

Алексей Фененко

Российско-американские отношения в сфере нераспространения ядерного оружия

В начале XXI века в отношениях между ведущими ядерными державами по-прежнему силен элемент политико-военного соперничества. Стратегические противоречия осложняются конкуренцией в сфере экспорта расщепляющихся материалов и ядерных технологий¹, что препятствует формированию единого подхода к проблемам нераспространения ядерного оружия (ЯО). Примером могут служить российско-американские отношения. Формально Москва и Вашингтон совместно выступают за укрепление Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО)². Фактически между Россией и США сложился комплекс противоречий, связанный с различной политикой в отношении государств-аутсайдеров международной системы нераспространения³.

В 2000-е годы в Соединенных Штатах окончательно сформировалась стратегия контрраспространения (*counter-proliferation strategy*). Эта концепция предполагает превентивное изъятие оружия массового поражения (ОМП) у «опасных» (с точки зрения Вашингтона) режимов и предотвращение его попадания в руки транснациональных криминально-террористических сетей⁴. Понятие «контрраспространение» впервые появилось в 1993 году, что было вызвано опасениями американского истеблишмента перед возможной утечкой расщепляющихся материалов с территории бывшего СССР и созданием ядерного оружия КНДР. Администрация Дж. Буша-младшего (2001 – 2008) расширила смысл этого термина. Современная

¹ Parker Ph. M. The World Market for Nuclear Reactors: A 2007 Global Trade Perspective. ICON Group International, Inc., 2006; Ядерное нераспространение / Под ред. В.А. Орлова. М., 2002. Т. I – II. Богатуров А.Д. Японская дипломатия в борьбе за источники энергетического сырья (70 – 80-е годы). М., 1988.

² См.: Пресс-конференция президента России В.В. Путина и президента США Дж. Буша по итогам переговоров. 15 июля 2006. Санкт-Петербург, Стрельна (<http://www.kremlin.ru>); Совместная пресс-конференция президента России В.В. Путина с президентом США Дж. Бушем. 2 июля 2007. США, Уолкерс-Пойнт (<http://www.kremlin.ru>).

³ См.: Ядерное сдерживание и нераспространение / Под ред. А. Арбатова, В. Дворкина. М., 2005; Кокошин А.А. Ядерные конфликты в XXI веке (типы, формы, возможные участники); М., 2003; Кулагин В.М. Международная безопасность. М., 2006.

⁴ Подробнее см. нашу работу: Фененко А.В. Теория и практика контрраспространения во внешнеполитической стратегии США. М., 2007.

американская политика контрраспространения включает в себя пять различных вариантов действия: «выкуп» ядерной программы у потенциально-опасного государства, установление контроля над атомными объектами «проблемных» стран, частичное признание ядерного статуса нарушителя в обмен на соблюдение им ряда международных соглашений, силовые угрозы и взаимодействие с ведущими поставщиками уранового сырья.

С некоторыми оговорками такой подход приняли страны Европейского Союза, Япония, Южная Корея и ряд более мелких союзников Вашингтона. Россия напротив, относится к политике контрраспространения настороженно, видя в ней угрозу региональных конфликтов с потенциально ядерным измерением. В 2003 – 2007 гг. Москва разработала свой вариант стратегии нераспространения, основанный на идеях неприемлемости использования силы против аутсайдеров режима нераспространения, укрепления ДНЯО с помощью дипломатических инициатив и допустимости экономических контактов с «проблемными» государствами под контролем Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ). Подобные положения иногда совпадали, но иногда и не совпадали с подходами США и государств ЕС. В известном смысле российские инициативы можно рассматривать как поиск мирной альтернативы американской концепции принудительного разоружения «неблагонадежных государств».

I

Сама по себе альтернативность не означает конфронтации. Но в условиях, когда США претендуют на лидерство в сфере нераспространения ЯО, любой альтернативный подход вызывает подозрительное отношение в Вашингтоне - тем более, что объективно активность России на международном рынке ядерных материалов и технологий воспринимается как оппозиция стратегии контрраспространения. Российская общественность со своей стороны не понимает, почему США, позволяя государствам ЕС проводить самостоятельную коммерческую политику в отношении «проблемных» стран, отказывают в этом праве Российской Федерации. Российская сторона подозревает, что под прикрытием риторики о необходимости усиления ДНЯО Соединенные Штаты выдавливают конкурентов с ядерных рынков и по-сути

разрабатывают новый вариант «сдерживания России». Возникает статусный конфликт, связанный со стремлением Москвы повысить свою роль в международной системе нераспространения, с одной стороны, и психологической неготовностью Вашингтона согласиться с такой ревизией сложившегося порядка – с другой.

Рассматривая отношения России с государствами-нарушителями ДНЯО, важно отметить, что понятие «аутсайдер международной системы нераспространения ядерного оружия» условно. Традиционно эксперты включали в него три группы государств: не подписавшие ДНЯО (Израиль, Индия и Пакистан), вышедшие из этого договора (КНДР) и подозреваемые МАГАТЭ в осуществлении военных ядерных программ (Иран, до 2003 года - Ирак и Ливия). Однако условия ДНЯО нарушали не только эти страны. Бразилия, Аргентина, ЮАР, Румыния осуществляли военные ядерные программы и свернули их только под давлением «международного сообщества». Незадекларированные в МАГАТЭ эксперименты по обогащению урана и выделению плутония проводили Югославия, Египет, Алжир, Южная Корея и Вьетнам. Саудовская Аравия помешала в 2005 г. инспекциям международного агентства на свои протоядерные объекты. Немецкие, японские и австралийские политики заявляли о возможности присоединения собственных стран к «ядерному клубу»⁵.

Другое дело, что к началу 90-х годов XX в. общественное мнение и политические элиты государств Запада негласно поделили нарушителей ДНЯО на «респектабельных» и «опасных». В первую группу вошли страны, сотрудничавшие с США в годы «холодной войны» - Пакистан, Израиль, Южная Корея, Бразилия, Аргентина, ЮАР. Во вторую - государства, ориентировавшиеся на СССР или враждебно относившиеся к Соединенным Штатам: Ирак, Иран, Ливия, Египет, Сирия, КНДР. Промежуточное место занимают Индия и Алжир: в разное время они относились то к первой, то ко второй категории. Аутсайдерами международной системы нераспространения стали, таким образом, «опасные» с точки зрения США и стран ЕС нарушители условий ДНЯО.

Похожее разделение было произведено и в отношении нарушителей режима контроля над ракетными технологиями. Страны, запустившие свои ракетные

⁵ См., например: *Barnabie F., Burnie S. The unthinkable: A nuclear-armed Japan* // Asia Times (Greenpeace). September 9, 2005 (<http://www.freerepublic.com/>); *Germany May Need Own Nuclear Weapons: Scholz* (<http://libertypost.org/>).

программы на основе советских ракетных комплексов *P-17 "Scud"* (КНДР, Алжир, Египет, Сирия, Ливия, Ирак, Йемен) рассматриваются как злостные нарушители этого режима. Государства, чьи баллистические ракеты были созданы на базе американских ракетных комплексов *MGM-52 "Lance"* (Южная Корея, Израиль, Аргентина, Пакистан, Турция), напротив, воспринимаются как «респектабельные» производители ракетных технологий⁶. На Западе издано немало работ о закупке Ираном и Ираком советских и северокорейских ракетных технологий. О поставках американских ракет шахскому Ирану или участии западноевропейских инженеров в создании иракских ракет средней дальности «Аль-Аббас» и «Аль-Хусейн» упоминается только в узком круге исторических исследований.

Россия занимает в этой системе сложное положение. После распада СССР она попыталась сначала интегрироваться в западное сообщество, затем - следовать его правилам в сфере нераспространения ядерных и ракетных технологий. Однако на этом пути у Москвы возник ряд объективных трудностей.

Во-первых, к началу 90-х годов ядерные рынки «респектабельных нарушителей» были поделены между американскими, западноевропейскими, канадскими и австралийскими компаниями. Россия могла рассчитывать только на рынки «опасных нарушителей». Это обстоятельство открывало для Москвы перспективы сотрудничества с такими странами как Иран, Индия, Алжир и Ливия. Но одновременно оно порождало новые трения между Россией и западным сообществом.

Во-вторых, авария на Чернобыльской атомной электростанции (АЭС) 1986 г. закрыла для России те немногие «респектабельные» ядерные рынки, какие были доступны СССР. Одни покупатели советских технологий (Чехословакия, Венгрия) свернули программы развития атомной энергетики. Другие (Финляндия) переориентировались на считавшуюся более безопасной французскую продукцию. В такой ситуации у России не оставалось других рынков кроме стран «третьего мира». Это ухудшило российский имидж в области нераспространения.

В-третьих, в начале 90-х годов в США и странах ЕС появился пласт публикаций о ненадежности систем хранения расщепляющихся материалов на территории

⁶ Mistry D. *Containing Missile Proliferation: Strategic Technology, Security Regimes, and International Cooperation in Arms Control*. Washington, 2003.

постсоветских государств⁷. Авторы подобных комментариев ссылались на недоказанные случаи утечки высокообогащенного урана и плутония на российском Северном флоте и из российских научно-исследовательских центров в 1993 – 1995 годах. (Факты утечки расщепляющихся материалов из американских исследовательских лабораторий в Лос-Аламосе и Ливерморе, ядерных центров Германии и Нидерландов в таких публикациях, как правило, замалчивались). Одновременно американские и западноевропейские эксперты заговорили о том, что российские предприятия поставляют атомные и ракетные технологии Ирану и Индии. (Хотя у истоков ядерных программ этих государств стояли страны Западной Европы, Канада и сами США). Отсюда следовал тенденциозный, но понятный массовому сознанию вывод: в рамках сотрудничества с Россией «государства-изгои» получают доступ к технологиям создания ЯО.

В-четвертых, в рамках стратегии контрраспространения американские эксперты разрабатывают проект международного «кодекса поведения» в сфере атомной энергетики⁸. Новый режим должен включать в себя мораторий на производство и использование высокообогащенного урана, обязательную замену тяжеловодных реакторов легководными, повсеместную ратификацию Дополнительного протокола МАГАТЭ 1997 г. и запрет на поставки технологий замкнутого ядерного топливного цикла странам, не успевшим овладеть им до 1 января 2004 года. Американские аналитики заговорили о возможности усиления полномочий Всемирной ядерной ассоциации, деятельность которой пока ограничена мониторингом рынка расщепляющихся материалов.

Некоторые из этих предложений уже легли в основу внешнеполитической стратегии США. 31 мая 2003 г. Вашингтон предложил международную программу Инициатива безопасности в борьбе с распространением (ИБОР), предусматривающую принудительный перехват контрабанды ядерных материалов. 11 февраля 2004 г. президент Дж. Буш призвал запретить импорт атомных технологий странам, не подписавшим Дополнительный протокол МАГАТЭ 1997 года и исключать из международного агентства страны, регулярно нарушавшие ДНЯО. 6 февраля 2006 г.

⁷ *Bukharin O. The Future of Russia's Plutonium Cities // International Security. Vol. 21. No 4 (Spring 1997). P. 126 – 158; Laqueur W. The New Terrorism. Oxford, 1999.*

⁸ *Perkovich G., Methews J. T., Cirincione J., Goetemoeller R., Wolfstall. J. B. Universal Compliance. A Strategy for Nuclear Security. Carnegie Endowment for International Peace. March 2005; Levi M.A., O'Hanlon M The Future of Arms Control. Washington 2005.*

Белый дом выдвинул программу «Глобальное партнерство в атомной энергетике» (*The Global Nuclear Energy Partnership, GNEP*). Цель этого проекта - обеспечить надежные поставки ядерного топлива странам, которые намерены развивать атомную энергетiku и при этом воздержаться от развития технологий замкнутого ядерного топливного цикла. 11 августа 2006 г. министерство энергетики США обратилось к американским и иностранным компаниям с призывом поучаствовать в создании консолидированного центра по переработке отработанного ядерного топлива. Осенью 2007 г. начались консультации о реализации этой инициативы.

Российская общественность, однако, обеспокоена новыми инициативами США. Россия не поддерживает предложение остановить поставки ядерных технологий странам, не подписавшим Дополнительный протокол МАГАТЭ 1997 года. Российские аналитики скептически относятся к инициативе разделить неядерные страны на «успевшие» и «не успевшие» овладеть замкнутым ядерным топливным циклом до 2004 года. В России настороженно относятся к идее ввести «внешнее управление» ядерными объектами проблемных стран. В Вашингтоне видят в этом эффективное средство предотвратить попадание ЯО в руки террористических сетей. В Москве опасаются появления конфликтов между поддерживаемыми США международными организациями и «проблемными» державами, не соглашающимися передавать свой ядерный потенциал под международный контроль.

Американские политики⁹ говорят о готовности Москвы пожертвовать «духом нераспространения» в угоду своим коммерческим интересам. Российские эксперты упрекают США в проведении политики «двойных стандартов»: критикуя Россию за сотрудничество с «государствами-нарушителями», сам Вашингтон де факто идет на частичное признание ядерного статуса «нелегальных» ядерных государств - как это было, например, в отношении Израиля (1969) и Индии (2006).

В таких условиях Россия оказалась перед необходимостью выработать свою концепцию взаимодействия с аутсайдерами системы нераспространения. Еще в 1996 г. российская сторона предложила новую трактовку термина «ядерная безопасность», включив в него вопросы безопасности гражданских атомных реакторов,

⁹ «Россия и Китай преследуют свои интересы, часто входящие в противоречие с глобальными императивами, таким как нераспространение ядерного оружия и геноцид в Дарфуре», - заявила, например, сенатор Хиллари Клинтон в своем выступлении в Совете по международным отношениям в Нью-Йорке 31 октября 2006 г. (<http://clinton.senate.gov/>).

ответственности за нанесение ущерба ядерным объектам и совершенствования систем управления атомной энергетикой в странах с переходной экономикой. 6 сентября 2000 г. президент России В.В. Путин предложил: (1) исключить использование в мирной атомной энергетике обогащенного урана и чистого плутония, (2) решить проблему радиоактивных отходов с помощью полного сжигания плутония и других радиоактивных элементов, (3) разработать и реализовать с участием МАГАТЭ международный проект уничтожения радиоактивных отходов и (4) предотвратить милитаризацию космоса¹⁰. Российская сторона утверждала, что реализация этих мер снизит риски приобретения ЯО пороговыми государствами и попадания расщепляющихся материалов в руки террористических сетей.

Начиная с 1993 г., Россия вместе с США участвует в разработке Договора о запрете производства расщепляющихся материалов в военных целях. В 2004 г. Россия не без некоторых колебаний присоединилась к ИБОР и согласилась ввести временный мораторий на поставки атомных технологий странам, не имеющих в своем распоряжении технологий замкнутого ядерного топливного цикла. Россия была одним из авторов принятой в 2005 г. Конвенции ООН по борьбе с актами ядерного терроризма. В 2006 г. на саммите «восьмерки» в Санкт-Петербурге российская сторона выступила инициатором дискуссий по проблемам безопасного развития атомной энергетики.

Однако до середины 2000-х гг. Москва предлагала не целостную стратегию, а набор отдельных инициатив по усилению ДНЯО. Российские предложения носили «вторичный» характер, выступая как реакции на соответствующие проекты США. В 2006 – 2007 гг. ситуация изменилась. Россия выдвинула серию собственных проектов в сфере нераспространения ЯО, предлагая:

- создать на российской территории международные центры по обогащению урана;
- вернуть отработанное атомное топливо из советских реакторов, расположенных на территории других государств;

¹⁰ *Путин В.В.* Выступление на пленарном заседании Генеральной ассамблеи Организации Объединенных Наций («Саммите тысячелетия»). 6 сентября 2000. Нью-Йорк. (<http://www.kremlin.ru>).

- содействовать программе МАГАТЭ по снижению обогащения ядерного топлива до уровня ниже 20% в исследовательских реакторах стран «третьего мира»;
- ускорить переговоры по заключению Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов в военных целях;
- расширить принятый в 2003 г. план МАГАТЭ по защите от ядерного терроризма;
- стремиться к повсеместной ратификации Дополнительного протокола МАГАТЭ 1997 г.¹¹.

Такая стратегия близка «мирной» политике контрраспространения, которую с 2003 г. пытаются проводить страны ЕС. Подобно западноевропейским государствам, Россия выступает за усиление международного контроля над оборотом уранового концентрата и атомного топлива. Москва солидарна с предложениями Вашингтона о необходимости частичной интернационализации замкнутого ядерного топливного цикла. Российская сторона предлагает ужесточить отчетность стран перед МАГАТЭ, включая предоставление агентству права устанавливать допустимые уровни обогащения реакторного топлива. Российская Федерация вместе с США настаивает на ужесточении международных стандартов защиты ядерных объектов. Общие российские предложения по усилению ДНЯО были с пониманием встречены в Вашингтоне и Брюсселе.

Но в целом российские инициативы воспринимаются в Америке как «оппозиция» стратегии контрраспространения. Москва выступает против применения силы в отношении Ирана, Ливии и КНДР. Кремль предлагает создать центры по обогащению урана на российской территории, хотя США рассматривают это как свою прерогативу. Российские предложения не запрещают сотрудничать со странами изгоями в том случае, если подобное сотрудничество осуществляется под контролем МАГАТЭ. Более того: за минувшие пятнадцать лет у российской стороны сложился комплекс коммерческих связей с Ираном, Индией и КНДР, свертывать которые Москва в угоду Вашингтону не собирается. Россия исходит из своеобразной «презумпции

¹¹ Белая книга «Российская Федерация и ситуация в области нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки: угрозы, оценки, задачи и пути их реализации» (<http://194.226.82.76/government/presscenter/new>).

невиновности»: пока у международного сообщества нет неоспоримых доказательств наличия военной ядерной программы у той или иной стран, сотрудничество с ней допустимо. США, напротив, полагают, что проведение незаконной ядерной деятельности в прошлом может служить основанием для введения международных санкций в настоящем.

В такой ситуации в отношениях между Россией и США назревает новый кризис. Возникает парадоксальная ситуация, когда Москва, поддерживая Вашингтон по общим проблемам нераспространения, все чаще расходится с линией Белого дома в конкретных вопросах. Россия и Соединенные Штаты заинтересованы в укреплении ДНЯО, и в этом смысле их интересы совпадают. Но российская сторона осторожно нащупывает альтернативу американской стратегии контрраспространения, и это вызывает раздражение в Вашингтоне. Уместно прогнозировать нарастание российско-американской полемики по отдельным – региональным – проблемам нераспространения.

II

Распад СССР в декабре 1991 г. обострил проблему нераспространения ЯО. Советский ядерный арсенал оказался разделенным между четырьмя государствами – Российской Федерацией, Украиной, Белоруссией и Казахстаном. Ядерный статус России как правопреемницы СССР не оспаривался, и она не собиралась от него отказываться. Не было ясно, как поведут себя другие страны. Наличие под их контролем ЯО могло стать основанием для требований о признании за ними ядерного статуса. Возникла парадоксальная ситуация, когда распространение ядерного оружия стало возможным без формального нарушения условий ДНЯО.

Нерешенность проблемы ядерного наследия Советского Союза создавала трудности и для функционирования системы контроля над вооружениями. 31 июля 1991 г. СССР и США подписали договор СНВ-1, предусматривавший сокращение стратегических ядерных боезарядов до 6500 единиц у каждой стороны. Но до разрешения вопроса о статусе Украины, Белоруссии и Казахстана этот договор не мог вступить в силу. С одной стороны, ратифицировать договор СНВ-1 должно было не

одно государство (СССР), а четыре страны (Россия, Белоруссия, Украина, Казахстан). С другой стороны, было не понятно, попадают ли под действие СНВ-1 ядерные боезаряды, оставшиеся на украинской, белорусской и казахстанской территориях. В этой связи вопрос о вывозе ЯО из Белоруссии, Украины и Казахстана одновременно относился и к сфере нераспространения, и к области традиционного контроля над вооружениями.

25 декабря 1991 г. президент СССР М. С. Горбачев объявил о прекращении своей деятельности на посту президента Союза ССР и передал управление стратегическим ЯО президенту России Б. Ельцину. 29 декабря 1991 г. лидеры России, Белоруссии, Украины и Казахстана договорились создать временное командование Стратегических сил СНГ. 20 марта 1992 г. было создано Главное командование объединенных вооруженных сил Содружества, в подчинении которого находились Стратегические силы СНГ¹². Формально эта структура предназначалась для временного управления стратегическим ЯО, находившего на украинской, белорусской и казахстанской территории. Фактически она координировала действия по вывозу ядерных боезарядов из этих стран в Россию. Было решено, что тактическое ЯО будет выведено с территории этих стран до 1 июля 1992 года, стратегическое - до конца 1994 года. К марту 1992 г. тактические и оперативно-тактические ядерные боезаряды были выведены с территории Белоруссии и Казахстана, в мае 1992-го – с территории Украины.

Более сложным был вопрос о выводе стратегического ЯО. 23 мая 1992 г. в Лиссабоне представители России, США, Украины, Белоруссии и Казахстана подписали протокол к советско-американскому договору СНВ-1¹³. Согласно его условиям последние три страны соглашались принять на себя обязательства СССР по этому документу и обязались присоединиться к ДНЯО в качестве неядерных государств. Но подписание Лиссабонского протокола не означало окончания кризиса. Во-первых, предстояла сложная процедура ратификации договора СНВ-1 в парламентах Белоруссии, Украины и Казахстана. Во-вторых, министерства обороны должны были

¹² Решение Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 20 марта 1992 г. "О Главном командовании Объединенных Вооруженных Сил Содружества Независимых Государств" (<http://pravo.kulichki.com>).

¹³ Протокол к Договору между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (<http://www.armscontrol.ru>)

согласовать конкретные графики вывода ядерных боезарядов и их носителей. В-третьих, и Минск, и Киев, и Астана требовали финансовой или технической компенсации за вывод ЯО со своей территории. Разрешить эту проблему собственными силами Россия на тот момент не могла. В этой связи российское руководство стало искать поддержки у США.

Соединенные Штаты, со своей стороны, также были обеспокоены проблемой ядерного наследия СССР. Вашингтон стремился к скорейшей ратификации договора СНВ-1, видя в нем средство сократить советский ядерный арсенал. Американские эксперты опасались, что приобретение ЯО Украиной, Белоруссией и Казахстаном станет прецедентом для выхода из ДНЯО ряда пороговых стран. Руководство США боялось кражи криминальными сетями расщепляющихся материалов или тактических ядерных боезарядов. Наконец, администрация У. Клинтона стремилась поддержать курс демократических реформ российского правительства. Сотрудничество в сфере нераспространения виделось в Вашингтоне хорошим доказательством провозглашенного в 1992 г. курса на «стратегическое партнерство» между Россией и США.

13 ноября 1991 г. президент Дж. Буш-старший подписал законопроект о создании экспертной группы, призванной выработать рекомендации министерству обороны США по вопросам сотрудничества с СССР в сферах ликвидации ОМП, предотвращения его распространения и конверсии советской оборонной промышленности. 15 – 16 декабря 1991 г. Москву посетил госсекретарь США Дж. Бейкер, который в ходе встреч с М.С. Горбачевым и Б.Н. Ельциным поддержал требования российского руководства признать за Российской Федерацией ее ядерный статус как единственного государства-правопреемника Советского Союза. 30 декабря 1991 г. Соединенные Штаты признали Россию единственным правопреемником СССР, что означало и ее признание в качестве единственной легальной ядерной державы на постсоветском пространстве.

Одновременно США заявили о готовности помочь России в вопросах ликвидации ввезенных из Украины, Белоруссии и Казахстана ядерных боезарядов. 25 ноября 1991 г. Соединенные Штаты предложили Российской Федерации программу «Совместного уменьшения угрозы» (*Cooperative Threat Reduction Program*), известную также как «Программа Нанна-Лугара» (по именам ее основателей – сенаторов Сэма

Нанна и Ричарда Лугара). 17 июня 1992 г. Б.Н. Ельцин и Дж. Буш-старший подписали Соглашение между Российской Федерацией и США относительно безопасных и надежных перевозок, хранения и уничтожения ЯО и предотвращения его распространения. Вашингтон стал оказывать финансовую помощь российским работам по ликвидации той части ядерных боезарядов, которая подлежала сокращению по условиям СНВ-1, строительству контейнеров и хранилищ для расщепляющихся материалов. Параллельно США стали взаимодействовать с министерствами обороны Украины, Белоруссии и Казахстана, выделяя им средства на вывоз ядерных боезарядов и модернизацию их атомных объектов.

Легче всего вывоз ядерных боезарядов был осуществлен с территории Белоруссии. 4 февраля 1993 г. белорусская сторона ратифицировала договор СНВ-1 и Лиссабонский протокол. 22 июля 1993 г. Белоруссия присоединилась к ДНЯО в качестве неядерного государства. В ноябре 1996 г. Минск передал России последние советские межконтинентальные баллистические ракеты-носители ЯО. Реактор-наработчик высокообогащенного урана в Объединенном институте энергетических и ядерных исследований (поселок Сосны под Минском), был поставлен под гарантии МАГАТЭ. В этой связи участие США в урегулировании «белорусской проблемы» было минимальным. Вашингтон только выделил средства на ликвидацию боезарядов и их носителей на территории Российской Федерации в рамках программы «Нанна-Лугара»¹⁴.

Более сложно развивалась ситуация вокруг Казахстана. Официально Алма-Ата согласилась в конце 1991 г. вывезти ядерные боезаряды и их носители в Россию. 2 июля 1992 г. Алма-Ата ратифицировала договор СНВ-1 в пакете с Лиссабонским протоколом. 14 февраля 1994 г. Республика Казахстан присоединилась к ДНЯО в качестве неядерного государства. В апреле 1995 г. последние носители стратегического ЯО были выведены с территории Казахстана в Россию.

¹⁴ После ухудшения отношений с Белоруссией эксперты американского Фонда Карнеги заявили, что на белорусской территории расположено около 1000 тонн жидкого ракетного топлива и 9 000 тонн окислителя, статус которых не определен. Официальных подтверждений со стороны Белоруссии этот факт не получил. См.: *Cirincione J., Wolfstal J., Rajkmar M. Deadly Arsenals. Tracking Weapons of Mass Destruction. Washington, 2002. P. 320.*

Однако 7 июля 1992 г. правительство Н. Назарбаева обратилась к МАГАТЭ с просьбой помочь реконструировать ключевые казахстанские ядерные центры – Курчатовский институт атомной энергетики в городе Усть-Каменогорске (северо-восток Казахстана) и энергетическую установку Мангышлак в городе Актау (побережье Каспийского море). 23 ноября 1994 г. Белый дом заявил о том, что США вывезли из Курчатовского института 581 кг высокообогащенного урана, который был превращен в низкообогащенное урановое топливо для американских атомных электростанций¹⁵. Летом 1995 г. Вашингтон выплатил компенсацию Казахстану, которая по разным источникам составила от 10 до 20 млн. долларов. Эти события, получившие в СМИ название операция «Сапфир», вызвали негативную реакцию российского Минатома¹⁶ и республиканской партии США. Эксперты заговорили о том, что согласие Соединенных Штатов приобрести уран стало скрытой платой за быстрый вывоз ЯО с территории Казахстана.

Наиболее сложно переговоры о выводе стратегического ЯО проходили с Украиной. Первоначально украинское правительство демонстрировало готовность к компромиссу. 24 октября 1991 г. Верховная Рада приняла «Постановление о безъядерном статусе Украины». 18 апреля 1992 г. президент России Б.Н. Ельцин и президент Украины Л.М. Кравчук подписали Соглашение о порядке перемещения ядерных боеприпасов с территории Украины на базы Российской Федерации для разукрупнения и ликвидации. 7 мая 1992 г. Л. Кравчук в письме Дж. Бушу-старшему гарантировал готовность ликвидировать в течение семи лет все стратегические наступательные вооружения на территории Украины. В мае 1992 г. Киев после двухмесячной заминки позволил вывезти тактической ЯО с украинской территории.

Но постепенно позиция Украины ужесточалась. В начале 1992 г. Киев отказался ввести в состав Стратегических сил СНГ дислоцированные на украинской территории части, располагавшие стратегическим ядерным оружием. 10 июня 1992 г. правительство Украины установило «административный контроль» над находящимися на украинской

¹⁵.S. General Accounting Office. Nuclear Nonproliferation: Status of U.S. Efforts to Improve Nuclear Material Controls in Newly Independent States. GAO/NSIAD/RCED-96-89. March 1996. P. 14.

¹⁶ Михайлов В.Н. Кто и почему атакует атомную промышленность // Московские новости. № 9. 5-12 февраля 1995.

территории носителями стратегического ЯО. 5 ноября 1992 г. первый заместитель премьер-министра Украины И. Юхновский увязал сроки вывода ЯО с выплатой финансовой помощи его стране. 11 декабря 1992 г. МИД Украины заявил о праве собственности украинской стороны на все компоненты ядерных боеголовок, дислоцированных на ее территории. 2 июля 1993 г. Верховная Рада утвердила «Основные направления внешней политики Украины», содержание которых было двусмысленным. Украина провозглашалась безъядерным государством, однако все находящее на ее территории ЯО было объявлено «собственностью Украины».

Эти события породили сомнения в России и США относительно намерений Украины остаться неядерным государством. Опасения подогревал тот факт, что Украина была единственным (кроме России) государством постсоветского пространства, которое имело собственные залежи урановой руды, технологии замкнутого ядерного топливного цикла и предприятия по производству межконтинентальных баллистических ракет. Американские аналитики опасались сценария установления «негативного контроля» Украины над ЯО. (Блокировка возможности активизации ядерных безарядов с помощью системы электронных кодов)¹⁷. В этой связи Москва и Вашингтон начали переговоры с Киевом о вывозе с украинской территории стратегического ядерного оружия.

Российско-украинские переговоры начались во время визита президента Украины Л. Кравчука в Москву 15 января 1993 года. В ходе саммита президент России Б. Ельцин заявил о готовности до ратификации Украиной СНВ-1 и ее присоединения к ДНЯО предоставить ей гарантии безопасности, которые вступят в силу после того, как Украина станет участницей этих договоров. Президенты поручили правительствам обеих стран начать переговоры по урегулированию сложных вопросов, связанных с реализацией договора СНВ-1, в том числе с условиями разукрупнения, транспортировки и уничтожения размещенного на Украине ЯО. 26 января 1993 г. начала работать комиссия во главе с чрезвычайным и полномочным послом России Ю. Дубининым и министром охраны окружающей среды, руководителем специальной

¹⁷ Аллисон Г.Т. Ядерный терроризм. Самая страшная, но предотвратимая катастрофа. М.: Издательство ЛКИ, 2007. С. 164 – 165.

рабочей группы Верховного Совета Украины по подготовке к ратификации договора СНВ-1 Ю. Костенко¹⁸.

Весной 1993 г. между сторонами возникли серьезные разногласия. Киев настаивал на признании ядерных боезарядов собственностью Украины и выплате ей финансовой компенсации за потерю уранового сырья. Москва утверждала, что такое решение будет означать косвенное признание претензий Украины на получение статуса ядерной державы. В качестве компенсации Россия предлагала поставить Украине тепловыделяющие сборки для атомных электростанций и / или топливо для украинских АЭС, эквивалентное количеству расщепляющихся материалов, извлеченных из вывезенных с ее территории ядерных боезарядов.

3 сентября 1993 г. на встрече в Массандре (Крым) премьер-министры России В. Черномырдин и Украины Л. Кучма подписали три документа: «Соглашение об утилизации ядерных боезарядов», «Основные принципы утилизации ядерных боезарядов стратегических сил, дислоцированных на Украине», «Соглашение о порядке осуществления гарантийного авторского надзора за эксплуатацией стратегических ракетных комплексов стратегических сил, расположенных на территории России и Украины». Договоренности предусматривали вывоз всех носителей стратегического ЯО на территорию России и их последующий демонтаж на заводах-изготовителях. Российская сторона обязалась превратить извлеченный из вывезенных ядерных боезарядов высокообогащенный уран в низкообогащенный и вернуть его Украине в качестве топлива для ее АЭС.

Но между российскими и украинскими представителями возникли разночтения документа. Советник президента Украины А. Бутейко заявил о том, что речь только о боеголовках, снятых с ракет СС-19. Российская сторона утверждала, что договоренности распространяются и на боезаряды с ракет СС-24. В этой связи 21 сентября 1993 г. Российская Федерация аннулировала Массандровские договоренности. 18 ноября 1993 г. Верховная Рада ратифицировала договор СНВ-1, но выдвинула дополнительное условие к Лиссабонскому протоколу – выплата финансовой компенсации за потерю потенциального сырья для украинских АЭС.

¹⁸ Дубинин Ю.В. Ядерный дрейф Украины // Россия в глобальной политике. 2004. № 2. (<http://www.globalaffairs.ru>).

В таких условиях важную роль на переговорах сыграла позиция США. На протяжении 1992 г. Вашингтон неоднократно давал понять Киеву, что в случае попытки провозгласить себя ядерной державой Украина окажется в международной изоляции. 9 мая 1993 г. заместитель госсекретаря США С. Тэлботт заявил, что администрация У. Клинтона готова выделить Украине 175 млн. долларов в случае ратификации ей договора СНВ-1¹⁹. На саммите «группы семи» в Токио 7- 9 июля 1993 г. президенты Б.Н. Ельцин и У. Клинтон договорились перевести переговоры о ратификации СНВ-1 в трехсторонний формат «Россия – США – Украина». С этой целью в августе 1993 г. была создана рабочая группа во главе с заместителем министра иностранных дел России Ю. Мамедовым и упомянутым С. Тэлботтом. Вашингтон дал понять, что в ходе российско-украинских переговоров он поддерживает российскую позицию.

14 января 1994 г. президенты Соединенных Штатов, России и Украины подписали в Москве трехстороннее соглашение о сокращении ядерного оружия и гарантиях безопасности Украины. Украинская сторона подтвердила обязательство завершить вывоз ЯО в Россию. «В обмен» Соединенные Штаты обязались выделить ей целевую помощь в рамках программы «Нанна-Лугара». Россия и США обязались гарантировать безопасность Украины после вывода ЯО с ее территории.

3 февраля 1994 г. Верховная Рада сняла дополнительные условия, что позволило Украине ратифицировать договор СНВ-1 в пакете с Лиссабонским протоколом. 16 ноября 1994 г. украинский парламент ратифицировал ДНЯО. 5 декабря 1994 г. на саммите СБСЕ в Будапеште Россия, США, Британия и Франция дали Украине гарантии безопасности. В феврале 1995 г. начались инспекции МАГАТЭ на украинские атомные объекты. К 1 июня 1996 г. Украина передала России все имевшееся на ее территории ЯО.

Дискуссии вокруг ядерного наследия СССР доказали возможность и эффективность российско-американского взаимодействия. Россия и США смогли сохранить режим нераспространения ЯО. Параллельно Москва и Вашингтон укрепили систему контроля над вооружениями: 5 декабря 1994 г. вступил в силу договор СНВ-1. Однако в ходе этих событий Америка почувствовала себя более сильной стороной,

¹⁹ Ukraine. Nuclear Chronology. 1991-1999. (<http://www.nti.org>)

которая может прислушиваться, но может и не прислушиваться к мнению партнера. Важная роль Соединенных Штатов на переговорах с Украиной и Казахстаном убедила американскую общественность в том, что США становится лидером международной системы нераспространения. Администрация У. Клинтона увидела в этих событиях своеобразный «мандат доверия» Америке: право Вашингтона принуждать другие страны соблюдать международный режим нераспространения ЯО - в той версии, как его трактовали в США. Такой подход был, однако, не приемлем для России, которая выступала за равенство всех пяти легальных ядерных держав-гарантов ДНЯО. Вот почему спустя короткое время американская стратегия контрраспространения объективно вступила в противоречие с российскими интересами.

III

Становление российской политики в сфере нераспространения проходило на фоне дискуссий вокруг ядерной программы Ирана. Большая часть иранских ядерных объектов была построена в 1970-е гг. в рамках соглашений о партнерстве в сфере мирного использования атомной энергии с США (1957), Францией (1974) и ФРГ (1977). После Исламской революции 1979 г. Соединенные Штаты и страны Западной Европы разорвали контракты с Тегераном. Россия, напротив, с начала 1990-х начала видеть в Иране партнера в области атомной энергетики. Перед российской дипломатией встала задача сохранить присутствие на иранском ядерном рынке и одновременно убедить западных партнеров в «безопасности» поставок Тегерану атомных технологий.

Еще 22 июня 1989 г. СССР и Иран подписали Долгосрочную программу торгово-экономического и научно-технического партнерства на период до 2000 года, которая предполагала организацию совместных энергетических проектов. 25 августа 1992 г. Россия и Иран подписали соглашения «О сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии» и «О сотрудничестве в сооружении атомной электростанции на территории Ирана». Эти документы предусматривали поставку Тегерану 4 российских реакторов типа ВВЭР-1000 и атомного топлива на основе низкообогащенного урана для проектирующейся иранской АЭС.

Первоначально Москва и Тегеран предполагали построить АЭС около города Горган (побережье Каспийского моря). Но этот район был сейсмически опасен, и потому в 1994 г. Россия и Иран начали переговоры о завершении строительства атомной электростанции около города Бушер (побережье Персидского Залива). 5 января 1995 г. российское открытое акционерное общество «Зарубежатомстройэкспорт» и Организация по атомной энергии Ирана подписали контракт на завершение строительства энергоблока № 1 Бушерской АЭС (побережье Персидского Залива). 8 января 1995 г. глава Минатома России В.Н. Михайлов и вице-президент Ирана Р. Амрохалли подписали «Меморандум о намерении». Российская сторона обязалась поставить Ирану ряд реакторов различной мощности, предоставить атомное топливо для первого энергоблока АЭС в Бушере и помочь построить завод по обогащению урана. Контракт на поставку российского атомного топлива для первого энергоблока был подписан 7 августа 1995 года.

Однако российско-иранское партнерство вызвало недовольство США, которые в 90-е годы ввели ряд санкций против Ирана²⁰. Двусмысленной оставалась и позиция стран Европейского Союза. Контакты Тегерана с западноевропейскими компаниями сохранялись и после 1979 года. Но государства ЕС не поддержали Россию. (Германия, в частности, отказалась от российского предложения принять участие в завершении строительства АЭС в Бушере, хотя еще в 1986 г. западногерманские компании ввели подобные переговоры с Ираном). После отказа Аргентины (1993) и КНР (1997) от сотрудничества с Ираном Россия оказалась едва ли не единственной страной, поставляющей ядерные технологии Тегерану. Это обрекало Москву на дипломатическую изоляцию в ходе переговоров с Вашингтоном.

Российско-американские переговоры начались на саммите в Ванкувере 3 – 4 апреля 1993 года. Тогда президент США У. Клинтон впервые предложил президенту России Б.Н. Ельцину отказаться от поставок ракетных технологий Тегерану в обмен на использование российских ракетносителей для запуска американских коммерческих спутников. На встрече в Вашингтоне 27 – 28 сентября 1994 г. Б.Н. Ельцин пообещал не заключать новых соглашений о поставках военной техники Ирану. 22 – 23 марта 1995 г. министр иностранных дел России А.В. Козырев и госсекретарь США У. Кристофер

²⁰ *Тэлботт С.* Билл и Борис. Записки о президентской дипломатии. М., 2003; *Приштков Е.М.* Годы в большой политике. М., 1999.

обсудили в Женеве проблемы ограничения российско-иранского сотрудничества. Наконец, в ходе визита в Москву министра обороны Соединенных Штатов У. Перри 3 – 4 апреля 1995 г. стороны договорились, что Россия откажется от ракетных контрактов с Тегераном, а США не будут препятствовать строительству Бушерской АЭС. (Правда, 30 апреля 1995 г. У. Клинтон заявил, что Белый дом заинтересован в свертывании «бушерского проекта»).

Условия российско-американского компромисса были озвучены на Московском саммите 9 – 10 мая 1995 года. Президент России Б.Н. Ельцин заявил, что российская сторона продолжит строительство Бушерской АЭС и обучение иранских специалистов, но отказывается поставлять Ирану технологии обогащения урана и выделения плутония из атомного топлива. Со своей стороны президент США У. Клинтон признал право России строить атомную электростанцию в Бушере. Эти заявления, включая отказ Кремля от новых контрактов на поставки военной техники Тегерану, были закреплены в подписанном 30 июня 1995 г. специальном меморандуме российско-американской межправительственной комиссии Гора-Черномырдина.

Но Россия продолжала развивать сотрудничество с Ираном. 23 мая 1995 г. В.Н. Михайлов объявил: ежегодно от 20 до 40 иранских специалистов-ядерщиков будут повышать квалификацию в России. 29 декабря 1995 г. был подписан Протокол об урегулировании взаимных финансовых обязательств, облегчивший поставки военной техники Ирану. 12 января 1996 г. вступил в силу контракт на постройку Бушерской АЭС. В таких условиях меморандум «Гора-Черномырдина» стал рассматриваться в Москве как временный и не очень выгодный для России компромисс.

Американские СМИ в свою очередь упрекали администрацию У. Клинтона в том, что она разрешила России поставлять ядерные технологии Ирану в обмен на символические уступки Москвы. (Парадоксально, но меморандум «Гора-Черномырдина», вызывавший столько недовольства в России, американские журналисты называли «иранским Мюнхеном Вашингтона»!). Последовал новый тур российско-американских переговоров на очередном совещании комиссии «Гора-Черномырдина» в Москве (24 февраля 1997), встрече Б.Н. Ельцина и У. Клинтона в Хельсинки (21 – 23 марта 1997) и на саммите «семерки» в американском городе Денвере (20 – 21 июня 1997). Вашингтон стал настаивать на дополнительных российских обязательствах – от официального отказа России помогать развитию

ракетной программы любой страны до «недвусмысленного подтверждения окончания ядерного сотрудничества с Ираном» кроме строительства Бушерской АЭС. Проект такого соглашения был изложен в послании У. Клинтона. Б.Н. Ельцину от 30 ноября 1997 года.

Параллельно США начали угрожать введением санкций против сотрудничающих с Ираном российских предприятий. 23 июня 1998 г. У. Клинтона наложил вето на законопроект Конгресса, предусматривающий введение подобных мер. Однако на Московском саммите 2 сентября 1998 г. президент Соединенных Штатов указал, что Белому дому становится все труднее противостоять натиску Конгресса. Дополнительным фактором осложнения стала позиция Израиля, который неоднократно высказывал опасение развитием ядерной программы Тегерана.

Первоначально Москва склонялась к компромиссу с Вашингтоном. 21 сентября 1997 г. глава Росатома В.Н. Михайлов предложил ввести совместный российско-американский контроль за работой АЭС в Бушере. 22 января 1998 г. правительство В. Черномырдина приняло Постановление № 57, которое ввело новые, более жесткие, правила в сфере экспортного контроля. Но по мере ужесточения американских требований российская позиция становилась более жесткой. Во время визита в Москву госсекретаря США М. Олбрайт 25 – 27 января 1999 г. правительство Е.М. Примакова официально отказалось ограничить сотрудничество с Ираном. В ответ 12 января 1999 г. Госдепартамент США ввел «административные меры» против Московского авиационного института, Химико-технического университета им. Менделеева, Научно-исследовательского и конструкторского института энерготехники им. Н.А. Доллежала, подозреваемых американцами в сотрудничестве с Ираном.

После победы В.В. Путина на президентских выборах 2000 г. Россия стала проводить более активную политику в отношении Ирана. 23 ноября 2000 г. Москва вышла из меморандума «Гора-Черномырдина». 12 марта 2001 г. президенты двух стран подписали Договор об основах взаимоотношений и принципах сотрудничества между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран²¹. Москва и Тегеран обязались строить отношения на основе «суверенного равенства, сотрудничества, взаимного доверия, уважения суверенитета, территориальной целостности и независимости».

²¹ Договор об основах взаимоотношений и принципах сотрудничества между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран (<http://iran.ru>)

Стороны обещали развивать совместные проекты в области транспорта, энергетики, промышленности, науки и техники.

В начале XXI в. ситуация вокруг иранской ядерной программы вновь обострилась. МАГАТЭ стало обвинять Тегеран в проведении незадекларированных опытов по обогащению урана и строительстве скрытых ядерных объектов. Страны ЕС и США, начали переговоры о свертывании иранской программы обогащения урана в обмен на поставки легководных реакторов или американских авиационных технологий. Но Тегеран отверг эти инициативы и 8 августа 2005 г. возобновил работы по обогащению урана. Возникла напряженная ситуация, чреватая военной акцией США против Ирана.

В такой ситуации российская политика стала двойственной. Москва не желала терять стратегического партнера и перспективный рынок атомных технологий. Вместе с тем, Россия не могла безоговорочно поддержать Иран: подобное решение привело бы ее к конфликту со странами Евросоюза и США. Поэтому Россия выбрала тактику «тройных переговоров»: склонить Иран к компромиссу, вынудить Вашингтоном отказаться от военной операции, уговорить страны ЕС и МАГАТЭ смягчить требования к Тегерану.

Первоначально Россия стремилась сблизить свою позицию с подходами стран ЕС. 27 февраля 2005 г. Москва и Тегеран подписали протокол о возврате в Россию отработанного ядерного топлива. В ходе визита в Иерусалим 28 апреля 2005 г. В. Путин заявил, что Россия выступает за отказ иранской стороны от создания технологий полного ядерного цикла и постановку под контроль МАГАТЭ ядерных объектов Ирана²². 3 ноября 2005 г. Москва предложила Ирану производить на заводе в Исфахане тетрафторид урана ($UF-4$), а его конверсию в гексафторид урана ($UF-6$) и обогащение производить на российской территории. Россия гарантировала, что в таких условиях Иран не сможет обогащать уран до степени, пригодной для производства ядерных боезарядов.

В феврале – марте 2006 г. состоялись три тура российско-иранских переговоров. Однако принять решение о создании совместного предприятия не удалось. Россия

²² Заявление для прессы и ответы на вопросы по итогам переговоров с Президентом Израиля Моше Кацавом. 28 апреля 2005. Иерусалим (<http://www.kremlin.ru>)

выступала за возвращение иранских ядерных объектов под контроль МАГАТЭ. Иран утверждал, что обогащение урана на российской территории не означает отказа от приобретения им атомных технологий. Поэтому с середины 2006 г. Москва начала осторожно дистанцироваться от Тегерана.

1 июня 2006 г. Россия присоединилась к «Венскому пакету» международных инициатив по свертыванию иранской программы обогащения урана. 23 декабря 2006 г. и 24 марта 2007 г. Россия проголосовала за резолюции Совета Безопасности ООН № 1737 и 1747, вводившие ограниченные санкции против Ирана. Новая версия документа содержала серьезные уступки Ирану. Однако подвижки в российской политике вызвал недовольство в Тегеране. Весной 2007 г. иранское руководство стало обвинять Россию в затягивании сроков сдачи АЭС в Бушере. Дополнительным фактором раздражения стали подписанные в 2002 – 2005 гг. соглашения России с Азербайджаном, Туркменией и Казахстаном о разделе дна Каспийского моря на сектора. По мнению иранского руководства, такая позиция России не соответствовала духу договора 2001 года.

20 июня 2007 г. в ходе визита в Тегеран министр иностранных дел России С.В. Лаврова огласил новые подходы Москвы в иранском вопросе. Глава российского МИДа заявил о готовности России завершить все контракты с Ираном при условии их своевременного финансирования и наличия контроля МАГАТЭ. Министр указал, что вопрос об иранской ядерной программе «должен решаться на основе сотрудничества между Ираном и МАГАТЭ»²³. Эти заявления были с энтузиазмом встречены в Тегеране (тем более, что 16 января 2007 г. Россия поставила Ирану зенитно-ракетные комплексы «Тор М-1», а в декабре 2007-го - ядерное топливо для Бушерской АЭС).

Но обострение ситуации вокруг ядерной программы Ирана чревато трудностями в российско-иранских отношениях. Россия не поддерживает жесткую линию Тегерана на переговорах с ООН и МАГАТЭ. Позиция Москвы направлена на укрепление режима нераспространения ЯО, что ближе к подходам стран ЕС и США, чем Ирана. Это может привести к дистанцированию России от иранской стороны. (Иранская сторона, в частности, недовольна тем обстоятельством, что запланированный на ноябрь 2007 г. физический пуск атомной станции в Бушере не был осуществлен).

²³ «Стенограмма ответов Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на вопросы СМИ на совместной пресс-конференции министров иностранных дел прикаспийских государств, Тегеран, 20 июня 2007 года (<http://www.mid.ru/>).

В ходе кризисов вокруг иранской ядерной программы Россия отстаивала право проводить самостоятельную политику в сфере экспорта ядерных технологий. Однако Москва оказалась перед трудным выбором между охлаждением отношений с партнером и обвинениями в «пособничестве распространению ядерных технологий». События вокруг Ирана показывают, что укрепление позиций России на перспективных ядерных рынках будет вызывать противодействие ряда политических кругов на Западе. В этом смысле отношения Москвы с «государствами-нарушителями» могут перерасти в новое «сдерживание России» ради продвижения интересов западного бизнеса.

IV

На фоне дискуссий о возможности России проводить активную ядерно-экспортную политику, российское руководство стало искать постоянного партнера в сфере мирного использования атомной энергии. Наиболее подходящей кандидатурой на эту роль считалась Индия²⁴. Еще в 1976 г. СССР поставил Дели тяжелую воду для реактора «Раджастан-2», взяв с индийского правительства официальные гарантии неиспользования ее в военных целях. 20 ноября 1988 г. Советский Союз обязался построить два энергоблока для индийской АЭС в Куданкуламе (юг полуострова Индостан). 18 января 1991 г. Индийское космическое агентство заключило с Главкосмосом СССР договор о поставке четырех криогенно-разгонных блоков для проектируемого индийского ракетносителя *GSLV (Geostationary Satellite Launch Vehicle)*. Это создавало хороший фундамент для развития российско-индийских отношений

Но Индия отказалась подписать ДНЯО и дважды (в 1974 и 1998 гг.) провела незаконные с точки зрения «мирового сообщества» ядерные испытания. 3 апреля 1992 г. страны-участники Группы ядерных поставщиков (ГЯП) приняли Заявление о полноохватных гарантиях. Его условия не разрешали передачу предметов и технологий, упомянутых в Исходном списке Руководящих принципов ГЯП, государству, не обладающему ЯО, если оно «не ввело в действие соглашение с МАГАТЭ, требующее применения гарантий в отношении всего исходного и

²⁴ Федченко В. О некоторых аспектах российско-индийского сотрудничества в области мирной ядерной энергетики // Ядерный контроль. № 3. Май – июнь 2001. С. 62 – 73.

специализированного расщепляющегося материала в своей нынешней и будущей мирной ядерной деятельности». Ссылаясь на эти нормы, 3 апреля 1993 г. администрация У. Клинтона заявила, что советско-индийские соглашения 1988 – 1991 гг. противоречат нормам режима контроля над ракетными технологиями и новым правилам ГЯП.

27 марта 1992 г. президент России Б.Н. Ельцин подписал Указ № 312, согласно которому Российская Федерация согласилась с новым вариантом Исходного списка ГЯП в качестве условия для осуществления экспорта в государства-импортеры, не обладающим ядерным оружием и не заключившими соглашения о полноохватных гарантиях с МАГАТЭ. Одновременно Б.Н. Ельцин оговорил, что Заявление о полноохватных гарантиях ГЯП не имеет обратной силы, и Россия оставляет за собой право реализовать контракт на строительство АЭС в Куданкуламе. Осенью 1993 г. российское руководство заморозило реализацию контрактов на поставку ракетных двигателей и строительство атомной станции в Куданкуламе.

В январе 1996 г. министром иностранных дел России стал Е.М. Примаков, выступавший за расширение партнерства Москвы и Дели. Российская сторона заговорила о возможности разморозить контракты 1988 – 1991 годов. 21 июня 1998 г. руководитель индийской атомной энергетики Р. Чидамбаран и глава Росатома Е. Адамов подписали соглашение о реализации советско-индийского соглашения о строительстве двух энергоблоков для АЭС в Куданкуламе. Параллельно Россия и Индия разблокировали и сотрудничество в области ракетных технологий. В марте 2001 г. Дели с помощью российских технологий запустил в космос трехступенчатый ракетоноситель GSLV.

В начале октября 2000 г. президент России В.В. Путин посетил Дели. Стороны подписали Меморандум о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии. В СМИ появились сообщения о намерении России принять участие в строительстве новых индийских АЭС. 16 августа 2000 г. российские и индийские представители также подписали соглашение о поставках для индийской АЭС в Тарапуре (побережье Аравийского моря) около 58 тонн российского диоксида урана. В феврале 2001 г. топливо было доставлено индийской стороне.

Такие шаги России вызвали недовольство на Западе. На саммите ГЯП в декабре 2000 г. ее участники (исключая Беларусь) сочли, что российские поставки для АЭС в Тарапуре «не соответствуют международным российским обязательствам в сфере нераспространения». 17 февраля 2001 г. Госдепартамент США высказал «глубокие сожаления» в связи с поставками российского топлива в Индию. 20 февраля 2001 г. с аналогичным заявлением выступил министр обороны США Д. Рамсфелд. Американские эксперты заговорили о том, что российско-индийские соглашения 2000 г. означают частичное признание ядерного статуса Индии со стороны Российской Федерации.

Российская сторона придерживалась, однако, иного мнения. 6 мая 2000 г. президент России подписал Указ о внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 г. № 312. Этот документ позволял в исключительных случаях поставлять ядерные материалы и технологии в страны, не поставившие (или поставившие частично) свои ядерные объекты под гарантии МАГАТЭ. Согласно документу, такие поставки могли осуществляться в случае, если они не противоречили международным обязательствам РФ, наличию заявлений принимающего государства об использовании ядерного импорта исключительно в мирных целях и возникновении угрозы функционирования ядерных установок. По мнению российской стороны, именно такая ситуация сложилась в начале 2001 г. вокруг АЭС в Тарапуре: недозагрузка реактора топливом была чревата технической аварией. Кроме того, Москва стала настаивать на смягчении норм ГЯП в отношении Индии. Российские официальные лица (в их числе – глава Росатома Е. Адамов) сделали ряд заявлений о необходимости реформы ГЯП²⁵. *Это был первый и пока единственный случай, когда Россия заявила о возможности пересмотра существующих норм в сфере нераспространения.*

В начале XXI в. позиции Российской Федерации на Индостане укрепились. На встрече в Алмате в июне 2002 г. с лидерами Индии и Пакистана В.В. Путин поспособствовал снижению военной напряженности в индо-пакистанских отношениях. 21 января 2005 г. Россия досрочно передала Индии первый ядерный реактор АЭС в Куданкуламе. В ходе двух визитов В.В. Путина в Дели (декабрь 2002 и декабрь 2004

²⁵ *Radyuhin Vladimir. India, Russia nuclear cooperation will continue // Hindu, 17 December. 2000.*

гг.) стороны подписали пакет документов, включая Соглашение о сотрудничестве в области исследования и использования космического пространства в мирных целях. Россия и Индия стали обсуждать новые планы развития отношений в сфере атомной энергетики.

Но 6 декабря 2004 г. глава Росатома А. Румянцев заявил, что Россия отказывается поставлять низкообогащённый уран для АЭС в Тарапуре и строить новые энергоблоки «Куданкулам-3» и «Куданкулам-4» до тех пор, пока с Индии не будут сняты санкции ГЯП. Москва предложила Дели провести предварительные переговоры с ГЯП о возможности поставок российских атомных технологий. Решение России вызвало негативную реакцию в индийском руководстве. Поэтому хотя в 2005 г. поступательное развитие российско-индийских отношений возобновилось, индийское правительство начало искать альтернативных поставщиков атомных технологий.

18 – 20 июля 2005 г. индийский премьер-министр М Сингх нанес визит в Вашингтон, в ходе которого стороны договорились о поставках Индии американских ядерных технологий. 20 февраля 2006 г. была подписана индийско-французская Декларация о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии, предусматривавшая возможность получения Индией французских реакторов. 2 марта 2006 г. в ходе визита президента США Дж. Буша в Дели стороны подписали Договор о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии. Индия обязалась разделить свои ядерные объекты на военные и гражданские, поставив последние под контроль МАГАТЭ. Соединенные Штаты обещали снять с Индии санкции, запрещающие американским компаниям инвестировать в индийскую атомную энергетику, а также содействовать снятию с Индии санкций Группы ядерных поставщиков.

Эти события породили в России опасения перед возможной потерей индийского рынка. 14 марта 2006 г. Россия подписала контракт на поставку таблеточного топлива из низкообогащенного урана для АЭС в Тарапуре и топлива из природного урана для реакторов АЭС в Раджастане (центральный Индостан). 17 августа 2006 г. представители индийского посольства посетили Калининскую АЭС и обсудили вопрос

о закупках российских ядерных технологий. В ходе визита В.В. Путина в Индию 25 января 2007 г. стороны согласовали вопрос о поставках в Индию 4 новых реакторов²⁶.

Однако российская сторона воздержалась от подписания соглашения до тех пор, пока ГЯП не разрешит вопрос о ядерной сделке между Индией и США. В ходе визита М. Сингха в Москву 11 – 12 ноября 2007 г. российская сторона проявила интерес к разрешению проблемы²⁷. Но индийская сторона ограничилась заявлениями о намерении развивать сотрудничество с Россией в сфере мирного использования атомной энергии. В российских СМИ появились критические замечания о закреплении на индийском рынке других, более «циничных», поставщиков. В индийских СМИ – о ненадежности России как поставщика атомных технологий.

Россия и США как-будто поменялись местами. В 2001 г. американцы через ГЯП осуждали российские поставки ядерного топлива Индии. В 2007 г. Москва критиковала американские действия, ссылаясь на нормы ГЯП. Теоретически это может осложнить проникновение российского бизнеса на индийский рынок. Дискуссии вокруг индийской ядерной программы показали, что стремление России ужесточить нормы режима нераспространения ЯО может в определенный момент вступить в противоречие с интересами российского ядерного бизнеса. Преодоление этих разногласий становится важным элементом политики Российской Федерации в сфере нераспространения.

V

В начале XXI в. важной проблемой стало определение российской позиции в отношении американской стратегии контрраспространения. В ходе иракского кризиса 2003 г. Москва отвергла силовой вариант контрраспространения. Менее понятно было, как реагировать на попытки Вашингтона воздействовать на нарушителей с помощью сочетания угроз и обещания экономических преференций. «Полигоном» для решения этой проблемы стал кризис вокруг ядерной программы КНДР.

²⁶ Заявления для прессы и ответы на вопросы по итогам переговоров с премьер-министром Индии Манмоханом Сингхом. 25 января 2007. Нью-Дели. Хайдерабадский дворец. (<http://www.kremlin.ru>).

²⁷ Заявления для прессы и ответы на вопросы журналистов по итогам российско-индийских переговоров. Москва. Кремль. 12 ноября 2007 (<http://www.kremlin.ru>).

Еще в 50-е гг. XX в. СССР и КНДР подписали ряд соглашений о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии. Северокорейские физики проходили обучение в СССР, а советские специалисты помогли Северной Корее создать ядерный центр около города Йонбон на северо-западе КНДР. Но после распада СССР Российская Федерация стала дистанцироваться от Северной Кореи. Осенью 1992 г. в отношениях между КНДР и МАГАТЭ разразился кризис, повлекший за собой «первую ядерную тревогу» на Корейском полуострове (угрозы США нанести удары по северокорейским ядерным объектам). В российском общественном мнении стал утверждаться образ Северной Кореи как «опасного государства», угрожающего интересам всего мирового сообщества. Поэтому когда 12 марта 1993 г. КНДР заявила о выходе из ДНЯО, Москва приостановила действие соглашений с Северной Кореей о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии.

Согласно Советско-северокорейскому союзному договору 1961 г. Россия была обязана защищать КНДР в случае начала войны на Корейском полуострове. Но российское руководство не собиралось втягиваться в региональный конфликт на стороне Северной Кореи. 23 августа 1995 г. Россия отказалась продлить союзный договор 1961 года, предложив КНДР начать подготовку нового документа. Это предложение не нашло поддержки у северокорейской стороны.

24 марта 1994 г. МИД России предложил «комплексное решение» конфликта, предусматривавшее: (1) содействие денулеаризации Корейского полуострова, (2) гарантии невмешательства во внутренние дела обоих корейских государств, (3) осуществление мер доверия в военной области на полуострове, (4) замену соглашения о перемирии 1953 г. мирным договором и (5) нормализацию двусторонних отношений между государствами - участниками конференции. Российские предложения, однако, не нашли отклика в Вашингтоне, ни в Пхеньяне²⁸. Москва почти не участвовала в выработке Рамочного соглашения 1994 г. между Северной Кореей, США и МАГАТЭ.

Во второй половине 1990-х отношение России к событиям на Корейском полуострове стало меняться. Одним из условий Рамочного соглашения 1994 г. между США и КНДР была замена графитовых реакторов Северной Кореи советского типа на американские энергетические установки, действующие на легководных реакторах. С

²⁸ Денисов В. Проблема ядерной безопасности на Корейском полуострове (<http://www.nasledie.ru>).

этой целью 9 марта 1995 г. была создана корпорация КЕДО (Организация по содействию развитию энергетики Кореи). Российские эксперты заговорили о том, что подлинной причиной давления США и Японии на КНДР была борьба за перспективный рынок атомных технологий. Россия же добровольно самоустранилась от решения северокорейской проблемы.

Российская дипломатия активизировала контакты с КНДР. В 1997 г. возобновилась деятельность двусторонней межправительственной комиссии по экономическим и научно-техническим вопросам. 28 декабря 1999 г. Россия и Северная Корея подписали соглашение о сотрудничестве в лесной промышленности. 9 февраля 2000 г. министры иностранных дел России и КНДР подписали Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве. В июле 2000 г. состоялся официальный визит В.В. Путина в КНДР. В 2000 – 2001 гг. лидер КНДР Ким Чен Ир дважды посетил Москву.

В конце 2002 г. из-за очередных трений между США и Северной Кореей разразилась «вторая ядерная тревога» на Корейском полуострове. На этот раз Россия уделила большее внимание кризису на Корейском полуострове. 2 декабря 2002 г. президент России В.В. Путин и председатель Госсовета КНР Цзян Цзэминь призвали к денуклеаризации Корейского полуострова и к нормализации американо-северокорейских отношений на основе Рамочного соглашения 1994 года. 20 января 2003 г. заместитель министра иностранных дел России А. Лосюков представил проект «пакетного решения» северокорейской проблемы. Российское предложение предусматривало обеспечение безъядерного статуса Корейского полуострова, соблюдение ДНЯО и Рамочного соглашения всеми участниками конфликта, предоставление гарантий безопасности КНДР и возобновление действовавших на Корейском полуострове гуманитарных и экономических программ. Правда, российское предложение вновь не было принято ни в Пхеньяне, ни в Вашингтоне.

В августе 2003 г. начались шестисторонние переговоры по ядерной программе КНДР – нерегулярно собиравшийся в Пекине форум с участием представителей Северной и Южной Кореи, США, Японии, России и КНР. К этому времени Москва модифицировала свой подход в северокорейском вопросе. 23 июля 2003 г. А.В. Лосюков отметил, что Россия готова начать поставки природного газа Северной Корее в качестве альтернативы проекту КЕДО. 1 сентября 2003 г. министр иностранных дел России И.С. Иванов указал: задачи России – добиваться сближения

позиций США и КНДР и, одновременно, сохранять сам механизм общения мирового сообщества с Северной Кореей. Эта программа стала основой российской позиции на шестисторонних переговорах.

Такой подход нашел понимание у КНР, Южной Кореи, а, отчасти, и Японии – стран, опасавшихся начала военного конфликта в Северо-Восточной Азии. В начале 2004 г. возник негласный альянс России, КНР, Южной Кореи – стран, заинтересованных в мирном решении северокорейской проблемы. Позиция «негласной коалиции» позволила сохранить режим переговоров в период нового обострения ситуации на рубеже 2004 – 2005 годов. 19 сентября 2005 г. была подписана Пекинская декларация. США обещали поставить КНДР легководный реактор, а Северная Корея – вернуться в ДНЯО и допустить на свои ядерные объекты инспекторов МАГАТЭ.

К этому времени Россия стала играть более активную роль на шестисторонних переговорах. 1 августа 2005 г. Росатом заявил, что Москва готова построить Северной Корее АЭС на основе легководных реакторов при условии, что Пхеньян вернется в ДНЯО. 12 августа 2005 г. заместитель министра иностранных дел РФ А. Алексеев в интервью южнокорейской газете «Чунан Ильбо» отметил: «Россия признает суверенное право КНДР на развитие мирной ядерной программы при условии ее возвращения в ДНЯО и подписания Дополнительного протокола МАГАТЭ 1997 года». В этом случае, подчеркнул А. Алексеев, КНДР может рассчитывать на содействие со стороны МАГАТЭ и других государств. Аналитики оценили эти предложения как *попытку России предложить свой вариант нового Рамочного соглашения по северокорейской проблеме.*

Но 9 октября 2006 г. КНДР провела испытания ядерного взрывного устройства. На повестку дня вышел вопрос о сохранении самой системы нераспространения ЯО. В таких условиях российский МИД заявил, что Северная Корея пренебрегла «единодушной волей международного сообщества, заинтересованного в безъядерном статусе Корейского полуострова». Москва призвала КНДР «незамедлительно предпринять шаги по возвращению в режим ДНЯО и возобновлению шестисторонних переговоров»²⁹. Это был первый случай, когда Россия безоговорочно осудила действия Северной Кореи. Москва начала осторожно сближать свои позиции с США и Японией,

²⁹ Заявление официального представителя МИД России М.Л. Камынина в связи с ядерным испытанием в КНДР (<http://www.mid.ru>).

которые с 2003 г. выступают за «полное, необратимое и проверяемое уничтожение военных ядерных объектов КНДР».

14 октября 2006 г. Россия проголосовала за резолюцию Совета Безопасности ООН № 1718, введившую санкции в отношении Северной Кореи. 30 мая 2007 г. президент В.В. Путин подписал указ о выполнении резолюции СБ ООН о санкциях против КНДР. Документ запретил российским предприятиям передавать Северной Корее вооружения, материалы, пригодные для изготовления ЯО, а также готовить северокорейских специалистов, чья деятельность может быть использована для военной ядерной программы. Выступая в Московском центре Карнеги 21 июня 2007 г. министр иностранных дел России С.В. Лавров впервые отметил близость позиций Москвы и Вашингтона по ядерной программе КНДР³⁰.

Российский МИД, впрочем, подчеркивает «безальтернативность продолжения переговорного процесса в шестистороннем формате». Россия участвовала в разработке принятой 12 февраля 2007 г. Пекинской декларации, по условиям которой КНДР обязалась остановить реактор в Йонбоне и извлечь из него топливные стержни в обмен на поставки топливного мазута. Летом 2007 г. Россия помогала вернуть КНДР 25 млн. долларов, которые в ноябре 2005 г. были заблокированы США. Это привело к смягчению позиции Северной Кореи: 16 июля 2007 г. она допустила инспекторов МАГАТЭ к своим ядерным объектам. 27 июня 2008 г. КНДР передала список своих ядерных объектов представителям КНР и США, а также взорвала охладительную башню своего газографитового реактора в Йонбоне. В ответ США пообещали снять часть экономических санкций с КНДР. Правда, станет ли это началом окончательного урегулирования северокорейской проблемы в настоящее время сказать трудно.

Северокорейский кризис показал двойственное отношение России к американской политике контрраспространения. Москва выступает за сохранение режима нераспространения ЯО и рассматривает эту проблему как один из приоритетов своей внешней политики. Однако Россия не согласна с концепцией силового разоружения потенциально опасных стран. Тревогу российских экспертов вызывают и концепции передачи ядерных объектов «проблемных» стран под «международный

³⁰ Стенограмма выступления и ответов на вопросы Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на семинаре по случаю 200-летия установления дипотношений между Россией и США в Московском центре Карнеги, Москва, 21 июня 2007 года (<http://www.mid.ru>)

контроль. В такой ситуации российская сторона пока не делает однозначных заявлений по проблеме контрраспространения. Этот вопрос, перенесен, видимо на более поздний срок – до прояснения перспектив пошатнувшегося в 2006 г. режима нераспространения ЯО.

* * *

В начале XXI в. политика России в сфере нераспространения ЯО приобретает все более определенные формы. В ее основе лежат идеи укрепления ДНЯО, ограниченной интернационализации ядерного топливного цикла и усиления функций МАГАТЭ. Эти положения находят поддержку со стороны стран ЕС и, отчасти, США. Вместе с тем, Россия не соглашается с ключевыми положениями американской стратегии контрраспространения – (1) необходимость принудительного изъятия ОМП у «потенциально опасных» режимов и (2) лишение «наиболее злостных» (с точки зрения Вашингтона) аутсайдеров права получать атомные технологии. Российская дипломатия настаивает на недопустимости использования силы против нарушителей режима нераспространения ядерного оружия и применении ко всем нарушителям ДНЯО одинаковых стандартов. Это создает комплекс новых трений между Соединенными Штатами и Россией.

Появление феномена транснационального терроризма изменило суть американской доктрины «сдерживания». На смену классическим теориям “containment” (удерживание оппонента в рамках определенной территории) и “deterrence” (воздействие на волю оппонента с помощью угроз) пришла система «сдерживания неблагоприятных процессов» - глобализации терроризма или радикализации ислама. Большую популярность в американских интеллектуальных кругах приобрела концепция «внезапного» или «немедленного сдерживания» (immediate deterrence): ситуация, когда один из акторов видит угрозу нападения и пытается предотвратить его превентивными действиями³¹. В этой связи современная внешнеполитическая стратегия США допускает предусматривает как превентивные меры по устрашению оппонента, так и ограниченные военные акции в масштабах, продиктованных

³¹ *Patrick Morgan. Deterrence Now. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. P. 214.*

конкретной ситуацией³². Однако такая доктрина неизбежно вызывает подозрительное отношение в России. Российское руководство опасается, что под видом борьбы с распространением ядерного оружия, Соединенные Штаты стремятся отстоять свои коммерческие интересы и ликвидировать стратегические арсеналы недружественных Вашингтону режимов.

Страны ЕС и США не могут и в сущности, пока не пытаются полностью закрыть для России все ядерные рынки. Но американский истеблишмент раздражен отказом Москвы принять американскую концепцию контрраспространения. Руководство стран ЕС тоже склонно полагать, что Россия излишне защищает интересы «государств-нарушителей». Уместно прогнозировать нарастание информационного воздействия на Россию, в том числе – попыток дискредитации политики и репутации как ответственного поставщика атомных технологий.

Принципиальное стремление Москвы добиваться сохранения ДНЯО создают основу для переговоров с западными партнерами. События вокруг КНДР доказали, что в условиях кризисов выработка единой позиции США, России, Японии, Южной Кореи и КНР в принципе реальна. Возможно сотрудничество и государствами ЕС. Конструктивное партнерство не исключает периодических вспышек трений по отдельным проблемам. Но все ведущие державы мира выступают за укрепление режима нераспространения. Это позволяет надеяться, что разногласия между Россией и Соединенными Штатами в сфере нераспространения останутся подконтрольными.

³² National Military Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction 16 fevrier 2006. (<http://politique-etrangere-usa.typepad.com>).