

История, лежащая в основе доступа США к российским хранилищам ядерных боеголовок

В рамках программы совместного уменьшения угрозы ядерная безопасность являлась для России и Соединенных Штатов общей задачей

*Уильям М. Мун
4 февраля 2021 г.*

Ключевой вопрос программы ядерной безопасности и совместного уменьшения угрозы заключается в том, каким образом Россия предоставила командам специалистов доступ для посещения хранилищ боеголовок, который выходил за рамки мер верификации всех предыдущих соглашений о контроле над ядерными вооружениями. Ответ в том, что Соединенные Штаты и Россия объединились вокруг общей цели, заключавшейся в повышении ядерной безопасности. Руководители сосредоточились на стимулировании, ресурсах, терпении и поддержке, открывая возможности для сотрудничества, тогда как сотрудники могли в течение многих лет концентрироваться на решении задач ядерной безопасности и уменьшения угрозы. История доступа к хранилищам в рамках программы уменьшения угрозы показывает, что в переговорах не обязательно добиваться уступок, а можно искать общие цели. Очень важны прямота, честность и последовательное изложение позиций, объяснение причин и того, кто и почему.

Многих может удивить, что в рамках программы совместного уменьшения угрозы в целях обеспечения ядерной безопасности был предоставлен доступ к российским хранилищам ядерных боеголовок, который выходит за рамки мер верификации всех предыдущих соглашений о контроле над ядерными вооружениями. По соглашениям о контроле над вооружениями американским контролерам предоставляется доступ к военным базам, на которых размещены системы доставки ядерных боеприпасов, а по договору РСМД проводился порталный мониторинг на предприятиях-изготовителях ракет. При этом доступ к хранилищам ядерных боеголовок, где хранятся и обслуживаются неразвернутые тактические и стратегические ядерные боеголовки, никогда не предоставлялся ни по одному договору или соглашению - до программы совместного уменьшения угрозы. Эти хранилища давно рассматривались, как наиболее секретные из российских объектов, а в последние годы к ним снова возник интерес, пока Соединенные Штаты и Россия вели дискуссии о лимитах на боеголовки. Однако, в рамках программы совместного уменьшения угрозы в целях обеспечения ядерной безопасности Соединенным Штатам в 2003-2012 гг. был предоставлен беспрецедентный доступ к российским хранилищам ядерных боеголовок.

Итак, каким образом группы специалистов, работавшие по программе совместного уменьшения угрозы, получили разрешение на посещение этих объектов с учетом их крайней секретности? Ответ в том, что в рамках программы совместного уменьшения угрозы никогда не ставилась задача получения доступа или сбора разведывательных данных о российском ядерном оружии и об оружейных

хранилищах. Цель заключалась в повышении ядерной безопасности - а Россия и Соединенные Штаты вместе были очень заинтересованы в достижении этой цели. По мере того, как программа развивалась и объем работы на объектах увеличивался, Соединенным Штатам нужен был к этим объектам доступ, чтобы оказывать там услуги по монтажу. Россия согласовывала доступ к объектам только для целей повышения ядерной безопасности на своих объектах после того, как убеждалась, что американцы по-настоящему хотят достичь этой цели и не имеют каких-либо тайных, связанных с разведкой мотивов.

«Секретные» российские хранилища ядерных боеголовок

Когда Советский Союз распался в 1991 г., Россия получила в наследство самый большой в мире ядерный арсенал. Тысячи стратегических и тактических боеголовок находились в централизованных хранилищах и на подземных складах, расположенных на оружейных ядерных объектах, разбросанных по всему бывшему Советскому Союзу. Украина, Беларусь и Казахстан договорились стать неядерными державами и совместно с Россией и программой по совместному уменьшению угрозы проводили работу по безопасному и надежному вывозу боеголовок. Это предполагало транспортировку всех боеголовок с объектов в этих странах в Россию для хранения и уничтожения. Вдруг оказалось, что самые большие запасы ядерных боеголовок более не защищены железным занавесом. Российские подземные хранилища ядерных боеголовок были под завязку заполнены лишними боеголовками в тот момент, когда завеса тайны, окружавшая эти объекты, начала приподниматься. То подразделение российского МО, которое отвечало за безопасное и надежное хранение и транспортировку ядерных боеголовок - 12-е главное управление (12 ГУ МО) - было секретной организацией, офицерам которой не разрешалось выезжать за пределы Советского Союза, фотографироваться на людях, и они редко выходили с базы или из штаба, где проходили службу. Эти офицеры не только брали на себя дополнительные обязательства и обязанности, но при этом не были уверены, сможет ли российское МО продолжать платить им во время начавшегося вслед за этим экономического кризиса.

В передаче «Совершенно секретно» российского канала НТВ в августе 2001 г. сообщалось, что положение в 12-м ГУ МО в середине 1990-х гг. стало «катастрофическим» и что «даже сейчас (в 2001 г.) зарплата офицеров на объектах составляет не более 70 долларов в месяц и что их жены вынуждены искать работу в небольших воинских частях вдали от городов». Один из офицеров, у которых брали интервью, оценил ситуацию в 1990-х гг. следующим образом: «По 10-балльной шкале я бы оценил степень защиты ядерного оружия на два балла. Физическая защита, то есть защита от террористов, отсутствует, за исключением ворот, которые предназначены совсем для другого». Далее диктор сделал следующее разоблачение: «Прошлой осенью подробная карта всех российских ядерных объектов появилась на одном открытом американском сайте».

В такой сложнейшей обстановке Россия делала все возможное для надежной охраны своих хранилищ и обеспечения их безопасности силами охранных

подразделений 12-го ГУ МО. В рамках программы уменьшения угрозы первоначально, с 1992 г., предоставлялась помощь в виде бронированных матов, применявшихся для повышения безопасности и защищенности боеголовок при хранении и транспортировке, но Россия не намеревалась допускать Соединенные Штаты ни к своим объектам, ни к своим боеголовкам, несмотря на предложенную дополнительную поддержку. Только в 1995 г., после трех лет российско-американского сотрудничества по другим проектам программы совместного уменьшения угрозы, российское МО дало согласие на реализацию соглашений с Министерством обороны США в отношении хранения и безопасности ядерного оружия. Начальником 12-го ГУ МО в то время был генерал-полковник Евгений Маслин, который убедил свое руководство, что сотрудничество с американцами в целях обеспечения безопасности российского ядерного арсенала отвечает интересам России.

В начале, сотрудничество в области ядерной безопасности ограничивалось оборудованием и обучением, которое можно было проводить без доступа к хранилищам. Сотрудничество началось с того, что программа совместного уменьшения угрозы предоставляла охранные ограждения для хранилищ, оборудование для автоматизированного управления инвентарными запасами и их отслеживания, а также помогала строить учебный центр для разработки надежной комплексной системы обеспечения безопасности объектов для внедрения в хранилищах ядерных боеголовок. В течение последующих восьми лет в рамках программы совместного уменьшения угрозы российскому МО поставлялось оборудование, а министерство доставляло все оборудование на свои объекты и устанавливало его там своими силами.

В течение этих восьми лет, с 1995 по 2003 г., специалисты программы совместного уменьшения угрозы делали все возможное, чтобы определить, какое еще оборудование для обеспечения ядерной безопасности мы могли бы предоставить и какое обучение провести без доступа на объекты. В течение всего этого времени специалисты вели переговоры о возможной схеме доступа на объекты, которая обеспечила бы оказание более всесторонней поддержки. Переговоры велись на низком уровне, с американской стороны - ниже уровня старших руководящих сотрудников в правительстве, а с российской - на уровне полковников и младших генералов. Переговоры велись при администрациях Клинтона и Джорджа Буша-младшего (демократической и республиканской) и при президентах Ельцине и Путине, но в течение этого времени участие представителей высокого уровня в решении вопросов ядерной безопасности было ограниченным.

Как удалось добиться доступа к объектам

История того, как сотрудники программы совместного уменьшения угрозы получили доступ к хранилищам ядерного оружия МО России, никогда не появилась бы на первых страницах газет. Доступ был предоставлен не в результате дискуссий на высоком уровне между официальными лицами высокого ранга и не по договору или иному международному соглашению. На самом деле, разрешение на доступ

было получено только после пяти лет технических дискуссий на относительно низком уровне касательно предложения программы совместного уменьшения угрозы о заключении контрактов по установке систем комплексной ядерной безопасности на этих секретных объектах. Чтобы американское государство могло заплатить подрядчикам, обеспечивающим монтаж, регулировку, наладку и калибровку оборудования, входящего в состав систем ядерной безопасности, менеджеры по контрактам от программы должны были осуществлять контроль работ для подтверждения, что все сделано в соответствии с контрактом.

Возможно, пять лет технических переговоров покажутся не слишком интересными или волнующими, но в этих переговорах было больше, чем можно прочесть в историческом повествовании. В течение этого пятилетнего периода времени, с учетом ротации военнослужащих и найма новых гражданских сотрудников, в составе команды специалистов по безопасности было примерно 40-50 человек. Каждый из них, пока работал, ездил в Россию почти каждый месяц. Большинство командировок предполагали вылет в субботу, участие в совещаниях в течение целого дня с понедельника по четверг и возвращение домой в следующую пятницу или субботу, что по факту съедало до двух пар выходных в месяц. Подсчитав все командировки, я обнаружил, что с того дня, когда в 1997 г. родился мой старший сын, и до того, как ему исполнилось семь лет, я провел более года его жизни в России. Кроме того, на планирование каждой командировки уходило несколько недель, так что мы планировали на две командировки вперед. Необходимо было составить запрос, согласовать его и отправить из Государственного департамента в американское посольство в Москве, а оттуда - доставить в МО, причем каждая поездка требовала отдельного согласования. Слава богу, более чем через год усилий и запросов, специалистам было дано разрешение на получение многократных виз, чтобы не приходилось получать визу на каждую поездку.

Когда специалисты не находились в командировке и на встречах со своими визави, мы встречались и координировали действия с сотрудниками аппарата министра обороны США для получения консультаций по каждому техническому вопросу и для предоставления информации о ходе дел. Был такой период, когда Уильям Перри, будучи заместителем министра обороны, запросил, чтобы ему ежемесячно представляли отчет о ходе работ в рамках программы совместного уменьшения угрозы. Но для фактического выполнения работы проектные группы должны были практически ежедневно встречаться с ответственными за контракты, помогавшими присуждать необходимые для закупки и поставки оборудования контракты, группы финансового обеспечения предоставляли бюджеты, а подрядчики, конечно, давали рекомендации и указания по исполнению контрактов.

Темп работы был изматывающим и, одновременно, будоражащим. Чтобы снять часть напряжения, мы стремились регулярно организовывать телефонные переговоры между нашими техническими специалистами. Оказалось, что это сложнее, чем все мы ожидали. На российской стороне офицерам 12-го ГУ МО было запрещено пользоваться международной телефонной связью, и они получали разрешение на встречи с нами в каждом конкретном случае отдельно. Наконец,

после многочисленных просьб от наших специалистов и посольства США в Москве, МО получило согласие от российского правительства на организацию специальной международной телефонной линии в штабе 12-го ГУ МО, при помощи которой мы могли раз в две недели проводить телеконференции. При этом дискуссии требовали еще большей подготовки и тщательной координации. Мы не могли просто поднять трубку и позвонить. Вместо этого, мы договорились, что будем звонить в одно и то же время и через посольство США посылали подробное описание вопросов, которые будем обсуждать, чтобы 12-е ГУ МО могло отвечать на звонки и проводить обсуждение.

За пять лет группы, работавшие по проектам Управления по снижению военной угрозы (DTRA), провели более 125 телеконференций и 250 технических поездок в Россию. В ходе каждой из этих дискуссий мы говорили о необходимости согласования доступа к российским объектам, чтобы иметь возможность поставить, смонтировать и откалибровать средства повышения ядерной безопасности в хранилищах ядерного оружия. Тон переговоров всегда был официальным. Мы понимали, что офицеры 12-го ГУ МО находятся под наблюдением российских спецслужб, чтобы несанкционированно не раскрыть нам какие-то сведения. Мы всегда начинали дискуссии с какой-то хорошей новости, например, о присуждении контракта или подвижек в поставке какого-то оборудования, поскольку у нас никогда не было уверенности, что нам позволят говорить снова через две недели. Большинство американских руководителей высокого ранга не верили, что такой доступ когда-нибудь станет возможным, но наши технические специалисты все эти годы никогда не отчаивались, упорно и неутомимо добивались выполнения этого требования. Специалисты программы совместного уменьшения угрозы никогда не отступали от своей позиции: для того, чтобы подписывать контракты на монтаж и калибровку оборудования на объекте, американский технический представитель по контракту должен будет подтвердить, что работа выполнена должным образом и в полном объеме в соответствии с контрактом. Единственный способ сделать это заключается в том, чтобы увидеть оборудование во время работ на объекте. Число представителей, продолжительность посещения, процессы и процедуры - все являлось предметом переговоров, но необходимость видеть, что работы выполнены должным образом, была непреложным условием. Российская сторона добивалась осуществления контроля работ на объекте при помощи камер, которыми управляли бы российские сотрудники на месте, при помощи фотографирования сверху или силами сторонних российских подрядчиков. Эти процедуры не отвечали стандартам контроля исполнения контрактов на суммы более 10 млн. долларов на объект, а Соединенные Штаты не готовы были отказаться от выполнения таких юридических требований. Специалисты программы совместного уменьшения угрозы последовательно придерживались позиции, что для контроля работ на объекте, включая подтверждение их правильного выполнения в полном соответствии с требованиями контрактов, потребуется личное присутствие персонала программы совместного уменьшения угрозы.

Когда мы говорим, что специалисты никогда не отступали от своей позиции, это означает, что мы даже в своей среде никогда не намекали на существование другой

возможности и не спорили между собой. Перед каждой поездкой нам говорили, что российские спецслужбы, вероятнее всего, контролируют наши жилые и переговорные помещения. Имея это в виду, наши специалисты упорно придерживались своей позиции даже во время наших «частных» разговоров в номерах. К таковым относились совещания с нашими работавшими в стране подрядчиками, которые часто для выполнения работ нанимали российских граждан. Наши специалисты сохраняли решимость, никогда не колебались в отношении нашей позиции, никогда не говорили о том, чтобы выдвигать дополнительные требования, чтобы каким-то образом улучшить нашу переговорную позицию, и никогда не говорили в частных беседах ничего, что отличалось бы от того, что мы говорили представителям российской стороны в очных беседах и во время каждой телеконференции. Мы были последовательны и полны решимости и через пять с лишним лет убедили российскую сторону, что единственный способ поставить и смонтировать комплексные системы безопасности в хранилищах ядерных боеголовок 12-го ГУ МО - позволить нашим техническим специалистам увидеть работы лично на каком-то этапе процесса.

И наконец, в июле 2003 г. нам сообщили, что 12-е ГУ МО хочет провести с нами телеконференцию для обсуждения особого вопроса. Именно во время этой телеконференции генерал-майор Фролов, мой основной собеседник в течение этого периода времени и один из заместителей начальника 12-го ГУ МО, сообщил мне, что президент Путин согласился разрешить ограниченный доступ к объектам 12-го ГУ МО и что начальник 12-го ГУ МО генерал-полковник Игорь Валькин проведет переговоры по соглашению о доступе к объектам для заключения контрактов на монтаж комплексных систем ядерной безопасности в российских хранилищах ядерных боеголовок.

Американским сотрудникам было дано разрешение на трехкратное посещение каждого хранилища ядерных боеголовок - непосредственно перед монтажом комплексных систем ядерной безопасности, в процессе монтажа, чтобы осуществить промежуточный платеж подрядчикам, и, наконец, для подтверждения успешного завершения монтажных работ, проводившихся по программе совместного уменьшения угрозы. Этот доступ выходил за рамки осмотра периметров объектов и включал посещения расположенного на объекте оперативного центра ядерной безопасности, а также постов охраны и караульных помещений на территории объекта и внутренних ограждений вокруг подземных хранилищ боеголовок.



Команда специалистов по глобальной ядерной безопасности программы совместного уменьшения угрозы в Управлении по снижению военной угрозы, декабрь 2011 г. Включает военный персонал и гражданских государственных служащих, персонал обеспечения от подрядчиков, финансистов и специалистов по сопровождению контрактов.

Мысли на будущее

Соглашение о доступе к объектам в рамках программы совместного уменьшения угрозы позволило специалистам программы проводить совместные работы с 12-м ГУ МО России по закупке, поставке, монтажу и эксплуатации систем ядерной безопасности в десятках хранилищ ядерного оружия, обеспечивающих безопасность тысяч ядерных боеголовок. Ядерная безопасность была общей целью для России и Соединенных Штатов, и она может продолжать оставаться основой будущего сотрудничества. Меры ядерной безопасности не только защищают ядерные боеголовки и материалы, но также являются стимулом для введения ограничений и сокращения численности. Самый лучший способ обеспечения безопасности - сокращение количеств опасных материалов и числа объектов, на которых хранятся ядерное оружие и материалы. В сотрудничестве с программой совместного уменьшения угрозы Россия закрыла целый ряд работающих хранилищ в связи с ликвидацией боеголовок. Таким образом, ядерная безопасность может дополнить собой и поддержать будущие усилия по контролю над вооружениями. Совместные усилия по обеспечению ядерной безопасности показали, что сотрудничество возможно на основе общих целей. Цель переговоров не в том, чтобы найти способы достижения заранее predetermined результата, а в том, чтобы найти области общих интересов и работать над реализацией этих интересов. История доступа к хранилищам в рамках программы уменьшения угрозы показывает, что в переговорах не обязательно добиваться уступок, а можно искать общие цели. Очень важны прямота и честность и последовательное изложение позиций, объяснение причин и того, кто и почему. И хотя мы провели несколько

банкетов и время от времени общались с представителями 12-го ГУ МО в неформальной обстановке, договоренности не были основаны на личных отношениях. Они были достигнуты только после кропотливой переговорной работы на техническом уровне, которую проводило множество групп в течение многих лет.

При этом руководство хорошо справилось с задачей создания возможностей для сотрудничества. Руководство заключило общее рамочное соглашение, в котором просто были поименованы элементы с установленными объемами финансирования и определена широкая программная область, в рамках которой можно было работать. Оно предоставило финансирование и ресурсы, назначило персонал для выполнения задачи и поддержало его целеустремленность в выполнении задачи. Сотрудники имели возможность в течение многих лет сосредоточиваться на выполнении задачи, и российская сторона со временем поняла, что наши специалисты разделяют ее цели и задачи и что им не приходится распределять свое время между конкурирующими между собой обязанностями. Руководство поддерживало сотрудников, преданных выполняемой задаче, и проводило переговоры, чтобы дать нам необходимые инструменты, например - многократные визы, страхование от ответственности и от предъявления претензий, а также финансирование, которое не имело ограничений по времени или бюджетной статье - не было ограничений только в пределах года или по сроку прекращения финансирования или по конкретной бюджетной статье. Руководство не требовало отчетности для контроля и оценки хода работ или эффективности программы. Руководители встречались со специалистами, задавали вопросы, а также встречались с российскими руководителями, чтобы узнать, что они еще могут сделать, чтобы оказать поддержку в этой работе. Руководство понимало, что ошибки случаются и что не все усилия ведут к успеху, но при этом главное внимание обращало на создание условий для получения успешного результата.

Сотрудники назначались для оказания содействия, а не для того, чтобы все ставить под сомнение и выявлять препятствия. Юристы, такие как Деб Хауорт, старший юрисконсульт Управления по снижению военной угрозы, приписанный к программе совместного уменьшения угрозы, принимали участие в процессе для того, чтобы находить способы сделать то, что нужно сделать, а не для того, чтобы искать виноватых или причины, чтобы не работать. То же самое с ответственными за контракты, например, Синди Дин, и специалистами по финансированию Управления по снижению военной угрозы и Пентагона. Им были даны полномочия по поиску способов заключения контрактов – либо впервые непосредственно с российскими подрядчиками, либо с американскими или западными подрядчиками или национальными лабораториями для надзора за работой российских субподрядчиков и поставщиков и интеграции этой работы. Главный вывод в данном случае заключается в том, что руководителям необходимо в основном сосредоточиться на стимулировании, ресурсах, терпении и поддержке. Прорывы - это замечательно, но руководителям нужна поддержка аппарата для создания условий для прорывов и доведения их до реального результата. Кроме того, нужны работающие в тесной взаимосвязи сотрудники - все может зависеть от каждого

сотрудника и от каждой группы по проекту и вопросам политики. Великие события могут стать результатом работы небольших команд - даже групп, состоящих из государственных служащих «среднего уровня».