

2002, Февраль 15. "Вклад России в усилия по предотвращению ракетного распространения" (Евгений Звезде; Департамент Северной Америки; МИД РФ)

Окончание «холодной войны» и появление новых реалий в мире означало для России формирование на новых политических и экономических принципах ее взаимодействия с Западом в деле обеспечения международной стабильности и безопасности. Одним из приоритетных направлений такого взаимодействия стало участие России на правах равного и заинтересованного партнера в укреплении и развитии международного режима нераспространения оружия массового уничтожения и ракетных средств его доставки.

Деятельность России в данной области носила многоплановый характер. Она включала в себя совместные с заинтересованными государствами усилия по созданию новых международных механизмов экспортного контроля и подключение к деятельности существовавших, формированию собственной системы контроля над экспортом «чувствительных» товаров и технологий, активному развитию двусторонних связей сотрудничества и кооперации в данной области. Особое место в этом процессе принадлежит работе в области ракетного нераспространения.

Образованный в 1987 году странами «большой семерки» Режим контроля за ракетной технологией (РКРТ) был призван, как это определили его отцы-основатели, обеспечивать уменьшение рисков распространения оружия массового уничтожения путем контроля за поставками, которые могли бы способствовать созданию ракетных средств его доставки. Его члены обязались проявлять ответственность и сдержанность при передачах определенных видов ракетных технологий, координировать политику в области контроля над ракетным экспортом. При этом РКРТ был и остается не наднациональным, а консультативным органом государств, добровольно обязавшихся придерживаться определенных принципов и ограничений.

Разумеется, без участия такой ракетно-космической державы как Советский Союз и позднее Россия не имело смысла рассчитывать на действенность подобного международного механизма. Первый разговор России с членами РКРТ состоялся еще на начальном этапе существования режима, однако успеха эти контакты не принесли: слишком трудно было преодолеть накопившиеся противоречия и взаимное недоверие и перейти к взаимодействию в тех областях, которые многие годы были ареной непримиримого соперничества. Сказались также различия во взглядах на решение проблемы ракетного распространения в целом. В общей сложности потребовалось несколько лет интенсивных переговоров, прежде чем Россия была признана соответствующей критериям членства в РКРТ и смогла в 1995 году принять полноценное участие в пленарном заседании режима.

Принимая решение о вступлении в РКРТ, российское руководство исходило не только из принципиальных положений внешнеполитического курса. В начале 90-х годов стало очевидно, что, несмотря на наличие вполне конкурентоспособной продукции, российская космическая промышленность реально могла рассчитывать на свою часть мирового рынка космических технологий и услуг только при условии согласия с «правилами игры» и жесткими ограничениями, принятыми на этом рынке, включая соблюдение требований экспортного контроля.

В 1992-1995 г.г. предпринимались усилия адаптировать к новым реалиям пресловутый Координационный комитет по многостороннему экспортному контролю (КОКОМ), а позднее - выработать взаимоприемлемые условия вступления России в режим, который должен был придти на смену натовскому механизму экспортного контроля, многие годы эффективно перекрывавшему доступ высоких технологий в государства «советского» блока и их союзникам. Однако преодолеть стереотипы и политико-идеологические установки заложенные в основу блокового режима оказалось невозможно. Страны-участницы вынуждены были согласиться с роспуском КОКОМ и созданием взамен принципиально нового, *посткокомовского* механизма экспортного контроля, одним из соучредителей которого стала и Россия. Сферой его применения стали обычные вооружения, а также товары и технологии двойного применения.

Децентрализация экономики в России привела к появлению новых, кроме государства, игроков на рынке высоких технологий, чисто экономические интересы которых зачастую шли вразрез с интересами страны. В России, как и в других промышленно развитых государствах, возникла объективная необходимость в создании государственного института, задача которого - обеспечить разумное сочетание интересов национальной безопасности и международной политики с интересами

собственных производителей продукции двойного назначения. Таким институтом должна была стать национальная система экспортного контроля, начало созданию которой положил выход Указа Президента Российской Федерации №388 от 11 апреля 1992 года.

В этом нормативном документе российское руководство провозгласило курс на проведение единой государственной политики в области контроля над «чувствительным» и создание единой системы экспортного контроля. За ним последовали правовые акты и организационные решения, регулирующие порядок экспортного контроля, приняты соответствующие контрольные списки, в том числе и «ракетный» список, другие меры.

Новым важным этапом развития экспортного контроля в России стало принятие 18 июля 1999 года федерального закона «Об экспортном контроле». В этом документе не только были зафиксированы основы политики в данной области и выстроена вся «вертикаль» органов экспортного контроля, начиная с органов внутрифирменного контроля на предприятиях. В нем прописана неразрывная взаимосвязь между реализацией экспортного контроля и защитой интересов Российской Федерации, выполнением ее международных обязательств в области нераспространения, созданием условий для интеграции российской экономики в мировую.

Процесс формирования системы государственного контроля над экспортом в российском космическом секторе, объединенном в 1992 году в рамках Российского космического агентства (с 2000 года - Росавиакосмос после включения в его юрисдикцию предприятий и организаций авиационной промышленности) прошел ряд сложных этапов. Первые шаги по созданию механизмов контроля над экспортом продукции ракетно-космической промышленности были предприняты еще в начале 80-х годов в традиционной, «административно-командной» форме. В тогдашнем Министерстве общего машиностроения и на его предприятиях были созданы соответствующие структуры, в функции которых входило применение контроля в отношении производимых товаров гражданского применения, предназначенных на экспорт. Экспертные комиссии предприятий стали прообразом и послужили организационной основой нынешних структур внутрифирменного экспортного контроля.

Понимание того, что работа на международном рынке требует соблюдения определенных общепринятых правил и ограничений формировалось в ракетно-космической отрасли не сразу и не всегда гладко. Во многих случаях приходилось преодолевать предубеждение против требований экспортного контроля, который воспринимался скорее как средство подрыва Западом позиций российских экспортеров.

Естественно, наиболее активно работа в этом направлении продвигалась на предприятиях отрасли, участвующих в международной кооперации и осуществляющих большой объем внешнеторговых сделок: сама жизнь заставляла их перестроиться и воспринять правила работы на рынках высокотехнологичной продукции и услуг. Всем известны примеры таких российских предприятий: Ракетно-космический комплекс «Энергия» (коммерческие запуски ракетой-носителем «Протон»), Космический центр им. Хруничева (проект «Си Лонч»), НПО «Энергомаш» (поставка в США ракетных двигателей РД-180, участие в создании Международной космической станции), производители авиационной техники РСК «МИГ» и КБ им. Сухого и ряд других. Именно на этих предприятиях в первую очередь были сформированы механизмы внутрифирменного контроля в форме, аналогичной той, в которой они существуют на предприятиях их иностранных партнеров, пошло внедрение принципа «всеобъемлющего контроля».

С другой стороны, на предприятиях отрасли, количество международных контрактов которых насчитывается единицами или же таковые отсутствуют вообще, дела пошли не так быстро. К сожалению, таких предприятий пока большинство, их руководство не имеет необходимых стимулов для создания механизмов экспортного контроля и озабочено в основном проблемами выживания. Здесь еще предстоит кропотливая работа, прежде всего на уровне отрасли, которая несет полную ответственность за выполнение предприятиями и организациями, находящимися в ее ведении, норм и требований экспортного контроля, равно как и обязательств России по ракетному нераспространению.

Взаимодействие по сдерживанию распространения ракетных технологий стало новым существенным элементом сотрудничества России с зарубежными государствами. С определенной долей условности можно выделить три направления такого сотрудничества.

Основу взаимодействия со странами Запада, обладавшими многолетним опытом работы в этой области на национальном и международном уровне и активно взявшимися содействовать России в создании национальной системы экспортного контроля, заложила приверженность общим целям и принципам нераспространения, заинтересованность в поддержании отношений партнерства и уважения интересов друг друга.

Среди западных партнеров России видное место принадлежит США. Взаимодействие с США по нераспространению имеет длительную историю - начало ему положила еще в 70-е годы совместная работа СССР и США по обеспечению ядерного нераспространения. Данная деятельность правомерно рассматривалась руководителями обеих стран как один из ключевых элементов обеспечения международной и национальной безопасности и стратегической стабильности.

Изучение американского опыта формирования нормативной базы экспортного контроля, деятельности федеральных ведомств, входящих в систему экспортного контроля, практики взаимодействия между государством и промышленностью, внедрения внутрифирменного контроля и принципа «всеобъемлющего» контроля, других важных аспектов использовалось российскими специалистами в процессе создания системы экспортного контроля.

Отрадно отметить, что в ходе последних российско-американских контактов на высшем уровне президенты России и США подтвердили стремление и далее придерживаться такого курса.

Не менее важным внешнеполитическим приоритетом для России стало участие в создании эффективных механизмов экспортного контроля в независимых государствах, возникших на территории бывшего СССР, в совокупности с интеграцией национальных систем экспортного контроля. Страны СНГ унаследовали части советского военно-промышленного комплекса, в том числе ракетной отрасли, который создавался в течение десятилетий как единый научно-производственный организм, основанный на теснейших кооперационных связях и управлявшийся из центра. В резко изменившихся экономических и политических условиях возросла опасность бесконтрольного расползания технологий, которые могли быть использованы для создания ОМУ и баллистических ракет, что потребовало принятия незамедлительных решений.

Начиная с 1992 года, был взят стратегический курс на выработку единых подходов, а в перспективе и единых стандартов и процедур и формирование в рамках СНГ своего рода единого экспортно-контрольного пространства. Эффективно используется авторитет России и для продвижения интересов стран Содружества в международных режимах нераспространения, о чем говорит вступление в некоторые из них Украины и Белоруссии.

Осуществление ответственной политики в области нераспространения странами-членами Содружества Независимых Государств стало можно по праву считать серьезным вкладом в усилия мирового сообщества по обузданию распространения ОМУ и ракетного оружия.

Особого рассмотрения в докладе заслуживает вопрос о странах, по различным причинам не принимающих должного участия в коллективном противодействии распространению ОМУ и ракетных технологий. Часть из них рассматривает международные экспортно-контрольные режимы, особенно РКРТ, как дискриминационные по сути «элитные клубы», призванные увековечить технологическое превосходство Запада. Другие, благодаря их политике в сфере нераспространения и усилиям любыми средствами создать собственный потенциал ОМУ и баллистических ракет, просто перешла в разряд международных париев, на жесткую борьбу с которыми Запад во главе с США готов бросить любые средства, вплоть до военной силы.

Мы считаем такой подход контрпродуктивным с точки зрения достижения поставленных мировым сообществом целей, выступаем против огульного «нацеливания» усилий в данной области, в первую очередь, существующих или будущих механизмов нераспространения, на какое-либо из этих государств или группу государств и оказания на них силового давления. Здесь необходимы последовательные усилия на развитие со всеми этими странами регулярного диалога, имеющего своей целью «подтягивание» их по пониманию целей режима ракетного нераспространения и вовлечение в международные усилия по данному направлению.

Необходимо отчетливо понимать суть факторов, побуждающих те или иные страны обзавестись своим арсеналом ОМУ и ракет. Выявление симптомов болезни - это наполовину вылеченная болезнь. В корне такого поведения - нерешенность экономических, этнических, религиозных и других проблем

на региональном уровне. Россия, вблизи границ которой расположены большинство конфликтных регионов, настаивает на непредвзятом, общерегиональном подходе, позволяющем сфокусировать международные усилия на выявлении, нейтрализации и устранении подобного рода факторов.

Опыт деятельности РКРТ доказывает правомерность такого подхода к решению проблемы распространения. Оно лежит не в военно-силовой, а политико-дипломатической плоскости. Пока конкретные страны не будут убеждены, что отказ от обладания ракетным оружием и подключение к сотрудничеству в области нераспространения отвечают интересам их национальной безопасности, все усилия принудить к такому поведению будут тщетны и скорее окажут обратное действие. Оказавшись в международной изоляции такие неугодные страны получают новые мотивации для оправдания своего опасного курса на получение ОМУ и ракетных технологий.

Не следует забывать, что использование политического диалога, а где это необходимо, и экономического принуждения, привело к отказу Аргентины, Бразилии и ЮАР к отказу от их ракетных программ. Есть основания полагать, что руководство КНДР в целом позитивно воспринимает такой подход.

В деле борьбы с распространением ОМУ и ракетного оружия недопустимо применение двойных стандартов. Весьма опасны попытки приспособить международные режимы для разворачивания борьбы с одними «проблемными» странами, якобы нарушающими принципы и цели нераспространения и поддерживающими терроризм, в сочетании с попустительством по отношению к другим не менее «проблемным» странам, также не принимающим эти принципы цели.

Проблема ракетного распространения тесно взаимосвязана с проблемами контроля над вооружениями и обеспечения международной безопасности. Поэтому нельзя не упомянуть решение США о выходе из Договора по ПРО 1972 года и планы создания «глобальной» системы противоракетной обороны, которая опять же нацелена против конкретных государств. Трудно недооценить негативное воздействие этого шага на всю сложившуюся за многие года международно-правовую систему контроля над вооружениями и нераспространения. Он прямо ведет к усилению риска дальнейшего наращивания ракетных потенциалов ряда «проблемных» стран, росту среди них недоверия к усилиям в области нераспространения.

Последние годы ознаменовались коренными сдвигами в деле борьбы с бесконтрольным распространением ракетных технологий. Мировое сообщество вплотную подошло к решению задачи правового регулирования в ракетной области. В повестке дня сегодня - практическое создание соответствующего универсального международного механизма. С точки зрения интересов международной безопасности значимость решения этой задачи по праву можно сравнить с созданием режимов нераспространения ядерного, химического и бактериологического оружия.

Объективная необходимость в создании такого механизма регулирования в ракетной области давно назрела, ибо процесс распространения в мире ракетных технологий не только продолжается, но и постепенно возрастает, и усилий РКРТ в этой области становится недостаточно. По-настоящему же эффективным режим ракетного распространения может быть только в случае, если он в совокупности с режимами нераспространения ОМУ составит универсальную структуру глобального масштаба, цели которой признаны мировым сообществом и поддерживаются всеми его членами.

Поскольку темы последующих докладов посвящены детальному анализу конкретных шагов по выработке международных норм ракетного нераспространения, позвольте очень коротко остановиться на основных моментах, характеризующих вклад России в эту работу.

При активном участии Россия в рамках РКРТ на свет появился проект Кодекса поведения государств в ракетной области. На наш взгляд, этот документ наглядно продемонстрировал стремление его участников искать ответы на ракетные вызовы именно в политико-дипломатической, а не силовой плоскости, используя для этого широкий равноправный диалог между всеми заинтересованными странами, и может лечь в основу будущего универсального режима ракетного нераспространения. Конечно, «путевку в жизнь» Кодексу сможет обеспечить только преодоление «аллергии», которую испытывают к РКРТ многие из упомянутых «проблемных» государств, равно как и отход западных стран от однозначно отрицательного отношения к ним.

Весомым вкладом России в разработку концептуальной основы такого режима, равно как и его практических механизмов, стала разработка идеи Глобальной системы контроля (ГСК) за

нераспространением ракет и ракетных технологий, выдвинутой еще в 1999 году президентом Б.Н.Ельциным. ГСК представляет собой комплекс мер, предусматривающих систему стимулирования и поощрения государств, готовых отказаться от обладания ракетными средствами доставки ОМУ, соответствующих гарантий их безопасности, обеспечения транспарентности при запусках и других. Основные принципы ГСК - равноправное участие всех государств, прежде всего нечленов РКРТ и функционирование по эгидой ООН.

Здесь нельзя не упомянуть еще один важный «трек», по которому идет настойчивый поиск решения проблемы ракетного распространения и где Россия принимает самое активное участие: это работа, проводимая группой правительственных экспертов по оказанию содействия Генеральному секретарю ООН в подготовке доклада о ракетах во всех его аспектах.

Какое бы название ни получил новый режим сейчас понятны те основополагающие принципы, которые должны лечь в его основу, чтобы сделать его общепризнанным и жизнеспособным механизмом, способным придти на смену РКРТ. Безусловно, всеобъемлющий, юридически обязывающий, недискриминационный, распространяющийся на все виды использования, производства и испытания ракетной техники, обеспечивающий транспарентность и верификацию международный инструмент был бы самым оптимальным средством прекращения ракетного распространения. Однако для реализации такого амбициозного проекта глобального масштаба нужно преодолеть немало трудностей, совместить интересы различных групп государств прежде чем будет найдено по-настоящему консенсусное решение.

Последовательная линия России на недопущение расползания технологий создания ОМУ и баллистических ракет находила неоднократное подтверждение в конкретных шагах в рамках сокращения ракетно-ядерных вооружений, участия в международных режимах нераспространения, создания национальной системы экспортного контроля, как практического механизма обеспечения нераспространения

В Москве глубоко убеждены, что такой курс целиком отвечает национальным интересам страны, и он будет и далее оставаться основой для взаимодействия со всеми государствами, заинтересованными в успехе ракетного нераспространения.