

УДК 623.459.8

**Современное состояние и проблемы сотрудничества России с иностранными государствами в области уничтожения запасов химического оружия**

© 2007. В.К. Соловьёв, О.М. Ивашко, Ю.Е. Кузнецова

Федеральное управление по безопасному хранению и уничтожению химического оружия

Статья посвящена проблемам выполнения международных обязательств, касающихся оказания помощи России в уничтожении запасов химического оружия.

The article is dedicated to problems of fulfilment of the international obligations for assistance to Russia destruction of a chemical weapon.

Принимая во внимание важность взятых международных обязательств в соответствии с Конвенцией о запрещении химического оружия, в непростой для себя исторической период, ещё в ходе её подписания, Российская Федерация обратилась к мировому сообществу с просьбой оказать ей финансовую поддержку при выполнении своих международных обязательств в области уничтожения химического оружия.

Начиная с 1993 года российская сторона начинает проводить целенаправленную политику по привлечению средств технической помощи иностранных государств к российской программе уничтожения химического оружия.

Ряд государств откликнулся на просьбу российского руководства, и в 1992 и 1993 годах были подписаны первые соглашения с США и ФРГ, касающиеся оказания помощи России в уничтожении химического оружия. Через межправительственное соглашение России с ФРГ с 2001 года также началась реализация средств, выделенных Евросоюзом.

В 1993 году о своём желании оказывать России помощь в ликвидации ХО заявили Швеция и Финляндия. Небольшие по объёмам, но имеющие важное значение для российской программы уничтожения ХО эти проекты сыграли свою роль.

В декабре 1996 года официальный представитель Российской Федерации сообщил подготовительной Комиссии ОЗХО, что главным препятствием на пути к ратификации Конвенции является высокая стоимость программы химической демилитаризации. Для её реализации, по мнению России, необходима «конкретная помощь» других стран<sup>1</sup>.

Начиная с 2000 года был подписан ряд соглашений с иностранными государствами, которые выразили намерение принять участие в оказании безвозмездной помощи на программу: Великобританией, Нидерландами, Италией, Канадой, Швейцарией, Польшей, Францией. Некоторые доноры выразили намерение оказать содействие через программу британской помощи (Чехия, Норвегия, Евросоюз). В последнее время к этим государствам присоединились Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Ирландия, Бельгия, Швеция, Франция.

В настоящее время уже шестнадцать иностранных государств, Евросоюз и неправительственный общественный фонд «Инициатива по уменьшению ядерной угрозы» оказывают Российской Федерации финансовую и техническую помощь в создании объектов по уничтожению химического оружия. Международное сотрудничество стало важным фактором, влияющим на процесс химического разоружения в России. Так, в декабре 2005 года завершено уничтожение отравляющих веществ на объекте по уничтожению химического оружия (ОУХО) в п. Горный Саратовской области, успешно функционирует ОУХО в г. Камбарке Удмуртской Республики, введена в эксплуатацию первая очередь ОУХО в п. Марадыковском Кировской области. И все эти объекты в той или иной степени были созданы при содействии иностранных государств, которые оказывали России финансовую и техническую помощь.

Вместе с тем, как показывает опыт, реальная отдача от международного сотрудничества не в полной степени отвечает ожиданиям рос-

<sup>1</sup> – Заявление делегации РФ на 15-й Сессии ПК ОЗХО, в документ PC-XV/15, 18 Dec., 1996. СИПРИ, 1997, с.376-377.

## К 10-ЛЕТИЮ КОНВЕНЦИИ ОБ УНИЧТОЖЕНИИ ХИМИЧЕСКОГО ОРУЖИЯ

сийской стороны, что вынуждает Россию внести серьёзные коррективы в выполнение российской программы уничтожения химического оружия.

В 1992 г. было подписано Соглашение между Российской Федерацией и Соединёнными Штатами Америки относительно безопасных и надёжных способов перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия, являющееся в настоящее время основой российско-американского сотрудничества в области уничтожения ХО в России. Объёмы помощи, поступившие в первые годы российско-американского сотрудничества, были незначительными. Основным направлением российско-американского сотрудничества стало создание объекта по уничтожению химического оружия в г. Щучье Курганской области.

Не подлежит сомнению, что уничтожение запасов химического оружия отвечает интересам всего мирового сообщества. Накопленные запасы ХО вызывают особую озабоченность.

Российская сторона проводит постоянную работу среди потенциальных государственных доноров по информированию о достигнутых результатах и необходимости расширения международного сотрудничества в области химического разоружения. Российская сторона подчёркивала, что уничтожение запасов химического оружия в России – это избавление от наследия холодной войны, отвечающее интересам всех стран. Возобладавшая к тому времени тенденция рассматривать процесс разоружения как общее дело привела к тому, что круг стран и объём помощи стал неуклонно расширяться.

Всплеск активности к проблеме уничтожения химического оружия в России был вызван также и международной обстановкой, сложившейся после терактов 11 сентября 2001 г. в США. В рамках противодействия распространению оружия массового уничтожения и борьбы с международным терроризмом главами государств и правительств стран Группы восьми была учреждена программа «Глобального партнёрства «восьмёрки» против распространения оружия и материалов массового уничтожения»<sup>2</sup>. «Восьмёрка» приняла на себя обязательство ассигновать в те-

чение ближайших 10 лет до 20 миллиардов долларов на конкретные проекты сотрудничества для решения вопросов нераспространения, разоружения, борьбы с терроризмом и обеспечения ядерной безопасности. Было заявлено, что в рамках этой инициативы в первую очередь будут финансироваться проекты сотрудничества с Россией. При этом по предложению России приоритетными направлениями сотрудничества были названы уничтожение химического оружия, утилизация списанных ядерных подводных лодок и расщепляющихся материалов, а также трудоустройство бывших ученых-оружейников.

Особо подчёркивалось, что страны «восьмёрки» будут осуществлять партнёрство на двусторонней и многосторонней основе в целях разработки, координации, реализации и финансирования новых и расширенных проектов сотрудничества с целью укрепления стратегической стабильности. Важно подчеркнуть, что в рамках Глобального партнёрства Россия была признана равноправным партнёром, а не просто «реципиентом помощи». Тем самым программа Глобального партнёрства стала не только попыткой придать новый импульс в развитии сотрудничества России с иностранными государствами в области уничтожения химического оружия, это было изменение парадигмы сотрудничества России с иностранными государствами в области химического разоружения.

Но, как показал опыт, за период с 2001-го по 2007 год международная помощь в ожидаемых объёмах так и не поступила. Отвечая на запрос Совета Федерации, экс-председатель Правительства РФ М.Е. Фрадков признал, что имеет место отставание от графика строительства и ввода в эксплуатацию объектов по уничтожению химического оружия, основная причина создавшейся ситуации видится в том, что программа во многом ориентирована на финансовую и техническую помощь иностранных государств, которая, несмотря на договорённости, не поступает в Россию в полном объёме<sup>3</sup>.

Во многом это обусловлено длительным периодом согласования межправительственных договоров и исполнительных договорён-

<sup>2</sup> – Глобальное партнёрство «восьмёрки» против распространения оружия и материалов массового уничтожения. Документы «Группы восьми» (Заявление лидеров «восьмёрки»; Принципы, направленные на предотвращение доступа террористов или тех, кто их укрывает, к оружию или материалам массового уничтожения; Основные направления для новых и расширенных проектов сотрудничества). 27 июня 2002.

<sup>3</sup> – О проекте бюджета на 2005 год (уничтожение запасов химоружия в России)/РИА «Новости». 10 ноября 2004 г.

ностей, заключаемых в рамках этих соглашений исполнительными органами. Процесс предоставления международной помощи сопряжён с выполнением различных внутригосударственных процедур, в том числе имеет место утверждение решения о предоставлении помощи законодательным органом страны. В силу этого процесс согласования вопроса о предоставлении помощи занимает достаточно много времени.

Например, для заключения соглашения со Швейцарией потребовалось почти 3 года: в июне 2001 года группа парламентариев Швейцарии выступила с инициативой об оказании содействия России в уничтожении ХО; в октябре 2001 года в связи с подготовкой доклада для правительства Швейцарии Россию посетила группа швейцарских экспертов; в начале 2002 года правительством Швейцарии был внесён на рассмотрение парламента проект закона об оказании помощи РФ; в июне 2003 года завершился референдум (обязательная для Швейцарии процедура, необходимая для введения закона в силу), соглашение было подписано в январе 2004 года. А для подписания соглашения с Францией российской стороне понадобилось восемь лет: переговоры об оказании содействия начались в 1998 году, а подписание межправительственного соглашения состоялось только в 2005 году.

Как показывает практика, значительная задержка с исполнением соглашений возникает в случаях, когда внутренним законодательством государств-доноров предусматривается ратификация соглашений о помощи иностранным государствам.

Однако не только это может стать обстоятельством, тормозящим своевременное выделение средств непосредственно на выполнение проектов на местах.

Как показал опыт международного сотрудничества в области уничтожения химического оружия в России, реализация международной помощи происходит в рамках следующих механизмов взаимодействия с иностранными органами государств-доноров:

1. Помощь иностранных государств предоставляется либо в виде финансового содействия (непосредственно перечисление денежных средств), характерных для сотрудничества с Нидерландами и Швейцарией, либо в виде финансово-технического содействия (в форме поставок оборудования, создания элементов промышленной и инже-

нерной инфраструктуры строящихся объектов по уничтожению химического оружия, монтажных и пусконаладочных работ, подготовки специалистов) (США, ФРГ и другие страны).

2. Механизм оказания содействия предусматривает две принципиальные схемы организации взаимодействия: либо напрямую между исполнительными органами с последующим заключением контракта с российской организацией, либо через иностранную фирму-оператора (российские организации могут привлекаться в качестве субподрядных организаций).
3. Схема финансирования зависит от механизма оказания содействия. В первом случае денежные средства поступают от иностранных доноров к Государственному заказчику федеральной целевой программы «Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации» – Федеральному агентству по промышленности (далее – Роспром) и впоследствии к подрядчику, с которым Роспром заключает договор субподряда на выполнение работ по совместному проекту. Во втором случае финансирование осуществляется через цепочку «исполнительный орган – иностранная фирма – оператор». Такие подрядчики для выполнения работ заключают договоры с непосредственными исполнителями работ на местах – российскими организациями.

Механизм прямого перечисления средств показал свою продуктивность при сотрудничестве с Нидерландами и Швейцарией.

При перечислении средств через подрядчика иностранного государства-донора происходит не только удорожание проекта в связи с появлением накладных расходов на услуги таких фирм, но и значительно увеличиваются сроки выполнения совместных проектов, что особенно характерно для сотрудничества с Великобританией по созданию ОУХО в г. Щучье. В настоящее время Великобританией оплачено работ российским субподрядчиком и поставлено оборудования на объект всего 22% от общего объёма средств, перечисленных другими иностранными донорами Великобритании на выполнение совместных проектов (данные Министерства обороны Великобритании по состоянию на 31 января 2007 года).

Поскольку программа рассчитана на 10 лет и должна быть завершена в 2012 году, вопросы эффективности и оперативности реализации программ помощи в рамках этой инициативы выходят на первый план. Особую значимость при этом приобретает оценка идущих в рамках программы проектов сотрудничества. Как отмечено в докладе Группы восьми по итогам санкт-петербургского саммита 2006 года, «с приближением половины срока действия Глобального партнёрства признано необходимым провести его объективную качественную и количественную оценку. Такая оценка важна, чтобы составить чёткое представление о том, что ещё предстоит сделать. Это поможет прояснить, каким образом каждая страна могла бы оптимально определить свое участие и как каждый может извлечь преимущества из накопленного опыта»<sup>4</sup>. Как отмечается далее, рабочая группа по Глобальному партнёрству намерена провести такой анализ в течение предстоящего 2007 года и представить такой обзор странам-участницам программы.

Уничтожение запасов химического оружия в Российской Федерации является важной составной частью международного процесса химического разоружения, реализация которого осуществляется в соответствии с Конвенцией о запрещении

химического оружия. От своевременного уничтожения Россией запасов химического оружия зависит эффективность Конвенции как действенного инструмента обеспечения международной безопасности. Учитывая, что уничтожение химического оружия в Российской Федерации осуществляется при активном участии иностранных государств, международное сотрудничество в области химического разоружения является важным фактором, влияющим на выполнение договора в целом.

Учитывая актуальность задачи, стоящей перед Российской Федерацией, на современном этапе уничтожения химического оружия основные усилия российской стороны сосредоточены на обеспечении своевременного получения обещанной помощи в соответствии с имеющимися международными обязательствами иностранных государств в рамках программы «Глобальное партнёрство». Это возможно лишь в условиях высокой степени доверия сторон и прозрачности в вопросах реализации сотрудничества и принятия решений. Поэтому открытость, доверие, полное и своевременное выполнение своих обязательств со стороны иностранных партнёров России являются важнейшими условиями для своевременного уничтожения запасов химического оружия в Российской Федерации.

<sup>4</sup> – *Официальный сайт Правительства Российской Федерации по Глобальному партнёрству*/<http://g8russia.ru/>