

УДК 327.37 (575.2)

ПРОГРАММЫ МИНИСТЕРСТВА ЭНЕРГЕТИКИ США В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Б.Т. Какчекеев

Рассматривается деятельность программ Министерства энергетики США в Кыргызской Республике, а также структура и деятельность основных исполнителей.

Ключевые слова: Министерство энергетики США в КР; ОМУ; “Вторая линия обороны”; экспортный контроль; разоружение; политика США в Кыргызстане.

U.S. DEPARTMENT OF ENERGY PROGRAMS IN THE KYRGYZ REPUBLIC

B.T. Kakchekeev

This article examines the activity of the U.S. DOE programs in the Kyrgyz Republic, and also structure and activity of the main implementers.

Keywords: U.S. DOE; WMD; “Second Line of Defense”; export controls; disarmament; U.S. Policy in the Kyrgyz Republic.

Введение. С начала 2000-х гг. правительство США активно распространяло программу Нанна – Лугара (Cooperative Threat Reduction Program – Совместное снижение угрозы(CTR)) на неядерные государства бывшего Советского Союза [1]. Целью расширения программы было снижение рисков оружия массового уничтожения (ОМУ), предотвращение возможной горизонтальной пролиферации ОМУ и технологий двойного использования. К 2000 г. CTR уже успешно функционировала в РФ, Белоруссии, Казахстане и Украине. В Кыргызской Республике правительством США были предложены и в дальнейшем подписаны несколько ключевых политических документов в этой области: Меморандум о присоединении к “Инициативе по безопасности в борьбе с распространением оружия массового уничтожения” (ИБОР – ОМУ) 2005 г.; Меморандум о взаимопонимании по внедрению системы экспортного лицензирования “Треккер” в 2006 г.; Программа по борьбе с незаконным оборотом ядерных материалов в 2007 г.; Меморандум о предотвращении незаконного оборота ядерных и других радиоактивных материалов в 2008 г. Вышеупомянутые документы призваны снизить риски проникновения и несанкционированного оборота компонентов ОМУ и технологий двойного использования через территорию КР.

В целях создания базового законодательства в сфере контроля чувствительных передач, Агентством по снижению угроз Министерства обороны США совместно с Министерством торговли США и Государственным департаментом США была оказана помощь в принятии и продвижении Закона “Об Экспортном контроле” в Кыргызской Республике в 2003 г. [2]. За основу был принят законопроект, разработанный экспертами Агентства по снижению угроз МО США и принятый с небольшими изменениями Парламентской Ассамблеей СНГ в качестве модельного законодательства [3].

В Кыргызстане активная деятельность Министерства энергетики США началась с подписания с кыргызской стороной “Программы по борьбе с незаконным оборотом ядерных материалов” в 2007 г. В 2008 г. это закреплено “Меморандумом о предотвращении незаконного оборота ядерных и других радиоактивных материалов”. Среди программ наиболее интересны “Вторая линия обороны” (Second line of defense), “Глобальная программа снижения угрозы/Оборонная программа ядерного нераспространения и радиологической безопасности” (Global Threat Reduction Program-GTRI/ Defense Nuclear Non proliferation and Radiological Security-DNN-RS). Обе программы курируются Национальным агентством по ядер-

ной безопасности Министерства энергетики США. В дополнение к этим двум программам существует ряд менее значительных программ и разовых инициатив США, управляемых либо координируемых Госдепом США, МО США и другими ведомствами. Это такие программы, как “Партнерство в регулировании источников радиации” (Radiation sources regulatory partnership (RSRP)) – программа Комиссии по ядерному надзору (USNRC) Министерства энергетики США и др. Следует отметить, что программы Национального агентства по ядерной безопасности Министерства энергетики США исполняются частными подрядчиками.

Программа “Вторая линия обороны”

Цель программы. Снижение возможности распространения ядерных материалов. Усиление экспортного контроля, недопущение контрабанды ОМУ. Программа устанавливает системы портальных мониторов для обнаружения радиоактивных материалов на пограничных пунктах. Обучение по эксплуатации системой портальных мониторов и выявления ядерной контрабанды проводят сотрудники Министерства энергетики США. Выполняется с подписания рамочного Меморандума о предотвращении незаконного оборота ядерных и других радиоактивных материалов в 2008 г. Получателем помощи в Кыргызской Республике является Государственная таможенная служба при правительстве Кыргызской Республики.

Структура. Первоначально подрядчиком была выбрана компания Randolph Construction Services inc. (2009 г.) совместно с URS corporation – с 2014 г., в связи с поглощением AECOM Technology Corporation. Программы управляются из офиса компании генподрядчика AECOM/URS в городе Клевеленд, Огайо, США, а управление субподрядом – из представительства в городе Бишкеке. Посольство США оказывает дипломатическое содействие программе, в том числе и в получении грузов. Непосредственным исполнителем строительных субконтрактов является компания “Орион Групп Интернешнл”, зарегистрированная в КР на имя гражданина США Т. Кливеленда, под контролем проектного сотрудника AECOM Technology Corporation. Расположение будущих проектов согласуется Национальным агентством по ядерной безопасности Министерства энергетики США с руководством ГТС КР.

Ежегодное финансирование (Кыргызстан) – \$1,5–2,5 млн в год.

В рамках программы “Вторая линия обороны” были установлены системы пассивных портальных мониторов (portal radiation monitor – RPM) на 9 таможенных пунктах пропуска к 2011 г. и еще 6 – к 2015 г., включая аэропорты Манас и Ош, ж/д пункты Каин-

ды, Шамалды Сай и Кара-Суу, Центр подготовки и переподготовки кадров ГТС КР. Формально все проектные действия разделены на проектные группы. В настоящее время закончена реализация Группы 8 и начата подготовка Группы 9 на 2016 г. Однако денонсация в 2015 г. договора о содействии сотрудничеству между КР и США привела к закрытию офиса AECOM осенью 2015 г., до подписания нового договора.

Проблемы. Основной проблемой AECOM в реализации проектов “Вторая линия обороны” в Кыргызстане являются завышенные бюджеты проектов. Это компенсации и содержание сотрудников, а также проектные бюджеты со стороны субконтрактора, которые завышены в несколько раз (несмотря на то, что используются местные ресурсы и материалы, кроме самих мониторов). Тем не менее, проектному руководству AECOM приходится мириться с этим, так как субконтрактор “негласно” платит зарплату половине офиса AECOM (в прошлом URS) в Бишкеке. По словам Тимоти Кливеленда (частная беседа. Май 2014 г., Бишкек), данная договоренность была достигнута между прежним руководителем “Второй линии обороны” URS по Кыргызстану Робертом Райтером и владельцем компании “Орион групп интернешнл” Тимоти Кливелендом сразу после начала программы в КР в конце 2008 г. По этой же причине AECOM/URS не могут сменить субконтрактора, следовать Федеральным правилам закупок США (US FAR) и получить максимально выгодное предложение за государственные фонды. А компания субконтрактор, пользуясь ситуацией, ежегодно завышает проектные бюджеты, выходя за рамки 100 % прибыльности. Другой расточительной особенностью программы является то, что при подготовке сотрудников Государственной таможенной службы КР и проведении полевого инструктажа используются сотрудники Министерства энергетики США. По словам одного из инструкторов, “поездка в Среднюю Азию рассматривается как достойная компенсация (нашим) сотрудникам за рутинную работу в офисах в США”. Аргументация руководства Министерства энергетики США носит достаточно неоднозначный смысл в свете дефицита государственного бюджета США после кризиса 2008 г. Тем не менее, у КР есть необходимая инфраструктура – Центр подготовки и переподготовки кадров ГТС КР, построенный при помощи ЕС, в котором возможна подготовка национальных инструкторов. Еще одной особенностью программы является сомнительная деятельность AECOM/URS и субконтрактора в получении документации по согласованию и строительных разрешений в Кыргызской Республике. В обеих компаниях есть по

одному местному инженеру-строителю. AECOM, ввиду отсутствия лицензии на строительство и проектирование в КР, имеет одного местного полевого строительного инспектора. Сама же компания-субконтрактор не имеет инженерного потенциала с достаточной сертификацией и допусками для проведения подобной работы по адаптации проектной документации, а также не нанимает организации, специализирующиеся на проектировочных услугах или адаптации инженерных проектов в КР. Проблема низкой морали у подрядчиков правительства США – проблема хроническая, и касается не только программ Департамента энергетики США. Существует масса примеров подобных поступков в рамках деятельности других ведомств США в КР, таких как строительство нового здания посольства США и связанных с этим скандалов от воровства до служебного подлога представителями подрядных организаций. При этом само правительство США имеет “нулевую” толерантность к сомнительным сделкам в регионе в отношении организаций и лиц “остального” мира. Так, вспоминаются сообщения об активах “Вымпелком” и МТС (\$ 300 млн), которые были заморожены в рамках дел о сомнительных транзакциях на территории Узбекистана. Попали под санкции ряд организаций и даже физические лица КР из-за возможного участия в сомнительных сделках, целый ряд банков и организаций в Таджикистане и Казахстане. Следует отметить, что данная американская политика не применяется в отношении компаний, действующих в рамках государственных программ США, например, действующих сейчас либо в прошлом в КР, таких как Red Star&Mina Group, KIG, AECOM/URS, Orion International, Raytheon и др.

Другой весьма важной проблемой является постустановочное обслуживание и дальнейшая самостоятельность переданного оборудования и систем. Несмотря на существующую инициативу PNNL/Batelle по организации глобальной системы поставок запасных частей и ремонта для нужд программ Департамента энергетики США, данная инициатива явно не имеет под собой обычной логики, равно как и пропорциональных фондов в свете бюджетных проблем в США.

Программа “Оборонная программа ядерного нераспространения и радиологической безопасности” (до 2015 г. – Глобальная программа снижения угрозы)

Цель программы. Снижение возможности распространения ядерных и радиологических материалов, в том числе гражданского высокообогащенного урана. Программа устанавливает системы физической защиты и контроля на объектах использования либо хранения ядерных и радиологических матери-

алов. Обучение эксплуатации системой физического контроля проводят подрядчики. Выполняется с подписания рамочного Меморандума о предотвращении незаконного оборота ядерных и других радиоактивных материалов в 2008 г. Получателем помощи в Кыргызской Республике являются структуры министерства здравоохранения, а также отдельные предприятия и ведомства.

Структура. Программы управляются из офиса компании подрядчика в городе Ричланд, штат Вашингтон, с координацией с Национальным агентством по ядерной безопасности Министерства энергетики США. Посольство США в Бишкеке оказывает ограниченное дипломатическое содействие программе. На месте исполнения контракта постоянного или временного персонала программы не предусмотрено. Исполнителем является трастовая компания Batelle Memorial Institute, в частности подразделение, ответственное за Тихоокеанскую северо-западную национальную (ядерную) лабораторию (Pacific Northwest National Laboratory – PNNL) Министерства энергетики США. Выбор субподрядчика проводится среди компаний для каждого проекта индивидуально. Предпочтение отдается американским компаниям. Ежегодное финансирование не фиксировано, так как финансирование носит региональный характер. В рамках “Оборонной программы ядерного нераспространения и радиологической безопасности” были установлены системы физического контроля ядерных материалов на отдельных участках хранения Кара-Балтинского горнорудного комбината, а также Республиканском центре онкологии в г. Бишкеке в 2011–2013 гг. В 2014 г. системы физического контроля радиологических материалов установлены в Республиканском центре онкологии, а также в пункте захоронения радиоактивных отходов (ПЗРО) ГП “Кыржилкомунсоюз”.

Ввиду характерной слабой организации [4] управления проектом в 2011–2013 гг., Batelle пришлось назначить новый тендер по проектам в Кыргызстане в 2014 г. Основными проблемами Batelle в управлении проектами в Кыргызстане (по опыту работы ранних лет) являются отсутствие контроля качества, ежедневного программного управления и контроля за оборудованием и активами [5], отсутствие квалифицированного персонала и др. Ввиду очевидных провалов в реализации проектов в Кыргызстане, посольство США, по признанию отдельных дипломатов, оказывает ограниченную помощь в реализации проектов, тем самым не желая быть ассоциированными с будущими провалами Batelle в КР [6].

Вывод. Снижение угрозы применения ядерного оружия и ОМУ, вне зависимости от типа – клас-

сического, импровизированного или радиологического, имеет важнейшее значение для мира и выживаемости человечества. Новое использование ядерного оружия приведет к смене ментальности и отношения к самому опасному средству уничтожения, в сторону возможности, а далее и к необходимости такого ограниченного применения. Вопросы контроля за материалами прямого использования, недопущения горизонтальной пролиферации, укрепления международных режимов нераспространения, как никогда, важны. Сотрудничество КР и США в этой области являются важными как в глобальном, так и региональном масштабе. Прогресс в сотрудничестве по данному вопросу достаточно велик и подкреплен целым рядом политических документов между сторонами. Тем не менее, реализация программ США, в частности со стороны Министерства энергетики США, носит противоречивый характер. Помимо бюджетных растрат, программы страдают недальновидностью, непониманием местного контекста, а также целей и задач своих программ. Для программ Министерства энергетики США характерен формализм, отсутствие глубоких знаний, слабое планирование, отсутствие контроля над государственными средствами, превышение бюджетов. Говоря о будущем программ Министерства энергетики США в КР, можно констатировать следующее: уровень финансирования программ будет падать. Это происходит по причине бюджетного дефицита США, а также смены географии внешнеполитических приоритетов США. Эффективность программ не вырастет, несмотря на попытки сделать косметические изменения (например, смена названия программы “Глобальная программа снижения угрозы” (GTRI) на “Оборонную программу ядерного нераспространения и радиологической безопасности” (DNN RSP) в 2015 г.). Уровень самостоятельности программ, то есть возможность ведения работ и их дальнейшее развитие и сопровождение структурами правительства КР, не будут достигнуты в этом десятилетии. Хроническая смена органов, ответ-

ственных за ядерную безопасность в КР, также не привнесет ясность и эффективность в программы Министерства энергетики США. Денонсация “Договора о содействии сотрудничеству между КР и США” от 1993 г. в июле 2015 г. не усложнит работу программы, так как существует достаточная договорная база по сотрудничеству в этих вопросах, однако повлияет на и без того “раздутые” бюджеты подрядчиков и субподрядчиков программ. Подписание нового договора по сотрудничеству с США также не улучшит эффективность программ министерства.

Примечания и источники

1. В США в 1991 г. принят закон С. Нанна и Р. Лугара “Об уменьшении советской ядерной угрозы”. В 1993 г. изменен и дополнен в закон США “О совместном снижении угрозы” Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991. Library of US Congress (P.L. 102–228). URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-105/pdf/STATUTE-105-Pg1691.pdf>
2. Закон КР “Об Экспортном контроле” от 23 января 2003 г. № 30. (Ред. от 5 октября 2011 г. № 161).
3. Model nuclear export control legislation by Lawyers Alliance for World Security// The Nonproliferation Review / Spring-Summer 1995. Monterey. CA. USA.
4. Ранее Batelle была отстранена от ряда программ США ввиду инцидента с непроизвольным выстрелом из демонстрационного оружия в ходе лекции для сотрудников правоохранительных органов из Центральной Азии по ОМУ в Лаборатории в Ричланде, шт. Вашингтон.
5. Контроль качества работ и оборудования, приемки объемов работ проводится посредством предоставления подрядчиком фотографии по электронной почте. Буклет для участников тендера Battele 2013–2014. PNNL, Richland, USA.
6. По словам сотрудников посольства США, работа Batelle в КР крайне слаба и посольство не будет им помогать и не будет частью следующего провала. Личное интервью с сотрудниками посольства США. Май, 2014.