

АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

«ИСТОРИЯ ПРОГРАММЫ НАННА-ЛУГАРА В РОССИИ: УРОКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ»

Предпосылки появления программы Нанна-Лугара были связаны с процессом распада СССР. В этот непростой период возникла реальная угроза того, что огромный советский ядерный потенциал окажется вне контроля со стороны советского руководства. Осознание этой угрозы американскими сенаторами привело их к мысли оказать Москве содействие в деле сохранения контроля над ядерным потенциалом.

Ситуация значительно усугублялась тяжелым экономическим кризисом в СССР в момент его распада. Финансовых средств не хватало даже на поддержание элементарной безопасности хранения складов с ядерными боеприпасами и ядерными материалами. Кроме этого нужно было еще потратить значительные финансовые ресурсы на транспортировку ядерных боеприпасов в Россию с Украины, Беларуси и Казахстана в рамках программы их ядерного разоружения, на что у постсоветских государств опять же не хватало денег.

Поэтому 12 декабря 1991 года по инициативе сенаторов Сэма Нанна и Ричарда Лугара в США был принят закон «Об уменьшении советской ядерной угрозы». Этот закон предусматривал оказание широкомасштабной помощи СССР, включавшей содействие в вопросах безопасной транспортировки, хранения и ликвидации ядерного оружия, а также предотвращение его возможного распространения¹.

После распада Советского Союза закон «Об уменьшении советской ядерной угрозы» был несколько изменен и дополнен, в результате чего появился принятый Сенатом США 11 октября 1993 года закон «О совместном уменьшении угрозы» (СУУ). В новом законе были детализированы направления сотрудничества с Россией и другими постсоветскими государствами в ядерной отрасли, а также добавлены положения о необходимости оказывать России помощь по уничтожению запасов химического и биологического оружия.

Упомянутые выше два закона стали законодательной основой для развития программы Нанна-Лугара. Сама программа стартовала 17 июня 1992 года, когда президентами США и России было подписано Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия. Соглашение действовало 7 лет. Примечательно, что в силу Соглашение вступило в момент его подписания (ратификация со стороны Госдумы не требовалась). 16 июня 1999 года был подписан Протокол к Соглашению, который продлил его действие еще на 7 лет. В 2006 году действие Соглашения было продлено на очередные 7 лет (до мая 2013 года).

После подписания Соглашения в 1992 году Конгресс США выделил России около 400 млн.долл. В дальнейшем примерно такие же суммы Россия получала

от США ежегодно. Всего за 20 лет действия программы Нанна-Лугара Россия получила 8,79 млрд.долл.

Следует отметить, что первоначально США пытались обязать Россию в обмен на выделение финансовой помощи выполнять 6 условий, в числе которых было предоставление Вашингтону контроля над российскими оборонными НИОКР и другие требования, прямо затрагивающие российский государственный суверенитет. Также США требовали от России предоставления компенсации выделенной помощи в виде поставок нефти и других стратегических товаров. Российская сторона была вынуждена довести до ведома США, что эти требования неприемлемы для нее. После этого США решили предоставлять финансовую помощь без компенсаций и условий, то есть безвозмездно.

Причин для принятия такого решения было как минимум две:

1. США опасались, что, находясь в сложной финансовой ситуации, Россия окажется неспособной обеспечить самостоятельно безопасность транспортировки, разборки и хранения ядерных боеприпасов, что могло бы привести к опасным с экологической точки зрения авариям и, что еще более опасно, к ядерному терроризму.
2. США были заинтересованы в том, чтобы Россия соблюдала свои обязательства согласно Договору СНВ-1 по сокращению ядерного арсенала. Поскольку в России не хватало финансовых средств на проведение уничтожения ядерных боеприпасов, то без оказания американской помощи к концу 1990-х годов вполне могла бы сложиться ситуация, при которой у США осталось бы не больше 10 000 боезарядов, а у России остались бы все 35 000 ядерных боеголовок. Для того чтобы избежать такой ситуации, США решили безвозмездно оказывать России финансовую помощь по сокращению ядерного арсенала, а также по увеличению безопасности его содержания. Это можно назвать проявлением разумного эгоизма со стороны США².

Тем не менее, предоставление американской финансовой помощи нельзя назвать в полном смысле безвозмездным. Например, в Соглашение 1992 года по требованию США был включен пункт, согласно которому Пентагон имеет право на проверку объектов, где установлено оплаченное им оборудование. Такое требование было обусловлено прежде всего тем, что США хотели контролировать использование выделенных ими средств и предотвратить их попадание в коррупционные схемы. Но с другой стороны, постоянные посещения американских инспекторов, отслеживающих расходование выделенных средств, предоставляли им возможность побывать на тех российских ядерных объектах, которые были строго засекречены в советское время. Представители России иногда указывают на то, что США никогда бы не узнали столько секретной информации о российском Северном флоте и ОМУ, если бы не программа Нанна-Лугара³.

К тому же задействованные в программе Нанна-Лугара американцы получали ряд льгот на российской территории, освобождались от таможенного контроля и т.д. Объем привилегий американских подрядчиков, занятых в программе Нанна-Лугара, достиг такого масштаба, что в российско-американское соглашение 1992 года был даже внесен пункт, освобождающий их от юридической и

финансовой ответственности в случае, если их действия или установленное ими оборудование станут причиной какого-либо инцидента. Москва не раз требовала изменить этот пункт соглашения, однако до сих пор США на это не соглашались. Также раздражение Москвы вызывал и тот факт, что около 40% выделенных США средств на программу Нанна-Лугара ушли на счета американских подрядчиков и консультантов, а не на непосредственно нужды России.

Тем не менее, несмотря на все разногласия, программа Нанна-Лугара в России достигла значительных успехов. Всего, по данным на август 2012 года, в рамках программы деактивировано 7659 стратегических ядерных боеголовок. Ликвидировано: 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 угроз⁴.

Программа Нанна-Лугара имела огромное позитивное значение для России, особенно в те годы, когда Россия из-за экономического кризиса была неспособна самостоятельно решать проблемы своей ядерной безопасности. В эти годы плюсы программы однозначно перевешивали ее минусы, упомянутые выше (доступ иностранных граждан к российским секретным объектам, пользование этими гражданами слишком широкими привилегиями на российской территории). На сегодня можно сказать, что программа Нанна-Лугара выполнила свою историческую миссию. Благодаря программе основные угрозы ядерной безопасности на российской территории нейтрализованы, и теперь России, очевидно, нет смысла подвергать риску свои военные секреты ради ее продления. Правда, после прекращения действия программы России еще некоторое время придется ежегодно выделять до 300 – 400 млн. долл. на уничтожение ядерных боеприпасов и реализацию других задач, которые до этого выполняла программа. Возможно, из-за прекращения действия программы Нанна-Лугара, которая позволяла экономить огромные деньги, России придется сократить расходы на вооружения и НИОКР.⁵ Но зато Россия получит большую свободу действий по реализации собственных военных и других разработок, не опасаясь, что информацию о них раньше времени получают иностранные граждане, попадающие на российские секретные объекты в составе инспекций.

С другой стороны, некоторые авторитетные эксперты отмечают необоснованность алармистских заявлений чиновников о том, что благодаря программе Нанна-Лугара американцы получили слишком много чувствительной информации о российских Вооруженных силах. На самом деле, американские инспекторы, контролирующие расходования выделенных США средств, получали доступ только по периметру российских секретных объектов. Поэтому они реально не получали доступа к той информации, утечка которой могла бы угрожать безопасности России⁶.

В любом случае России очевидно следует прекращать участие в программе Нанна-Лугара хотя бы из соображений престижа. По сравнению с 1990-ми годами, когда эта программа стартовала, роль России в международных отношениях значительно выросла, и теперь Россия не может позволить себе оставаться реципиентом американской помощи и продлевать соглашения, содержащие дискриминационные пункты. Сегодня Россия как один из лидеров мирового сообщества имеет право требовать от США подписания нового соглашения по сотрудничеству в ядерной отрасли, которое было бы равноправным и учитывало бы реалии сегодняшнего дня, а не ситуацию 1990-х – 2000-х годов. Поэтому Россия еще в октябре 2012 года приняла решение отказаться от продления действия программы Нанна-Лугара после истечения срока ее действия в мае 2013 года⁷.

В США относятся с пониманием к изменившейся позиции России по отношению к программе Нанна-Лугара. При этом как американские, так и российские внешнеполитические круги сигнализируют о своей готовности приступить к разработке нового соглашения о ядерном сотрудничестве между Россией и США, которое сменило бы устаревшую программу Нанна-Лугара. Сегодня важность российско-американского сотрудничества заключается не в том, что одна сторона помогает другой решать проблемы ядерной безопасности, которые могут предоставлять угрозу всему миру (так было в первые годы действия программы Нанна-Лугара). На данный момент ценность продолжения сотрудничества США и РФ в ядерной области заключается прежде всего в совместных осмотрах ядерных объектов и учениях, совместной работе по ликвидации и утилизации ядерных материалов, а также в разработке мер по укреплению безопасности объектов. Эти меры позволяют налаживать взаимодействие между профессионалами и вырабатывать доверие между странами⁸, а также способствуют тому, что накопленный опыт может быть совместно внедрен в третьих странах, особенно новых и потенциальных членах Глобального партнерства, где проблемы ядерной безопасности все еще носят нерешенный характер.

Однако, несмотря на то, что и США, и Россия проявляют принципиальную готовность приступить к замене программы Нанна-Лугара более современным форматом сотрудничества, к сожалению, на практике это пока трудно осуществимо. Уже понятно, что до окончания срока действия программы Нанна-Лугара стороны вряд ли сумеют выработать новое соглашение. Поэтому неизбежно возникнет ситуация правовой неопределенности, которая по опасениям американских экспертов «лишит правовой базы» ряд других важных договоров между РФ и США, например, Соглашение 2010 года об утилизации плутония и Программу по совершенствованию защиты, учета и контроля ядерных материалов от 1997 года. Их реализация зависит от правовых механизмов, заложенных в программе Нанна—Лугара⁹. Правда, заместитель министра иностранных дел России Сергей Рябков заверил журналистов, что прекращение действия программы Нанна-Лугара не будет означать денонсацию связанных с ней соглашений¹⁰. Тем не менее, прекращение действия программы Нанна-Лугара без появления на ее месте нового, более современного формата российско-американского сотрудничества может привести к изоляции России и ухудшению ее позиций на международной арене. Поэтому перед Россией стоит задача срочно выработать свое видение нового формата сотрудничества в

ядерной отрасли с США и предложить его американцам для достижения нового соглашения. Реализации этой задачи должны активно содействовать своими рекомендациями эксперты, в частности рабочая группа ПИР-Центра.

Для того чтобы стимулировать развитие российско-американских отношений после прекращения действия программы Нанна-Лугара, представляется целесообразным предложить следующие рекомендации:

1. На месте программы Нанна-Лугара должна появиться новая программа российско-американского сотрудничества, которая была бы равноправной и учитывала бы тот факт, что Россия уже не реципиент международных программ помощи и что она сама может стать одной из лидирующих стран, которые оказывают содействие решению глобальных проблем ядерной безопасности (например, сегодня Россия имеет потенциал стать лидером программы Глобального партнерства против распространения оружия и материалов массового уничтожения).
2. Новая программа российско-американского сотрудничества, скорее всего, не должна ограничиваться вопросами физической ядерной безопасности, но также охватывать вопросы совместного противодействия биоугрозам, терроризму, наркотрафика, проблемы химического оружия в Сирии и т.д. Конкретное наполнение программы, предполагаемые условия договора о ее создании должны быть предварительно обсуждены экспертами, в частности членами экспертной рабочей группы ПИР-Центра.
3. Новая программа должна предусматривать совместное российско-американское сотрудничество по реализации ядерных проектов в третьих странах, прежде всего действительных и потенциальных членах Глобального партнерства. Проекты в этих странах могут финансировать США, в то время как Россия может предоставлять экспертную и техническую помощь. Страны, в которых можно начать проводить совместные проекты, должны быть обсуждены на встрече экспертов, после чего можно выработать более конкретные рекомендации по этому поводу.

¹ Глобальное партнерство против распространения оружия и материалов массового уничтожения. Справочник/Под ред. В.А.Орлова. – М.: Права человека, 2005. – С.10.

² Выступление министра по атомной энергии России Михайлова В.Н. на Съезде народных депутатов Российской Федерации//Российская Газета. 1992, 19 декабря.

³ Черненко Елена, Сафронов Иван, Белянинов Кирилл. Счета Нанна—Лугара отправят в Минфин РФ//Газета "Коммерсантъ", №195 (4980), 17.10.2012, <http://www.kommersant.ru/doc/2046228>

⁴ Козичев Евгений. Как работала программа Нанна—Лугара. История вопроса//Газета "Коммерсантъ", №190 (4975), 10.10.2012, <http://www.kommersant.ru/doc/2040919>

⁵ Черненко Елена, Сафронов Иван, Белянинов Кирилл. Счета Нанна—Лугара отправят в Минфин РФ//Газета "Коммерсантъ", №195 (4980), 17.10.2012, <http://www.kommersant.ru/doc/2046228>

⁶ Бужинский Евгений. Интервью с автором. Москва, 25 мая 2012.

⁷ Черненко Елена, Сафронов Иван. Беспрограммное обеспечение. Россия намерена впредь вести утилизацию ядерных арсеналов своими силами//Газета "Коммерсантъ", №190 (4975), 10.10.2012, <http://www.kommersant.ru/doc/2041015>

⁸ Там же.

⁹ Черненко Елена, Сафронов Иван, Белянинов Кирилл. Счета Нанна—Лугара отправят в Минфин РФ//Газета "Коммерсантъ", №195 (4980), 17.10.2012, <http://www.kommersant.ru/doc/2046228>

¹⁰ No plans to denounce further agreements with US - Foreign Ministry//MOSCOW. 2013, February 6. – RAPSI//http://rapsinews.com/legislation_news/20130206/266321364.html