЯО), которые еще больше способствовали повышению актуальности вопросов перевозки, хранения и утилизации боезарядов [Фененко 2012: 42]. В соответствии с выдвинутыми планами, США и СССР, а позднее – Россия, должны были сократить свои арсеналы тактического ядерного оружия и средств его доставки.

В январе 1992 г. президент России Борис Ельцин подтвердил и расширил обязательства, принятые М.С. Горбачевым, уже от имени нового независимого государства. Достигнутые договоренности впоследствии получили название «Ядерные инициативы президентов»⁷. Они пред-

⁵ *Bush G.* Address to the Nation on Reducing United States and Soviet Nuclear Weapons. 27 September 1991. The Fourth Freedom Forum. Available at: http://www.fourthfreedom.org/Applications/cms.php?page_id=27 (accessed 18.07.2013).

⁶ *Gorbachev M.* Address to the Nation on Reducing and Eliminating Soviet and United States Nuclear Weapons. 5 October 1991. The Fourth Freedom Forum. Available at: http://www.fourthfreedom.org/Applications/cms.php?page_id=27 (accessed 09.09.2013).

⁷ *Yeltsin B.* Address to the Nation on Russia's Policy in the Field of Arms Limitation and Reduction. 29 January 1992. The Fourth Freedom Forum. Available at: http://www.fourthfreedom.org/Applications/cms.php?page_id=27 (accessed 18.07.2013).

ставляли собой «взаимные односторонние обязательства», которые не имеют юридической силы, а носят исключительно политический характер и не предусматривают механизмов проверки⁸. Таким образом, удостовериться в соблюдении странами политики, провозглашенной в Инициативах, ее необратимости и намерениях сторон ее реализовывать на практике было довольно сложно. Тем не менее в рамках этих договоренностей с вооружения были сняты примерно 17 тыс. единиц ТЯО, что на сегодняшний день является крупнейшим сокращением ядерных арсеналов в истории⁹.

Одновременно идея сотрудничества в обеспечении безопасного хранения, транспортировки и демонтажа ядерных боеприпасов лоббировалась в США сенатором-демократом Сэмом Нанном. Вернувшись из поездки в СССР в конце августа 1991 года, он внес в Конгресс США законопроект об оказании широкомасштабной помощи Советскому Союзу, включавшей содействие в безопасной транспортировке и хранении ядерного оружия, а также помощь в решении социальных нужд его вооруженных сил. В тот период его предложения поддержки не получили.

С учетом этой неудачи Сэм Нанн совместно с республиканцем Ричардом Лугаром подготовил более ограниченный проект, касавшийся содействия СССР только в вопросах транспортировки, хранения и ликвидации ядерного оружия, а также предотвращения его возможного распространения. В новом виде документ

концентрировался на обеспечении жизнеспособности и устойчивости режима нераспространения ядерного оружия и связанных с ним разоруженческих режимов. Их сохранение рассматривалось в качестве национального приоритета Соединенных Штатов.

Энергичные усилия Нанна и Лугара способствовали принятию Сенатом США в ноябре 1991 г. закона, получившего название «Об уменьшении советской ядерной угрозы»¹⁰. В 1993 г. были детализированы направления содействия в новом законодательном акте, названном «О совместном уменьшении угрозы»¹¹.

В то же время с учетом международного характера Программы Нанна-Лугара для ее правового оформления было недостаточно внутривнутриполитических решений в Соединенных Штатах и даже принятия ими соответствующих документов. Она регулируется двусторонними соглашениями, которые были заключены между США и государствами, образовавшимися на территории бывшего СССР. Соглашение между Москвой и Вашингтоном относительно безопасных и надежных перевозок, хранения и уничтожения оружия и предотвращения его распространения было подписано 17 июня 1992 г. сроком на семь лет¹². Его действие было продлено 15 июня 1999 года. Хотя первоначальный документ вступал в силу с момента подписания, Протокол, обеспечивавший его продление, подлежал ратификации Федеральным Собранием России. Аналогичные соглашения были подписаны с Белоруссией, Украиной и Казахстаном.

⁸ Statement by Former President Mikhail Gorbachev. In T. Susiluo (ed.). Tactical Nuclear Weapons: Time for Control. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR). 2002. The United Nations Official Website. Available at: <http://www.unidir.ch/pdf/ouvrages/pdf-3-92-9045-143-2-en.pdf> (accessed 01.09.2013).

⁹ Corin E. Presidential Nuclear Initiatives: An Alternative Paradigm for Arms Control. 1 March 2004. Nuclear threat Initiative (NTI) Official Website. Available at: <http://www.nti.org/analysis/articles/presidential-nuclear-initiatives/> (accessed 28.06.2013).

¹⁰ Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991. December 12, 1991. Federation of American Scientists. Available at: <http://fas.org/nuke/control/ctr/docs/s3807.html> (accessed 24.06.2013)

¹¹ Cooperative Threat Reduction Act of 1993. October 11, 1993. Federation of American Scientists. Available at: <http://fas.org/nuke/control/ctr/docs/hr2401.html> (accessed 24.06.2013).

¹² Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозок, хранения и уничтожение оружия и предотвращения распространения оружия (Вашингтон, 17 июня 1992 г.). ПИР-Центр [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/11/13613608360.pdf> [дата обращения 28.06.2013].

З

Российско-американское соглашение 1992 г. носило рамочный характер. Работа по конкретным направлениям сотрудничества требовала подписания между соответствующими ведомствами двух стран специализированных документов определяющих порядок его непосредственной имплементации. Первоначально в его тексте в качестве исполнительных органов были определены Министерство обороны США и Министерство по атомной энергии России. Однако многообразность задач потребовала непосредственного вовлечения ряда других ведомств, что частично было отражено в Протоколе о продлении Соглашения 1999 года [Некоторые аспекты международного содействия... 2002].

В частности, с российской стороны ответственным за работы, связанные с ликвидацией ядерного оружия и его носителей, а также транспортировку и хранение боеприпасов, был назначен Госкомитет по оборонным отраслям промышленности (в дальнейшем преобразованный в Миноборонпром России). В 1993 г. это ведомство подписало соглашение с Министерством обороны США. После ликвидации Миноборонпрома в 1997 г. эти функции были переданы в Министерство экономики, в то время как непосредственным исполнителем работ стало Российское космическое агентство (с 1999 г. — Российское авиационно-космическое агентство, с марта 2004 г. — Федеральное космическое агентство) [Глобальное партнерство...2005].

За часть программ отвечает и Министерство обороны (прежде всего, в вопросе сокращения стратегических вооружений, транспортировки и хранения боеприпасов). Минатом России (с марта 2004 г. — Федеральное агентство по атомной энергии — Росатом) продолжает отвечать за вопросы, касающиеся хранения и утилизации расщепляющихся материалов, а в 1998 г.

ему также была передана ответственность за ликвидацию ядерных реакторов АПЛ, выведенных из боевого состава [Глобальное партнерство...2005: 18].

С американской стороны к программе Нанна-Лугара были привлечены Министерство обороны в лице Агентства по уменьшению угрозы и Министерство энергетики, которое полностью взяло на себя ответственность за вопросы, касающиеся хранения и утилизации расщепляющихся материалов, а также ряд других аспектов программы. Напрямую в этой работе активно участвовали ядерные лаборатории США, расположенные в Сандии, Лос-Аламосе, Ливерморе и других местах. За некоторые направления сотрудничества отвечал Государственный департамент. Он, в частности, курировал американское участие в Международном научно-техническом центре (МНТЦ) — организации, финансирующей гражданские научные работы российских технических специалистов и ученых, ранее работавших в оборонном комплексе [Глобальное партнерство...2005].

Вступивший в силу 12 декабря 1991 г. закон «Об уменьшении советской военной угрозы» предусматривал финансирование Программы в размере 400 млн долл. Новый регулирующий акт «О совместном уменьшении угрозы», резервировал поддержку сотрудничества в бюджете США на 1994 г. и на последующие годы. В новом варианте закона были более четко детализированы программы помощи и добавлены положения о содействии в ликвидации химического оружия¹³.

В общей сложности на первом этапе действия Программы, в 1992-1999 годах, на ее реализацию было ассигновано 1,7 млрд долл., в том числе на содействие России 1,22 млрд долларов. На Украину пришлось 521 млн долларов, на Казахстан — 172,8 млн, на Белоруссию — 83,5 млн, на Грузию — 1,3 млн¹⁴. В отношении Белоруссии про-

¹³ Nunn-Lugar Global Cooperation Initiative. Defense Threat Reduction agency Official website. Available at: <http://www.dtra.mil/Missions/nunn-lugar/nunn-lugar-home.aspx> [accessed 19.06.2013].

¹⁴ Woolf A. CRS Report for Congress. Nonproliferation and Threat Reduction Assistance: U.S. Programs in the Former Soviet Union. Updated 6 March 2012. Federation of American Scientists. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL31957.pdf> [accessed 24.06.2013].

грамма была прекращена в марте 1997 г. в связи с обострением американо-белорусских отношений. Значительный перекося финансирования в пользу Москвы имеет объективные причины. Именно в России находились ядерные боезаряды, и у нее возникали наиболее значительные потребности в инфраструктуре ликвидации вооружений и их компонентов.

При этом общий уровень ассигнований на программу не отражал масштаба финансирования, который реально достигал стран-получателей. Эта доля варьировалась в зависимости от конкретного компонента программы. Хотя официально данные не разглашаются, существуют достаточно надежные неофициальные оценки.

Для большинства программ Министерства энергетики США (например, повышение физической защиты мест хранения расщепляющихся материалов, утилизация оружейных материалов) доля средств, предназначавшихся для России и других стран, составляла, как правило, от 20 до 40%. Для программ Министерства обороны США (включавших ликвидацию ракет, пусковых установок, тяжелых бомбардировщиков, атомных подводных лодок, транспортировку боеприпасов, утилизацию ракетного горючего) цифра обычно не превышала 40%. Наиболее высокий процент был характерен для проектов «второй линии защиты» (оборудование для таможенных пунктов) — порядка 70–80% [Ядерное нераспространение... 2002: 409].

4

Первоочередной насущной задачей в рамках наладившегося взаимодействия стало обеспечение перевозки ядерных боеприпасов. Наряду с обычной нагрузкой, связанной с обслуживанием и плановой заменой боеголовок, российские военные сначала должны были обеспечить вывод тактических боеприпасов в соответствии с инициативами сентября-октября 1991 г. из Центральной Азии и Кавказа. Затем — весной 1992 г. — вывод тактических боеприпасов из Украины и Казахстана, а в дальнейшем — вывод стратегических боеприпасов

из трех постсоветских стран (Белоруссии, Казахстана и Украины) [Александрия 2012: 144–161].

Важную роль в реализации программы Нанна-Лугара сыграли два соглашения, подписанные между военными ведомствами России и США 3 апреля 1995 г. Первое касалось безопасности хранения ядерного оружия, а второе — безопасности его транспортировки путем предоставления материально-технических средств, услуг и соответствующего обучения. В рамках двустороннего сотрудничества Соединенные Штаты поставили в Россию 4520 бронированных чехлов и 150 спецконтейнеров, а также комплекты для переоборудования 117 вагонов для перевозки боеприпасов, из них 15 вагонов для охраны (вагоны производились и переоборудовались в России с использованием американского оборудования и на американские деньги). Были также поставлены пять специальных комплексов быстрого реагирования на случай аварий или нападения на вагоны с боеприпасами.

Поставки по соглашениям 1995 г. были завершены к концу десятилетия, но в ноябре 1999 г. министерства обороны США и России подписали новый документ, целью которого стало обслуживание и ремонт ранее изготовленных вагонов, а также постепенная замена их на 115 новых. Американская помощь была использована также при создании системы непрерывного мониторинга находящихся в пути боеприпасов¹⁵.

К 1999 г. США поставили 26,5 тыс. контейнеров для хранения расщепляющихся материалов, высвобождающихся в результате ликвидации ядерных боеприпасов. Соединенные Штаты оказывали содействие в создании системы для оценки мер безопасности и защиты, многоуровневой автоматизированной системы учета и контроля ядерных боезарядов [Глобальное партнерство... 2005: 63–64]. Она обеспечивала замену «бумажной» системы учета на более современную, позволяющую отслеживать перемещение боезарядов в реальном времени. Работа на последнем на-

правлении продвигалось медленно, поскольку все поставляемое оборудование (например, компьютеры) подвергались тщательной комплексной проверке с российской стороны.

Несколько позже началось совершенствование физической защиты мест хранения ядерных боеприпасов. Обострение этой проблемы связано с тем, что безопасность ядерных объектов в советское время обеспечивалась не только охраной и системой учета непосредственно военных объектов, но в не меньшей степени жестким контролем за пересечением границ, государственной монополией на внешнюю торговлю, ограничениями на передвижение собственных граждан и иностранцев внутри страны (включая существование обширных запретных зон вокруг чувствительных объектов), значительными возможностями служб безопасности. В новых условиях обеспечение физической защиты необходимо было перенести непосредственно на границы объектов. США поставили 123 комплекта спецоборудования для мест хранения ядерных боеприпасов, включая системы сигнализации, видеокамеры¹⁵.

Если касаться ликвидации стратегических вооружений, то данное направление программы Нанна-Лугара относится к выполнению Россией и другими государствами, образовавшимися на территории СССР, обязательств по Договору СНВ-1. Между отдельными участвующими в ПМЛ странами наблюдаются значительные различия. На Россию приходился наибольший объем работ по ликвидации как носителей, так и боезарядов. Кроме того, для нее ликвидация стратегических вооружений не была одномоментным актом. Поскольку Россия сохраняет ядерное оружие, ей в порядке замены и в процессе дальнейших сокращений придется зани-

маться этой деятельностью и в будущем. Соответственно, требовалось создать масштабную постоянно действующую инфраструктуру ликвидации оружия и утилизации ядерных боезарядов, реакторов АПЛ и ракетного топлива.

При создании подобной инфраструктуры существенное внимание должно уделяться экологической безопасности. В принципе Россия могла бы достаточно быстро ликвидировать вооружения и своими силами — путем пуска ракет и взрыва шахт, а также частичного демонтажа атомных подводных лодок. Но в силу недостатка средств об экологических мероприятиях, таких, как рекультивация земли после уничтожения шахты или полная утилизация ядерных реакторов, пришлось бы забыть. Ликвидация ракет на земле также была бы практически исключена, поскольку ракетное топливо, особенно жидкое, является чрезвычайно токсичным.

В остальных трех постсоветских странах ситуация обстояла проще, поскольку там ликвидация носителей ядерного оружия была конечным процессом. Особенностью Украины стало ее решение ликвидировать ракеты и тяжелые бомбардировщики на собственной территории, поэтому в этой стране была создана инфраструктура, аналогичная российской, но существенно меньшая по масштабам.

Программа Нанна-Лугара затрагивала такие значимые аспекты, как хранение, физическая защита, учет и контроль расщепляющихся материалов. Основные направления международного содействия в этой сфере включали в себя:

- сотрудничество в утилизации оружейного плутония;
- взаимодействие по ВОУ-НОУ (российско-американское межправительственное «Соглашение об использовании

¹⁵ Woolf A. CRS Report for Congress. Nonproliferation and Threat Reduction Assistance: U.S. Programs in the Former Soviet Union. Updated 6 March 2012. Federation of American Scientists. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL31957.pdf> (accessed 24.06.2013).

¹⁶ CNS Nonproliferation Review. Special Report: Assessing U.S. Nonproliferation Assistance to the NIS. Spring 2000. Vol.7. No. 1. Center for Nonproliferation Studies. Available at: <http://cns.mis.edu/npr/71toc.htm>. [accessed 24.06.2013].

высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия», подписанное в феврале 1993 г.¹⁷);

– российско-американское сотрудничество по конверсии реакторов, производящих оружейный плутоний [Научные записки ПИР Центра...2002].

Срок действия соглашений по сотрудничеству продлевался дважды – в 1999 и 2006 годах. Всего в 1992-2012 годах США выделили на «Программу совместного уменьшения угрозы» порядка 9 млрд долл.¹⁸ Работы сопровождались ежегодными инспекциями. В ходе выполнения обязательств периодически возникали противоречия между сторонами. Так, в марте 2002 г. США отказались провести очередную сертификацию программы и приостановили ее финансирование из-за подозрения, что Россия скрывает сведения о своем химическом и бактериологическом оружии. В ответ Москва аннулировала приглашение американским специалистам посетить восемь наиболее охраняемых ядерных объектов. Ситуация разрешилась в январе 2003 г., когда президент США Джордж Буш распорядился выделить России очередные 450 млн долл. в рамках программы без каких-либо условий. На эти средства был, в частности, достроен завод по уничтожению боеприпасов в городе Щучье (Курганская область)¹⁹.

Всего, по данным на конец 2012 года, в рамках программы деактивировано 7659 стратегических ядерных боеголовок. Лик-

видировано 902 межконтинентальных баллистических ракеты, 191 мобильная и 498 шахтных пусковых установок МБР, 155 бомбардировщиков, 906 ядерных ракет «воздух-земля», 684 баллистические ракеты подводных лодок, 33 атомные подводные лодки, 194 ядерных испытательных туннеля, более 2937 тонн химического оружия. Произведено 578 перевозок ядерного оружия железнодорожным транспортом, повышена безопасность на 24 хранилищах ядерного оружия, построено и оборудовано 39 станций мониторинга биологических угроз²⁰.

5

В октябре 2012 г. МИД России объявил о намерении не продлевать срок действия программы Нанна-Лугара (истекающий в июне 2013 г.), объявив, что Москва больше «не нуждается в дотациях»²¹. По сообщениям СМИ, в Министерстве уточнили, что считают соглашение «дискриминационным по отношению к Российской Федерации». Кроме того, российская сторона высказала опасения, что в ходе реализации программы Соединенные Штаты получают слишком много «чувствительной информации» о российских вооружениях²².

Тем не менее 17 июня 2013 г. в ходе проведения саммита «группы восьми» в Лох-Эрне (Великобритания) президенты двух стран – Владимир Путин и Барак Обама – заявили о намерении продолжить сотрудничество, начатое в рамках программы

¹⁷ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки об использовании высокообогащенного урана, извлеченного из ядерного оружия. Вашингтон. 18 февраля 1993 г. Портал «Предпринимательское право» [Электронный ресурс]. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_55480.html (дата обращения 28.06.2013).

¹⁸ Woolf A. CRS Report for Congress. Nonproliferation and Threat Reduction Assistance: U.S. Programs in the Former Soviet Union. Updated 6 March 2012. Federation of American Scientists. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/nuke/RL31957.pdf> (accessed 24.06.2013).

¹⁹ Как работала программа Нанна-Лугара. История вопроса. Газета «Коммерсантъ». № 190 (4975), 10.10.2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2040919> (дата обращения 24.06.2013).

²⁰ The Nunn-Lugar Vision: 20 Years of Reducing Global Dangers (Nunn-Lugar Brochure 2012). 30 November 2012. Nuclear threat Initiative (NTI) Official Website. Available at: http://www.nti.org/media/pdfs/NunnLugarBrochure_2012.pdf (accessed 25.06.2013).

²¹ Беспрограммное обеспечение. Газета «Коммерсантъ». № 190 (4975). 10.10.2012. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2041015>. Дата обращения 24.06.2013.

²² Там же.

Нанна-Лугара²³. Было принято решение не закрывать программу окончательно, а преобразовать ее в более компактную и основанную на принципе равноправия.

Согласно достигнутым договоренностям, российско-американское сотрудничество в этой области предполагалось осуществлять в рамках нового межправительственного соглашения. Оно базировалось на подписанном в 1992 г. «Договоре между Россией и США о безопасной и надежной транспортировке, хранении, уничтожении и предотвращении распространения ядерного оружия», а также на «Рамочном соглашении о многосторонней ядерно-экологической программе» 2003 г.²⁴, и специальном протоколе к нему, подписанном 14 июня 2013 г. послом РФ в США Сергеем Кисляком и и.о. заместителя государственного секретаря по контролю над вооружениями Штатов Роуз Готтемеллер²⁵.

В соглашении обозначена новая сфера сотрудничества России и США: учет, контроль и физическая защита ядерных материалов; таможенный контроль; выявление, извлечение, хранение, обеспечение безопасности и утилизация радиоактивных источников повышенной опасности; переработка излишков высокообогащенного урана в низкообогащенный; демонтаж, транспортировка, извлечение топлива и безопасное хранение атомных подводных лодок (включая реакторные отсеки и связанные с ними материалы).

Россия добилась исключения либо изменения ряда чувствительных для себя положений программы, значительно сократив число совместных оборонных проектов, ограничив доступ американских специалистов на свои закрытые объекты и обязав их нести ответственность за умышленный

ущерб. В новое соглашение не вошли ряд направлений, по которым Москва и Вашингтон сотрудничали в рамках программы Нанна-Лугара, такие как: ликвидация баллистических ракет, укрепление систем физической защиты российских ядерных боеголовок, уничтожение химического оружия и повышение физической безопасности на предприятиях атомной отрасли.

Изменения коснулись и одного из ключевых пунктов программы Нанна-Лугара, вызывавшего недовольство Москвы. Пентагон имел право на проверку секретных ядерных объектов на территории России, где было установлено оплаченное им оборудование. По новому же соглашению, если проход на объекты ограничен законодательством Российской Федерации, стороны будут «разрабатывать альтернативные и взаимоприемлемые процедуры, при которых не требуется доступ представителей США»²⁶. Москве также удалось изменить пункт, освобождавший американских подрядчиков от ответственности в случае, если установленное ими оборудование или их действия — даже умышленные — становились причиной инцидентов. В соответствии с новыми договоренностями, если в действиях американцев обнаружился бы умысел, они должны были нести финансовую и юридическую ответственность.

Ответственность по разработке конкретных проектов в рамках нового соглашения и отслеживанию их выполнения была возложена на Объединенный координационный комитет, который так и не был создан. Сопредседателями с российской стороны должны были стать представители Федеральной таможенной службы, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атом-

²³ Встреча с Президентом США Бараком Обамой. 17.06.2013. Сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/news/18355> (дата обращения 24.06.2013).

²⁴ Рамочное соглашение о многосторонней ядерно-экологической программе Российской Федерации от 18 мая 2003 г. Портал «Предпринимательское право» [Электронный ресурс]. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_81127.html (дата обращения 28.06.2013).

²⁵ Fact Sheet: United States and the Russian Federation Sign New Bilateral Framework on Threat Reduction. The White House, Office of Press Secretary. 17 June 2013. Available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/17/fact-sheet-united-states-and-russian-federation-sign-new-bilateral-frame> (accessed 24.06.2013).

²⁶ К программе Нанна-Лугара выпустили обновление. Газета «Коммерсантъ». №106 (5137). 21.06.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2216204> (дата обращения: 21.06.2013).

ному надзору и Росатома, а со стороны США — представители Минэнерго и Пентагона. Предполагалось, что Комитет будет собираться не реже раза в год²⁷.

* * *

Таким образом, Москва и Вашингтон продемонстрировали сохранение готовности работать сообща над проблематикой обеспечения безопасности и уничтожения ОМУ. Становлению более равноправных отношений способствовало то, что Россия уже выступает не только реципиентом междуна-

родных программ помощи, но и она сама может стать одной из лидирующих стран, которые оказывают содействие решению глобальных проблем ядерной безопасности.

Вместе с тем, учитывая обязательства государств-участников ДНЯО, по пути сокращений и ликвидаций придется идти всем, а не только России и США²⁸. В этой связи опыт реализации программы Нанна-Лугара и ее его применение в новых условиях способствует практическому решению принципиальных проблем международной безопасности.

Список литературы

- Александрия О.М. Проблема ядерного наследства СССР: к 20-летию подписания Лиссабонского протокола // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. №4. 2012. С. 144–161.
- Веселов В.А. Ядерный фактор в мировой политике: структура и содержание // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. №1. 2010. С. 68–90.
- Глобальное партнерство против распространения оружия массового уничтожения. Справочник. Отв. редактор В.А. Орлов. М.: Права человека. 2005. 183 с.
- Кокошин А.А. Ядерные конфликты в XXI веке (типы, формы, возможные участники). Издательство «Медиа-Пресс». 2003. 144 с.
- Орлов В.А. Российский ядерный клуб. Уроки постсоветского двадцатилетия // Россия в глобальной политике. №6. 2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Rossiiskii-yadernyi-krug-15394> [дата обращения 21.06.2013]
- Научные записки ПИР Центра: Национальная и глобальная безопасность. №1. 2002.
- Некоторые аспекты международного содействия российским программам по разоружению. Под общей редакцией А.Пикаева, В.Барановского, А.Арбатова. ИМЭМО РАН. М.: 2002.
- Фененко А.В. Фактор тактического ядерного оружия в мировой политике // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. №2. 2012. С. 35–61.
- Ядерное нераспространение. Учебное пособие для вузов. В 2 т. Т. 1 / Под общ. ред. В.А. Орлова; ред. И.А. Ахтамзян. М.: ПИР-Центр. 2002. 528 с.

NUCLEAR SECURITY AND RUSSIAN-AMERICAN INTERACTION

OLGA ALEXANDRIA

Lomonosov Moscow State University, Moscow, 119991, Russia

Abstract

The article is dedicated to crucial issues in Russian-American cooperation in the non-proliferation of weapons of mass destruction. The Cooperative Threat Reduction Program was designed by Senators Sam

²⁷ К программе Нанна-Лугара выпустили обновление. Газета «Коммерсантъ». №106 (5137). 21.06.2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2216204> [дата обращения: 21.06.2013].

²⁸ Договор о нераспространении ядерного оружия. Сайт ООН [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml [дата обращения: 28.06.2013].

Nunn and Richard Lugar to assist the Soviet Union and then Russia in solving multiple problems related to nuclear weapons and nuclear materials after the collapse of the Soviet Union. At that time, there was perception of a threat that the Russian government would not be able to ensure the safety of its inherited Soviet nuclear capabilities. The situation considerably worsened with the severe economic crisis in the USSR and the complicated financial and economic situation in Russia, who initiated radical reforms to transition to a market economy. In addition, the transportation of nuclear warheads to Russia from Ukraine, Belarus, and Kazakhstan in the framework of the program of nuclear disarmament required significant financial resources.

The Nunn-Lugar Program started in June 17, 1992 with a document called the Agreement between the Russian Federation and the United States regarding the safe and secure transportation, storage and destruction of weapons and preventing the proliferation of weapons. The legal basis of NLP on the American side was formed by two documents: the Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991 (December 12, 1991) that regulated the provision of large-scale aid to the USSR in the safe transportation, storage, and elimination of nuclear weapons; and the Cooperative Threat Reduction Act of 1993 (CTR, 11 October 1993) that detailed the spheres of cooperation with Russia and other post-Soviet states in the nuclear industry and considered the need to provide assistance to Russia for the destruction of stockpiles of chemical and biological weapons. Despite a number of disadvantages, the Program had a positive significance for Russia and definitely fulfilled its historic mission by making a contribution to neutralizing the threat to nuclear safety in Russia. In addition, the Nunn-Lugar Program is an example of a completely new and unprecedented variant of the functioning of non-proliferation regimes - the interaction is much deeper than was provided by the authors of the Non-Proliferation Treaty.

Keywords:

Nuclear security, nuclear non proliferation, the Nunn-Lugar Program, Russia, USA

References

- (2002). *Nauchie zapiski PIR Centra: Nacionalnaya i globalnaya bezopasnost* [Scientific notes of the PIR Center: National and Global Security]. No. 1.
- Alexandria O. (2012). Problema yadernogo nasledstva SSSR: k 20-letiu podpisaniya Lissabonskogo protokola [The problem of the USSR nuclear legacy: the 20th anniversary of signing the Lisbon Protocol]. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seria 25: Megdunarodnie otnoshenia i mirovaya politika* [MSU Bulletin. Series 25: International relations and world politics]. No. 4: 144–161.
- Fenenko A. (2012). Factor takticheskogo yadernogo orugia v mirovoi politike [Tactic nuclear weapons factor in world politics]. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seria 25: Megdunarodnie otnoshenia i mirovaya politika* [MSU Bulletin. Series 25: International relations and world politics]. No. 2: 35–61.
- Kokoshin A. 2003. *Yadernie konflikti v XXI veke (tipi, formi, vozmognie uchastniki)* [Nuclear conflicts in the 21st century: types, forms, possible participants]. Moscow. «Media-Press». 144 p.
- Orlov V. (ed.). (2005). *Globalnoe partnerstvo protiv rasprostraneniya orugia massovogo unichtogeniya* [Global partnership on WMD non-proliferation]. Moscow. 183 p.
- Orlov V. (2011). Rosskii yadernii klub. Uroki postsovetkogo dvadcatiletiya [Russian nuclear club. 20 years of post-Soviet experience]. *Rossia v globalnoi politike* [Russia in global affairs]. No. 6. Available at: <http://www.globalaffairs.ru/number/Rossiiskii-yadernyi-krug-15394> (accessed 21.06.2013)
- Orlov V., Ahtamzyan I. (eds.). (2002). *Yadernoe nerastrostraneniye. Uchebnoe posobie dlya VUZov. V 2 t. T. 1* [Nuclear non-proliferation. Student's book. In 2 volumes. Vol. 1]. PIR-Center politicheskikh issledovaniy [PIR Center for political studies]. 2nd edition. Moscow. 528 p.
- Pikaev A., Baranovskij A., Arbatov A. (eds.). (2002). *Nekotorie aspekty megdunarodnogo sodeistviya rossiiskim programmam po razoruzheniu* [Some aspects of international assistance to the Russian disarmament programs]. IMEMO RAN. Moscow.
- Veselov V. (2010). Yadernii factor v mirovoi politike: struktura i soderganie [Nuclear factor in world politics: structure and contents]. *Vestnik Moskovskogo Universiteta. Seria 25: Megdunarodnie otnosheniya i mirovaya politika* [MSU Bulletin. Series 25: International relations and world politics]. No. 1: 68–90.